

¿Están todas las políticas públicas en condiciones de ser evaluadas? Un análisis sobre quince programas nacionales

Natalia Aquilino | Julia D'Agostino | Leandro Echt

La evaluación es una función estratégica del Estado. Con ella se genera información útil y valiosa para abordar distintos aspectos relevantes de las políticas públicas como su impacto, sus efectos, su eficiencia o eficacia. Pero, ¿están todas las políticas públicas en condiciones de ser evaluadas?

Desde principios de los ochenta, se observan en la Argentina diferentes iniciativas, modelos, sistemas y mecanismos que abordan distintos aspectos de la evaluación en el nivel estatal. También se detectan esfuerzos en educación, salud y trabajo para implementar evaluaciones de impacto, auditorías operacionales y de resultados, en la mayoría de los casos como condición asociada a una fuente de financiamiento externa.

Sin embargo, el alcance y el tipo de evaluación posible están determinados por algunos elementos que se relacionan con el diseño de la intervención, los sistemas de información articulados para realizar el seguimiento, los recursos disponibles, las expectativas y beneficios esperados y, en general, con la actitud de los implicados en el desarrollo de la intervención pública ante la evaluación.

El análisis de evaluabilidad es un proceso sistemático que permite identificar si un programa o plan está en condiciones de ser evaluado, y de ser así, si su evaluación permitirá generar información útil y valiosa. También busca preparar a la evaluación para que pueda ser evaluada.

En este documento, **CIPPEC analiza la evaluabilidad de un conjunto de políticas públicas**. A través de un protocolo que incluye cinco dimensiones, se examina una muestra de quince planes y programas de gobierno para detectar si existen las condiciones que hagan posible su evaluación.

Además, se proponen algunas mejoras que buscan fortalecer el enfoque de la evaluación en los planes y programas, en particular: robustecer el ciclo de vida de las políticas públicas, fortalecer las capacidades técnicas de las personas involucradas en el proceso, incluir a los actores sociales y a los beneficiarios de las intervenciones como sujetos activos de la estrategia de evaluación, fomentar el uso de la evidencia en la toma de decisiones y regular la "mirada evaluativa".

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

En su sitio web, la Presidencia de la Nación menciona, por lo menos, 95 planes y programas de gobierno que están siendo ejecutados por distintos ministerios en este momento. Sin embargo, la difusión de su impacto y resultados parece ser poco sistemática. Esto puede deberse a una cuestión previa que es necesario dilucidar: ¿están todas estas iniciativas del gobierno en condiciones de ser evaluadas?

El alcance y el tipo de evaluación suelen estar determinados por las respuestas a preguntas como ¿se planifica la evaluación durante el diseño de los planes y programas?, ¿se identifican objetivos, metas e indicadores que puedan dar cuenta del desempeño del gobierno?, ¿se prevé la retroalimentación de los resultados en el proceso de toma de decisiones?, ¿se asigna presupuesto a las actividades de seguimiento y evaluación durante la ejecución? Responder a estas cuestiones —que se relacionan con el diseño de la intervención, los sistemas de información articulados para realizar el seguimiento, los recursos disponibles, las expectativas y beneficios esperados y, en general, con la actitud de los implicados en el desarrollo de la intervención— permite determinar si las políticas públicas son (o no) evaluables.

Desde esta perspectiva, **CIPPEC** analizó quince planes y programas de alcance nacional (ver **Anexo 1**) para conocer en qué medida pueden ser evaluados. Los casos contemplados poseen diferentes fuentes de financiamiento, son ejecutados por distintos organismos, tienen grados de implementación diferentes y están orientados a temas diversos.

La evaluabilidad de los planes y programas nacionales

A través de un protocolo que incluye cinco dimensiones (la calidad de la planificación, la calidad del sistema de información, la estrategia de evaluación, la estrategia de actores y los recursos asignados), **CIPPEC** examinó una muestra representativa de quince planes y programas de gobierno para detectar si están dadas las condiciones para que sean evaluados (ver **gráfico 1**).

1. La calidad de la planificación y del diseño de la intervención para lograr los resultados o efectos deseados

El 74 % de los planes y programas analizados cuenta con un diagnóstico de problemas, identifica sus causas y realiza un análisis del contexto de la intervención. En ellos se explicitan,

además, los objetivos según el tipo de política y las necesidades y problemas detectados. Además, en la mayoría de los casos se cuantifican o establecen también las metas de referencia para cada uno de los objetivos.

