

La Gestión de las Políticas Sociales en Argentina: aprendizajes, avances y desafíos futuros.

Rebon, Marcela; Roffler y Erika.

Cita:

Rebon, Marcela; Roffler y Erika (2014). *La Gestión de las Políticas Sociales en Argentina: aprendizajes, avances y desafíos futuros. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-099/238>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eCvm/rdH>

La Gestión de las Políticas Sociales en Argentina: aprendizajes, avances y desafíos futuros

Marcela Rebón ⁽¹⁾ - Erika Roffler ⁽²⁾

1. Introducción

Las políticas sociales no son ajenas a los modelos de Estado imperantes en cada etapa histórica y guardan estrecha vinculación tanto con los objetivos del Estado y con su lógica administrativa y con las transformaciones sociales a lo largo de las décadas.

Durante la pasada década, las políticas sociales se han orientado hacia esquemas masivos de protección de las familias, a la vez que se ha impulsado la incorporación en la agenda social de la perspectiva de derechos lo que implica la promoción de mecanismos específicos de inclusión de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad social.

Asimismo, se ha reconocido la necesidad de avanzar en modelos de intervención social que adquieran mayor integralidad respecto de las necesidades y contextos de las familias y sus miembros lo que implica un esfuerzo y revisión de los modos de gestión de los distintos organismos y de los niveles de gobierno.

Una hipótesis del trabajo es que si bien se han operado avances significativos en los planos conceptuales y de cobertura de la política social es necesario aún revisar los modelos de

¹ Lic. Ciencia Política (UBA), se ha desempeñado en distintos ámbitos nacionales y provinciales de gestión y evaluación de programas sociales. Ha coordinado la implementación de Sistemas de Información de programas sociales a nivel nacional y provincial. Docente universitaria e investigadora en la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

² Lic. en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Argentina), Master en Administración y Gerencia Pública (Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España), Especialista en Políticas Públicas y Género (Flacso). Se ha desempeñado en distintos cargos nacionales y provinciales de gestión y evaluación de políticas y programas sociales. Actualmente, es consultora en proyectos sociales y docente de posgrado (Universidad Nacional de Buenos Aires y Universidad Nacional de Tres de Febrero)

gestión existentes y en particular fortalecer las capacidades de evaluación de las políticas sociales en general y de los programas y prestaciones en particular.

Desde la perspectiva del artículo un aspecto estratégico de la gestión de las políticas sociales, consiste en el desarrollo de herramientas que permitan contar con información respecto de los resultados y los impactos ocurridos como parte de estas intervenciones, a fin de ajustar y/o modificar políticas o intervenciones que no generan los resultados previstos inicialmente, o conocer obstáculos o barreras que dificultan su implementación en el territorio.

En este sentido, y asumiendo que se han operado cambios sustantivos en el enfoque y la puesta en marcha de programas sociales en el nivel nacional y en menor medida en las provincias, resulta pertinente señalar estos avances y dar cuenta de algunos desafíos pendientes en la consolidación de una institucionalidad que asuma como un objetivo estratégico la evaluación y monitoreo de los programas y políticas en este campo desde una perspectiva de derechos, que permita fortalecer los avances y producir los ajustes y revisiones en base a la experiencia acumulada de los equipos y las instituciones.

2. Principales transformaciones del Estado y las Políticas Sociales

En Argentina, los procesos políticos, sociales y económicos de las últimas décadas influyeron en el enfoque y modelo de gestión que asumieron las políticas sociales en general y en particular, aquellas intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

El inicio de esta transformación se remite a la crisis del Estado de Bienestar que comenzó a perfilarse entrados los años 70 cuando el modelo de bienestar de política social -que consistía en brindar cobertura al conjunto de la población en materia de seguros sociales, instituciones laborales y provisión de servicios sociales- fue reemplazado por un nuevo modelo de intervención social.

Junto al desmantelamiento del Estado protector, la situación social comenzó a deteriorarse y surgieron nuevos grupos de riesgo como la clase trabajadora empobrecida o los nuevos pobres.

Coincidiendo con el aumento de la pobreza y el desempleo se precipitaron las transformaciones más radicales del modelo de intervención social, como la flexibilización de la regulación del trabajo, la privatización de la previsión social y la pérdida de calidad de los servicios básicos como la salud y la educación.

El incremento de los costos de producción, la inflación y la recesión hicieron que el pleno empleo, que era uno de los factores centrales en el que se sustentaba el modelo de producción de políticas universales y por lo tanto la base estructural de ese pacto entre sindicatos, Estado y empleadores, pierda vigencia y surjan nuevos riesgos como la inestabilidad y la precariedad laboral (Cortés R. y Marshall A.: 1999).

Con el final del modelo de producción orientado al mercado interno basado en el pleno empleo se transformó la lógica de intervención social del Estado.

En ese contexto, las medidas adoptadas a partir del Consenso de Washington, pusieron en marcha una serie de programas focalizados con el objetivo de paliar la situación de pobreza que aumentaba en forma alarmante a medida que se consolidaba un modelo de estado neoliberal y que se sucedían una serie de crisis económicas que afectaron a los países de la región.

La matriz de políticas sociales que se consolidó durante ese periodo se definió por la focalización a partir de la definición de grupos vulnerables entre los que se encontraban las mujeres de sectores populares, los niños, adultos mayores e indígenas entre otros.

Ello generó una multiplicidad de programas sociales focalizados y compensatorios para aquellos grupos con determinadas carencias que quedaban excluidos del mercado de trabajo como consecuencia de los procesos de ajuste y reforma del estado.

Como bien señala Arroyo sobre las características de la política social de la década del 90 *“las políticas sociales tenían que capacitar, sensibilizar y preparar a la población y allí*

terminaba la tarea. La función de la economía empezaba luego y el mercado incorporaba o no a la población de acuerdo a las condiciones macroeconómicas reinantes.” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005: 7-9)

Posteriormente, la crisis que afectó a Argentina a partir del 2001, significó la necesidad de revisar los paradigmas tradicionales con que había operado la política social, y un esfuerzo significativo por parte del Estado Nacional, los gobiernos locales y provinciales y los actores sociales, para poner en marcha dispositivos que permitieran la inclusión social de amplios sectores de la sociedad. (Clemente, A.: 2006)

En la base de estas innovaciones se encontraron en una primera etapa los denominados Programas de Transferencias de Ingreso Condicionados (PTC), como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias para la Inclusión Social, ambos programas con financiamiento internacional originariamente, alcanzaron en el periodo de crisis y en la post crisis una masividad inédita en los programas sociales nacionales.

Tal como señala Serrano (2005), la masividad alcanzada en cuanto a la cobertura de la población destinataria y el aparato tecnocrático desarrollado para su implementación, dieron lugar a que alrededor de los mismos se diseñaran e implementaran otras estrategias de protección social ligadas a la inversión en capital humano.

Más allá de las debilidades detectadas y de los ajustes que sufrieron estos programas se convirtieron en el punto de partida de las estrategias de protección social para los sectores en situación de vulnerabilidad social.

La masividad alcanzada, el desarrollo de estructuras institucionales y la integración con otro tipo de beneficios convirtieron a ambos programas en la base para organizar la construcción de una política social para la reducción de la pobreza que alcanza su mayor expresión con la implementación a fines del 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Esta política ha marcado un importante hito en la política social de Argentina, se trata de una transferencia monetaria en concepto de asignación familiar destinada a hijos de trabajadores informales y desocupados. La misma vino a saldar un debate académico pero

también en los ámbitos de la gestión, respecto de avanzar hacia pisos de protección social que garanticen condiciones básicas o umbrales de ciudadanía.³

La asignación entregada bajo este programa es equivalente a la que reciben los beneficiarios de los seguros de desempleo, los pensionistas o los hijos de los trabajadores formales. En este sentido, el objetivo es universalizar el derecho a recibir una asignación familiar bajo la noción de ciudadanía, marcando un antes y un después en relación a los programas de transferencias monetarias condicionadas (Golbert y Scheines, 2010).