En el 14 % de los casos revisados, la información analizada está parcialmente documentada y se impide una valoración completa de la planificación y el diseño. En el 11 % de los casos, en cambio, no hay información de calidad sobre esta dimensión y en el 1 % falta evidencia para calificar.

El Programa de apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa II (con financiamiento internacional) es un buen ejemplo de calidad de planificación y diseño. Incluye un relevamiento del contexto, el diagnóstico es profundo, los problemas y necesidades están consignados con claridad, existe una línea de base para valorar *ex post* la intervención y los objetivos son explícitos, medibles y responden a los resultados esperados.

2. La calidad del sistema de información para el seguimiento, la producción y el archivo de evidencia relevante para la toma de decisiones que se genera durante la implementación

El 55 % de los casos analizados posee matrices de seguimiento y evaluación, con indicadores de distinto tipo (de impacto, de resultados, de producto y actividad) que permiten recopilar información clave sobre las intervenciones. En cambio, en el otro 45 %, no existe información sobre este tema o falta evidencia para concretar el análisis.

Es importante mencionar que **solo en el 56 % de los casos se consignan explícitamente las fuentes de información que se utilizarán para recolectar los distintos indicadores y que solo en el 40 % de los casos está garantizado el acceso a dichas fuentes de información.**

3. La estrategia de evaluación

En el 72 % de los programas analizados se observó la planificación de algún tipo de evalua-

evaluabilidad

planificación

seguimiento

ción: sea de medio término, final o de ambos tipos combinados. En esos casos se verificó también la definición de los propósitos de evaluación, de las variables temporales, geográficas e institucionales a considerar y de los usos que se daría a la información generada en la formulación y posterior implementación de las intervenciones.

En el 6 % de los casos se encontró información parcial sobre este punto, en el 8 % no se halló ningún tipo de información y en el 14 % restante no fue posible concretar el análisis por falta de evidencia o acceso a los datos.

El Programa Conectar Igualdad creó una línea de Evaluación y Seguimiento para conocer y medir su impacto curricular, institucional, interpersonal y social. Su objetivo es documentar el proceso de cambio en las comunidades educativas destinatarias de todo el país, tanto para retroalimentar y mejorar los procesos como para diseñar y poner en marcha un sistema de evaluación, monitoreo e investigación sustentable de la gestión pedagógica del modelo 1 a 1.

Cabe destacar que en la mitad de las intervenciones analizadas se observa un plan de

acción para difundir resultados y hallazgos de las evaluaciones o para sistematizar lecciones aprendidas.

4. La estrategia de actores, incluidas la asignación de personal al seguimiento y evaluación y la gobernabilidad del sistema de monitoreo y evaluación previsto

Si bien se identifica a los actores que participarán de un modo u otro en las intervenciones, solo en el 30 % de los planes y programas se realizó un análisis previo de los principales intereses involucrados y sus posibilidades de participación en el proceso de evaluación.

En el 62 % de los programas analizados falta evidencia acerca de la definición de los actores responsables de llevar adelante el seguimiento y la evaluación. En el 8 %, la estrategia de actores se refleja en forma parcial o directamente está ausente. Solo en un 36 % de casos se prevé facilitar la participación de los "actores implicados" en la fase de desarrollo de la evaluación.

5. Los recursos destinados a la evaluación incluyendo sus costos, tiempos y recursos humanos asignados a la función

El 48 % de los programas y planes revisados tiene un presupuesto específico para realizar actividades de evaluación. Estos planes y programas cuentan con financiamiento internacional y, por eso, su diseño presenta una estructura de formulación similar, que ya contiene a la evaluación como requisito.