Uno de los primeros estudios realizados sobre el impacto del programa, la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) mostraba que, a fines de 2010 a nivel de los grandes centros urbanos la AUH, las pensiones no contributivas por hijo o por discapacidad y otros planes específicos dirigidos a proteger a la infancia, alcanzaron una cobertura de 33,6% de los niños.⁴

Un estudio exploratorio realizado por Grupo Pharos en el año 2010 (2011), revelaba que el 89% de los titulares realizan extracciones por cajero automático y un 10% compra con tarjeta de débito. Dichos porcentajes revelan la experiencia acumulada en los últimos años por los beneficiarios de los anteriores programas de transferencias de ingresos en cuanto al uso mayoritario de extracciones por cajero automático y la compra por débito. De igual forma, ello colabora con la libertad de uso de las transacciones por parte de los titulares así como en la autonomía respecto del momento y lugar del cobro o retiro del monto.

Por último, según la Organización Internacional de Trabajo (2011), los esquemas de Asignaciones Familiares (tanto de base contributiva como la AUH) tienen un impacto sumamente positivo y significativo en la reducción de la indigencia en los niños y adolescentes y, en menor medida, sobre la pobreza. Esto es así especialmente en el caso de

³ Durante la presente década, se han realizado diversas contribuciones teóricas que impulsan la necesidad de revisar los patrones de focalización utilizados en el diseño de los programas sociales y avanzan en la construcción de un marco conceptual asociado al universalismo básico y la protección social. Entre los trabajos que se destacan se puede ver: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2006a), Filgueira, Fernando (2007); Repetto, F y Andrenacci Luciano (2006), Repetto, Fabián (2009).

⁴ En 2009, un año atrás, dicha cobertura sólo alcanzaba el 24,3%.

la AUH, ya que alrededor del 65% de los niños y adolescentes logra salir de la situación de indigencia al percibir este beneficio y un 18% de la pobreza.

En síntesis, la década ha mostrado un avance significativo en materia de políticas sociales a partir de un cambio de paradigma respecto de los objetivos de la protección social y de sus intervenciones y prestaciones, en términos de garantizar derechos de ciudadanía a toda la población y en particular a quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, producto de las trayectorias individuales, familiares y de los modelos de desarrollo excluyentes que operaron en Argentina en décadas pasadas.

No obstante, se evidencian en este proceso una serie de desafíos vinculados a la integralidad de los programas sociales - históricamente fragmentados- a fin de abordarlas distintas necesidades que surgen en el ciclo de vida de las personas así como los condicionantes de la pobreza (y en particular las situaciones de pobreza persistente⁵).

Estas transformaciones fueron acompañadas de cambios en los procedimientos y herramientas de la gestión social así como en el fortalecimiento de los organismos con competencia en este campo (a partir de un aumento significativo del financiamiento en la década) y la definición de una nueva institucionalidad de las políticas sociales- tanto nacional como provinciales y locales- , entendiendo como tales a las características y roles que asumen las instituciones y actores en la configuración e implementación de las políticas sociales.

Esta cristalización institucional de la agenda de la política social significó también el desarrollo de instrumentos y metodologías de gestión específicos y un esfuerzo de profesionalización de los equipos técnicos principalmente a nivel central pero también aunque en menor medida de provincias y municipios.

En ese proceso, se reorientaron los programas sociales existentes – incluyendo aquellos con financiamiento internacional – para dar respuesta a la grave crisis social del país, principalmente a partir de la extensión de los programas de transferencia de ingresos a sectores en situación de vulnerabilidad social y la definición de planes estratégicos

⁵ Respecto de la cuestión de la pobreza persistente ver Clemente, Adriana

nacionales en lo alimentario, la economía social y la promoción y protección de las familias, generalizándose para ello el desarrollo de distintos sistemas de información sobre los beneficiarios de estos programas.⁶

A continuación, el trabajo reseña algunos de los principales avances en cuanto a las herramientas de gestión desarrolladas en esta etapa así como desafíos pendientes principalmente en materia de evaluación y monitoreo de las políticas sociales.

3. Herramientas para la gestión de las políticas sociales

En este punto se reseñan alguna de las principales herramientas de gestión, en particular los sistemas de información y la evaluación como instancia o herramienta de apoyo a la gestión de las políticas sociales, que se han desarrollado y/o consolidado en las últimas décadas.

La información constituye un recurso estratégico que contribuye a la definición de los problemas públicos y a la elección de las estrategias y acciones elegidas para abordarlo.

La gestión de las políticas sociales no redundará en altos niveles de efectividad, eficiencia y transparencia si no cuenta con sistemas de información que faciliten su seguimiento y evaluación (Cecchini y Martínez, 2011).

Los sistemas de información (en adelante SI) presentan diversos objetivos que no son excluyentes entre sí. A continuación se mencionan los de mayor reconocimiento:

- Registrar y comprender mejor los factores que intervienen en el desarrollo territorial y monitorear su evolución en el tiempo.
- Decidir la ejecución de programas y líneas de acción.

⁶ Debe señalarse que durante la década del 90, en el contexto de una reforma del Estado que diezmo las capacidades de gestión de la administración estatal, se desarrollaron no obstante una serie de herramientas innovadoras de gestión tales como sistemas de información de beneficiarios, modernización e informatización de los procedimientos y circuitos administrativos) que impactaron en la cultura organizacional del Estado y que constituyeron una plataforma para el fortalecimiento posterior de las capacidades operativas y de gestión del Estado nacional fundamentalmente.

- Asignar y reorientar los recursos de acuerdo a las necesidades y/o prioridades identificadas.
- Revisar, planificar y evaluar los resultados de impacto de programas y proyectos ejecutados
- Establecer indicadores de desarrollo
- Identificar problemas de gestión relativos a los procedimientos administrativos y contables de los programas los programas sociales.
- Relevar y sistematizar características de los actores que intervienen en la ejecución de los programas sociales y de los destinatarios de los mismos.
- Crear parámetros informacionales compartidos que permitan entablar diálogos y debates entre los diferentes actoresque interactúan en el sistema

La construcción de SI implica poner en marcha una ingeniería que se inicia con el registro administrativo de medios y resultados básicos de los programas o intervenciones de los organismos, avanzando con la construcción de indicadores y continuando con la consolidación y difusión de los mismos.

Los indicadores que se seleccionan y el uso que se le otorga en los sistemas de información de políticas públicas no son opciones científicas puras. Aunque estén regidos por los principios de la producción de información estadística están cargados de contenidos normativos y de una definición anterior sobre lo que se debe “resaltar” y “suavizar”. Además, están condicionados por los procedimientos administrativos y por el tipo y calidad de la información que se registra en cada organismo, así como por las prácticas de los operadores y equipos que registran los datos.

La arquitectura de los sistemas de información están entrecruzados por intereses político diversos aunque la base que regula la construcción de información se constituya por criterios técnicos sobre todo ante la necesidad de comparabilidad y de cumplir con los acuerdo internaciones.

Un buen sistema implica un balance y equilibrio entre las tres lógicas y una articulación entre las mismas, siendo los criterios técnicos deben gobernar la producción, sistematización y difusión de información desde el Estado se ofrece para el debate político.

Esto no suprime otros criterios y formas de difusión y producción, pero le compete al Estado ofrecer un conjunto de informaciones estandarizadas, continuas y crecientes legitimadas que ofrezcan parámetros técnicos al debate público.

Estos sistemas, según Repetto y Fernandez (2012) son un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática y comunicaciones, y procedimientos organizados para capturar, almacenar, analizar y desplegar la información respectiva en un mismo sistema de referencia. Incluyen 4 etapas: a) entrada de información, b) almacenamiento, c) procesamiento, y d) salida de información.

Los autores diferencian distintos formatos y niveles de instrumentos:

- Registro Único de Beneficiarios (RUB). Base de datos estructurada y sistematizada de información de titulares actuales y potenciales de las acciones, que reúne la información dispersa y permite contar con una visión integral.
- Sistemas Integrados de Información Social (SIIS). Es más que un registro de titulares de prestaciones y cuenta con, al menos, registro de titulares de las políticas y base de datos de programas. A veces se suma el mapeo de la oferta de servicios existente.