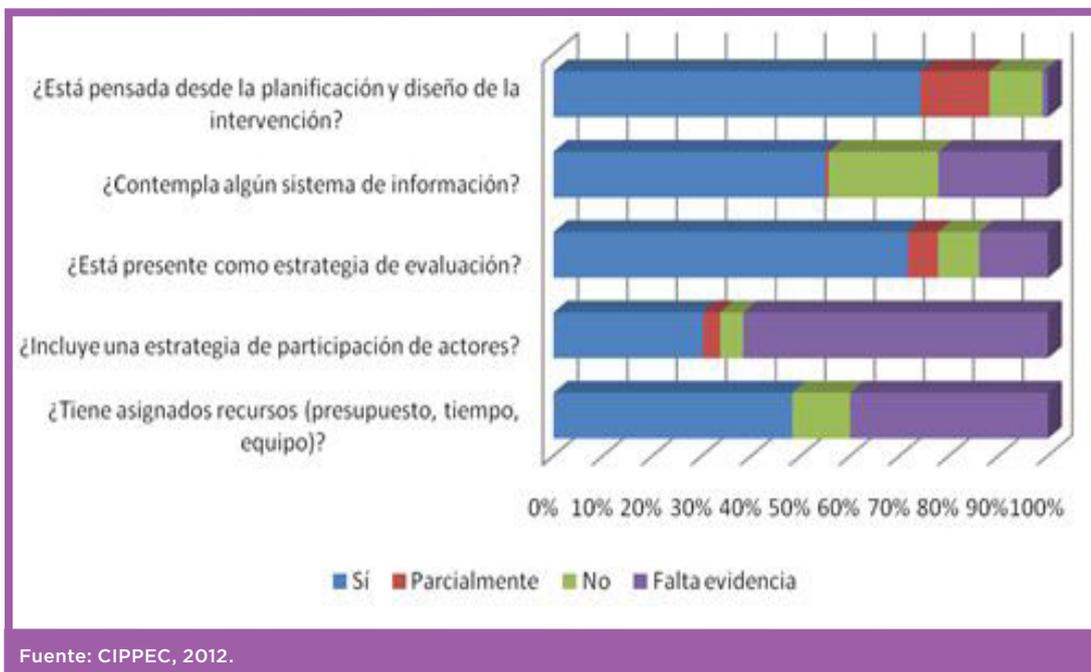
En el 40 % falta evidencia clara sobre los recursos que se destinarán a la evaluación y en el 12 % de los casos no se observa asignación presupuestaria específica para estas actividades.

evaluación

actores

recursos

Gráfico 1. Análisis de evaluabilidad de quince planes y programas nacionales



En el Programa BEC.AR, la información disponible no refleja la inversión prevista en recursos destinados al monitoreo y evaluación de la intervención.

¿Qué esperamos para evaluar?

Con más fortalezas en lo referente al diseño y planificación, y con un trayecto a completar en materia de operacionalización del seguimiento y la evaluación, la mayoría de los casos analizados incluye algún tipo de evaluación como parte de su estrategia de intervención.

Sin embargo, **el acceso público a esta información no es sistemático ni está garantizado:**

- La visibilización de los programas en internet es escasa.
- La accesibilidad a documentos, contratos, informes de seguimiento o evaluaciones es poco homogénea.
- La relación de dependencia de los planes y programas con ministerios o áreas de gobierno suele ser confusa.

A su vez, se observa una diferencia cualitativa entre los planes y programas que cuentan con financiamiento de organismos internacionales y aquellos que reciben únicamente fondos nacionales para su ejecución. En el primer caso, los documentos de diseño y planificación suelen estar disponibles y contienen información relativa a los cinco atributos del análisis de evaluabilidad. También están publicados los documentos de seguimiento, las evaluaciones intermedias y los informes de de-sembolsos, entre otros. En el segundo caso, el de los programas de financiamiento nacional, la información (cuando se la encuentra) suele ser menos sistemática.

Este análisis demuestra que **tampoco parece ser una prioridad en la planificación y diseño de planes y programas la inclusión de los actores sociales y beneficiarios en los mecanismos de monitoreo y evaluación.**

mas? En línea con esta pregunta, nos interesa destacar los siguientes aspectos:

- **Robustecer el ciclo de vida de las políticas públicas.** Asegurar la calidad del diseño y la planificación, y la identificación de resultados posibles y de métricas inteligentes. Garantizar la implementación para que se desarrolle de acuerdo con los problemas identificados, y sirva a los beneficiarios planeados en los tiempos y recursos establecidos.
- **Fortalecer las capacidades técnicas de las personas involucradas en ese proceso.** La profesionalización y meritocratización del sector público es un factor determinante para la aplicación práctica de mecanismos estables, independientes, autónomos y rigurosos de diseño, implementación y evaluación de los efectos de las políticas públicas.
- **Incluir a los actores sociales y a los beneficiarios de las intervenciones como sujetos activos de la estrategia de evaluación.** Garantizar que su mirada sea considerada durante todo el proceso de la política pública y aumentar el acceso público a herramientas que difundan información relevante.
- **Fomentar el uso de la evidencia en la toma de decisiones.** A través de la provisión de información y propuestas de mejora, será posible alentar el desarrollo e implementación de los planes y programas en curso (así como las nuevas iniciativas). La evidencia podría centrarse en aquellos puntos que funcionaron, en las principales fortalezas y debilidades de los planes y programas, las yuxtaposiciones de recursos y los gastos innecesarios, entre otros.

La evaluación de los planes y programas de gobierno es, cada vez más, una función estratégica del Estado. En un contexto de mayores niveles de inclusión y participación política, la difusión de sus resultados y hallazgos se convierte en un derecho que puede ampliar el ejercicio de ciudadanía.

indicadores **La evaluación como función estratégica del Estado**

resultados

evidencia

¿Cómo podríamos, entonces, fortalecer la evaluabilidad de nuestras políticas, planes y progra-

- **Regular la “mirada evaluativa” para medir los resultados de planes y programas en forma objetiva, a través de indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad del trabajo, y orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas.** Un enfoque propio del Estado argentino evitaría el uso de marcos desarrollados por los organismos de financiamiento y, que muchas veces, no son valorados positivamente por quienes tienen responsabilidades de diseño e implementación de planes y programas.📍

Los programas analizados

1. Programa de fortalecimiento de capacidades de gestión municipal “buenas prácticas”.
2. Programa nacional remediar-redes.
3. Programa conectar igualdad.
4. Programa nacional de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes.
5. Programa de mejoramiento del sistema educativo.
6. Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa.
7. Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa II.
8. Programa de apoyo a la reestructuración empresarial.
9. Programa nacional de formación de dirigentes y fortalecimiento institucional.
10. Programa nacional para la promoción de la producción y el consumo sustentables.
11. Plan nacional de seguridad alimentaria “el hambre más urgente”.
12. Programa BEC.AR - becas de formación en el exterior en ciencia y tecnología.
13. Plan nacional de desarrollo local y economía social “manos a la obra”.
14. Programa materno-infantil – PROMIN II.
15. Programa federal de salud.

Merino, M. (2007). La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *Papeles, Agencia de Evaluación y Calidad del Gobierno de España* (Nº 7).

Instituto Navarro de Administración Pública (2008). Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra. Gobierno de Navarra.

Rutman, L. (1980). *Planning useful evaluations. Evaluability assessment*. Beverly Hills: Sage.

Smith, M.F. (1989). *Evaluability assessment: A practical approach*. Norwell, MA: Kluwer.

Wholey, J.S. (1987). *Evaluability assessment: Developing Program Theory*. San Francisco: Jossey Bass.

Wholey, J.S. (1994). Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. En J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds), *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.

Natalia Aquilino: directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Candidata a Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Fue oficial de coordinación del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina y oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Posee experiencia en procesos de planificación estratégica y en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas de alcance nacional, provincial y municipal.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Julia D'Agostino: coordinadora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. Licenciada en Ciencias Políticas (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Estudios Organizacionales (Universidad de San Andrés). Realizó estudios de posgrado en Universidad de San Andrés, Universidad Di Tella y Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Leandro Echt: coordinador de proyectos del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciado y profesor en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidato a magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad de Georgetown).

Los autores agradecen especialmente la valiosa colaboración de **Sofía Estévez** y **Caroline Siebert**, estudiantes de Ciencia Política de la Universidad de San Andrés, en la realización del trabajo de campo para este análisis y de **Ernesto Castagnino** investigador asociado del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC, por sus aportes y comentarios.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Aquilino, N.; D'Agostino, J. y Echt, L. (octubre de 2012). ¿Están todas las políticas públicas en condiciones de ser evaluadas? Un análisis sobre quince programas nacionales. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°111**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local