Entre los principales problemas que surgen en torno a los sistemas de información vinculados con las problemáticas sociales y la implementación de programas de este ámbito se encuentran los siguientes:

- Datos poco confiables, ilegibles o incompletos.
- Diferencias entre información del mismo tipo que fue procesada por diferentes organismos.
- Información que no está disponible cuando se la necesita.
- Información que no es de dominio público

- Mala aplicación de los instrumentos de recolección

Respecto de la evaluación es considerada por los expertos y la literatura específica una instancia fundamental de la gestión pública. (Subirats, J. et al, 2011, Cohen y Franco, UNFPA, 2004)

Se entiende a la evaluación como una actividad de reflexión programada sobre la acción y basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de la información, que debe además emitir recomendaciones y juicios valorativos sobre los aspectos de la gestión o programas evaluados. (Niremberg, 2009)

En tanto herramienta de la gestión, *“la evaluación se realiza con carácter selectivo para dar respuesta a determinadas preguntas e impartir orientación a los encargados de tomar decisiones y los administradores de programas, así como para obtener información que permita determinar si las teorías e hipótesis básicas que se utilizaron al formular el programa resultaron válidas, qué surtió efecto o no, y por qué.”* (UNFPA; 2004: página 1)

Entre los propósitos que se le asignan se pueden señalar:

- ✓ Saber si los esfuerzos que se realizan están bien encaminados
- ✓ Conocer la perspectiva de los destinatarios/usuarios y/ o sujetos que reciben una determinada prestación
- ✓ Indagar cambios ocurridos en un grupo poblacional o en un territorio determinado
- ✓ Profundizar en aspectos de la implementación de un programa social están operando de un modo distinto al previsto
- ✓ Conocer y corroborar los resultados e impacto de las intervenciones
- ✓ Propiciar el aprendizaje institucional y contribuir al volumen de conocimientos sobre lo que surte efecto y lo que no, y por qué;

Entre las funciones asignadas a la evaluación, Stufflebeam y Shinkfield (1987, Pág. 3) sintetizan tres según el uso que se dé a la misma: perfeccionamiento o mejora (*improvement*), recapitulación, rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*) y ejemplificación o iluminación para acciones futuras (*enlightenment*).

Estas tres funciones dan cuentas de tres aspectos o ámbitos relevantes para la gestión en general es decir por el carácter dinámico y de implementación de programas y acciones cuyo objetivo final es mejorar distintos aspectos del bienestar colectivo, la necesidad de rendir cuentas y de informar respecto de los resultados de la gestión, así como también la tercera orientada al aprendizaje institucional de los propios actores y decisores que gestionan los programas y las intervenciones públicas.

Una de característica de la evaluación es que se nutre para su desarrollo, de la metodología y las técnicas de la investigación social, si bien es un tipo de investigación aplicada a la modificación de aspectos de la política pública, que requieren de mejora o de transformación.

Por ello, se podría decir que es una actividad a medio camino entre la investigación y la gestión, lo que resuelta en muchos casos que sea considerada como un espacio no puramente de “gestión” ni tampoco una actividad científica en sentido estricto.

Asimismo, también la evaluación implica el desarrollo de SI de beneficiarios, prestaciones, inversión que permita el monitoreo y seguimiento de los programas sociales. En este sentido, los SI constituyen una herramienta fundamental para el diseño de evaluaciones de los programas tanto de resultados como de los impactos de los mismos.

4. Reflexiones sobre el caso de Argentina

En nuestro país, los SI presentan una evolución dinámica y progresiva, se han ido construyendo en forma paralela al desarrollo y consolidación de los diferentes programas sociales, principalmente de aquellos que demandan la identificación de un titular para recibir el beneficio.

Estos SI implican la elaboración de bases de datos para la nominalización de los beneficiarios, constituyéndose estas bases como partes constitutivas de Registro de Beneficiarios y SI más complejos.

A modo de ejemplo, entre los SI implementados se destaca la experiencia del *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS)* desarrollado en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Se trata de un programa gubernamental creado en 1998 para brindar transparencia a la asignación de beneficios sociales y aumentar la efectividad de las políticas fiscales. Tiene como objetivo lograr la identificación unívoca de las personas a través de la coordinación del intercambio de las numerosas bases de datos que existen en los organismos nacionales, provinciales y municipales del país para que la información social y fiscal de la población no resulte fragmentada, desarticulada e inconsistente.

Los resultados de la articulación e intercambio de distintas bases de información de organismos nacionales que realiza este programa permite: identificar correctamente a los ciudadanos y potenciales destinatarios de políticas, planificar políticas públicas en base a información certera, mejorar la implementación de políticas sociales y brindar mejores servicios a los ciudadanos optimizando los tiempos para la toma de decisiones.

A nivel nacional, el Ministerio de Salud ha desarrollado importantes sistemas que brindan información entre los cuales se destacan el Sistema Estadístico de Salud (SES) con una estructura que sigue la organización federal del país, con niveles provinciales y locales interrelacionados. La información elaborada por el sistema tiene fines esencialmente estadísticos y es coordinado en el nivel nacional por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación.⁷

No obstante, estos subsistemas si bien tienen continuidad histórica y cobertura territorial nacional según el documento del proyecto del Sistema Integrado de Información Sanitaria argentina que se desarrolla a partir del 2006 en el ámbito del Ministerio de Salud de la

⁷El Sistema Estadístico de Salud comprende 3 subsistemas: Subsistema de Estadísticas Vitales: que registra nacimientos, defunciones, defunciones fetales y matrimonios. Subsistema de Estadística de Servicios de Salud: que contiene el Conjunto Mínimo de Datos Básicos (CMDDB) de Interés Nacional. Incluye información sobre: Estadísticas de Pacientes Internados, Estadísticas de Movimiento de Pacientes y Utilización de Camas, Estadísticas de Consultas Médicas Ambulatorias y Estadísticas de Recursos de Salud todos ellos dentro del subsistema público nacional, provincial y municipal; Subsistema de cobertura, demanda, utilización de servicios y gasto directo en salud: basado en encuestas a la población y otros tres sistemas con fines eminentemente epidemiológicos.

Nación: “Argentina no cuenta con un sistema nacional de información de salud integrado sino que se encuentra disperso en cada uno de los subsectores que lo conforma (público, de obras sociales y de seguros privados). Cada uno de éstos administra instrumentos y procedimientos propios para obtener datos indispensables para el desarrollo de sus funciones. Dentro de cada subsector, tampoco es posible encontrar verdaderos sistemas de información, por cuanto al interior de los mismos se replica la fragmentación en los diversos niveles y organizaciones.”⁸

Específicamente en lo que refiere a los programas sociales en la Argentina en las últimas décadas se han realizados avances en la construcción de SI principalmente de los denominados Registros de Beneficiarios de los distintos programas sociales. Cabe señalar que el desarrollo de tecnologías de la información (TIC) en la gestión pública ha sido un importante facilitador en la construcción de SI.

En cuanto a la evaluación de políticas públicas se trata de una asignatura pendiente, una actividad que ha estado escasamente valorada e incorporada en las prácticas y tareas de los gestores públicos en particular en el ámbito social.

Si bien se reconoce el valor de la evaluación para aportar elementos que optimizan los procesos de tomas de decisiones a la hora de destinar recursos no se trata de una tarea prioritaria en el ciclo de las políticas públicas, ni en la agenda y prioridades de los organismos con competencia en materia social.

En cuanto a las experiencias institucionales de evaluación de políticas sociales, el Consejo de Coordinación de políticas Sociales cuenta con el *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales (SIEMPRO)*. Este organismo, creado en la década del '90, se dedica a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el

⁸Fuente: <https://sisa.msal.gov.ar/sisa/#sisa>

efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local.

Entre el año 1996 y el 2007 el organismo ha realizado evaluaciones de los siguientes programas ejecutados por el Estado nacional: Asoma, Plan Social Agropecuario, Trabajar, Fopar, Prani, Programas de Desarrollo Infantil, PAGV, CENOC, PROSOFA, Alimentarios de la provincia de Buenos Aires, Fopar, Remediar, Plan Manos a la Obra, Comer en Familia, Tipología 6 del Plan Manos a la Obra, entre otros. (Fuente: www.siempro.gov.ar)

Si bien, estos estudios de notable interés y significación para el aprendizaje respecto de la gestión, resultados e impacto de las políticas sociales han sido escasamente divulgados entre expertos, académicos y actores gubernamentales y sociales.

Por su parte, y con el objetivo de fortalecer esta instancia de la gestión se creó en el año 2013, el *Programa de Evaluación de Políticas Públicas* en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. El mismo se define como una iniciativa que desarrolla acciones tendientes a contribuir al proceso de institucionalización de la evaluación en la Administración Pública y a potenciar las capacidades para su desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos.⁹ No obstante, a la fecha no se han divulgado evaluaciones que se hayan realizado en el marco de este programa.

Por su parte, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales cuenta con una larga trayectoria en la producción de información estadística específica del sector y estudios vinculados a la problemática del empleo y la inserción socio laboral, así como a la evaluación de los programas de empleo

⁹Este programa ha sido creado por la Resolución N° 416/2013. Para su desarrollo, bajo la órbita de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, se ha creado una unidad ejecutora del programa integrado por la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional y la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Más recientemente en el ámbito de ANSES fue creado el *Observatorio de la Seguridad Social (OSS)* en el año 2010¹⁰. Se trata de un área que trabaja en la generación de un ámbito de reflexión y debate sobre las políticas de la seguridad social. Este organismo ha realizado diversos estudios sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH) y sobre la evolución y cobertura del Sistema de Información Integrado de Previsión Social.

En síntesis, de la revisión realizada surge que en términos generales, que no se visualiza evidencia de estudios y/o evaluaciones de los principales programas sociales nacionales; con excepción de la AUH que ha contado con diversos estudios que han producido información y análisis crítico respecto de los resultados e impacto de esta asignación así como de los articulaciones con la oferta de salud y educación.

Tampoco se ha identificado a partir de la revisión de la documental ni de las entrevistas realizadas a distintos informantes claves respecto de procesos de retroalimentación en la política o programa evaluado.

En este sentido, como se mencionaba los SI y los distintos tipos y modalidades de la evaluación se constituyen como herramientas que interactúan y se complementan para optimizar la implementación de las políticas sociales.

Ambas instancias aportan insumos para la toma de decisiones en el sentido que sistematizan y analizan aquellos aprendizajes que surgen en el marco del desempeño de las políticas públicas.

Asimismo, los resultados o impacto logrados en el mejoramiento de la gestión de las políticas sociales por parte de estas herramientas no es un tema que haya sido tratado en el ámbito de los decisores de las políticas sociales.

En el marco del desarrollo de este trabajo no se han encontrado trabajos valorativos que indiquen los posibles beneficios de contar con un organismo nacional con capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social articulando acciones y objetivos con el Sistema de Estadística nacional a fin de promover de insumos estratégicos para mejorar la toma de decisiones en la materia.

¹⁰ Creado por Resolución 153/2010

5. Conclusiones y desafíos

En síntesis, el trabajo reflexiona respecto de la importancia de acompañar los cambios sustantivos en cuanto a la orientación y contenido de las políticas sociales con transformaciones en el campo de la gestión de los programas y políticas sociales.

En particular en lo que refiere a los sistemas de información así como la evaluación (incluyendo en un sentido amplio de este concepto los distintos estudios, enfoques, estrategias metodológicas que permiten conocer e indagar en la implementación de procesos e intervenciones, en los resultados e impactos de los mismos).

Como ya se ha dicho si bien se ha avanzado en el desarrollo de bases de beneficiarios de los distintos programas sociales, es evidente que esta construcción de múltiples y desarticuladas bases de datos de beneficiarios de programas sociales ello no contribuye - por su dinámica fragmentada – en la búsqueda de un modelo de intervención integral a la vez que no resuelve las dificultades de acceso de los sectores más necesitados.

En cuanto a la implementación de programas de evaluación y acciones de seguimiento, si bien han alcanzado cierto grado de desarrollo y sofisticación en las últimas décadas, se trata de una práctica que presenta muy baja consolidación.

El objeto del monitoreo y de la evaluación varía según el tipo de programa. Suelen incluir tanto metodologías cuantitativas y cualitativas y se orientan a comprobar si el mismo se encuentra bien focalizado y el acceso a los servicios de educación y salud en el caso de los programas de ingreso condicionados.

Las evaluaciones del impacto logrado por los programas parece ser la gran materia pendiente, la preocupación principal se da en materia de resultados alcanzados, es decir en resaltar la cobertura de los destinatarios y la cantidad de prestaciones entregadas.

En términos generales, muchas de estas instancias evaluativas se han desarrollado en el marco de las propuestas y/o condiciones de los organismos de financiamiento internacional que las incluyen en las planificaciones están sujetas a futuros desembolsos de recursos. Cuando los programas son financiados por recursos nacionales, salvo en escasas excepciones, es difícil encontrar estudios para la evaluación de resultados o impacto.

En este contexto, es también importante señalar que institucionalmente el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Social se constituye como un espacio privilegiado para pensar y planificar un organismo ligado a la evaluación y el monitoreo de las políticas sociales desde una perspectiva integral de la gestión social. Si bien no ha tomado hasta ahora este aspecto de la gestión como una cuestión estratégica de su agenda.

Parecería relevante también que cualquier instancia de evaluación macro pueda establecer consensos en torno a la selección de registros e indicadores; y establecer las metodologías legítimas y éticamente adecuadas de evaluación de programas sociales que desde luego no implique perjuicios de ninguna índole a los sujetos beneficiarios.

Otro aspecto a considerar es la posibilidad de procurar una institucionalidad que contemple el carácter federal en cuanto a los distintos niveles de gobierno que participan en la gestión de programas sociales y establecer relaciones sistemáticas y articuladas con los organismos nacionales, provinciales y municipales productores de información relevante sobre programas sociales así como una perspectiva multidimensional de la pobreza.

6. Bibliografía utilizada

ANSES (2013) *Inclusión vs. Privilegios*. Anses, Buenos Aires.

CECCHINI, S, y MARTINEZ, R. (2011), *Protección social inclusiva*; Presentación en Diálogos de Protección Social de CIPPEC.

CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina 2013*. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas.

Clemente, Adriana (2005) *Pobreza y políticas socio productivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en época de crisis*. En: *Políticas sociproductivas para el desarrollo local*. Ministerio de Desarrollo Social- IIED-AI: Buenos Aires.

Cortes, Rosalía y Marshall Adriana (1999)“Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa” en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* N° 54, Buenos Aires.

Filgueira, F. (1998), *El nuevo modelo de políticas sociales en América latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, B. Roberts (Editor), *Ciudadanía y Políticas Sociales en América Central*, FLACSO.

García Delgado, D. (2011). *Crisis Global, Modelo de Desarrollo y de Inserción. El nuevo escenario para los emergentes en La Ilusión monetaria, la crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismo, nacionales y la cuestión social*. Buenos Aires.

García Delgado, D.(1998) *Estado-Nación y Globalización*. Cap. I. CiCus, Buenos Aires. ella, Cátedra Unesco, Aulas y Andamios y Catálogos.

García Delgado, D. y Ruiz, C. (2013) *El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal*. En revista *Estado y Políticas Públicas* N° 1, Año 2013.

Golbert, L. (2010) *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Segundo Trimestre 2012.

Observatorio de la Seguridad Social (2011) *La inclusión social como transformación, políticas públicas para todos*. Anses, Buenos Aires.

Observatorio de la Seguridad Social (2012) *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. Una política Pública como restauradora de derechos*. Anses, Buenos Aires.

OIT (2009) *Seguridad Social para Todos. Una inversión en la Justicia Social y en el desarrollo*

económico. Documentos de política de seguridad social, documento 7, departamento de seguridad social, OIT.

OIT (2010) Resumen Ejecutivo. Informe Mundial sobre la Seguridad Social. Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de la crisis, Buenos Aires.

OIT (2013) Avances en la consolidación de la protección social en Argentina. Notas OIT, Buenos Aires.

Panigo, D., Cañete, C. y Agis, E. (2010) El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, Buenos Aires.

Repetto, F. (2008) “Notas sobre la protección social: una perspectiva político institucional”. Presentación en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Buenos Aires.

REPETTO, F. y FERNANDEZ, J.P (2012), Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales; Buenos Aires; CIPPEC y UNICEF.

Roca, E. (2005) Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social, publicado en Revista de Trabajo, *El Empleo en el Debate de las Américas*, 141-157, Año 1, N° 1, Nueva Época.

Roca, E., Golbert, L., Lanari, M. (2012) ¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social?, una mirada desde la experiencia argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Roffler, Erika y Rebon, Marcela (2006) Políticas socio-productivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Manos a la Obra. Trabajo presentado en el XI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala.

Serrano, C. (2005) La política social de la globalización. Programas de Protección en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.