

Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina

Red Argentina de Evaluación – EvaluAR

Natalia Aquilino y Paula Amaya (compiladoras)
Eva Arias (editora)



Contenidos

Agradecimientos	5
Prólogo	6
Introducción.....	8
1. Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el nivel nacional.....	10
1.1. Una mirada desde los actores.....	10
<i>Reflexión sobre el concepto de evaluación ¿Qué significa evaluar?.....</i>	<i>11</i>
1.1.2. <i>Algunas experiencias reconocidas: las fortalezas de la evaluación en el nivel nacional.</i>	<i>12</i>
1.1.3. <i>Los impulsos recientes: las oportunidades de la evaluación en el nivel nacional.</i>	<i>14</i>
1.1.4. <i>Evaluación y calidad de las políticas públicas.....</i>	<i>15</i>
1.1.5. <i>Desafíos y condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas o iniciativas de evaluación de políticas públicas.</i>	<i>16</i>
1.2. Una mirada normativa.....	17
1.3. Una mirada desde los planes programas y programas de gobierno.....	19
1.3.1. <i>La calidad de la planificación y del diseño de la intervención para lograr los resultados o efectos deseados.</i>	<i>21</i>
1.3.2. <i>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.....</i>	<i>23</i>
1.3.3. <i>La estrategia de evaluación de planes y programas de gobierno.</i>	<i>25</i>
1.3.4. <i>La estrategia de actores.....</i>	<i>27</i>
1.3.5. <i>Los recursos destinados para la implementación de la estrategia de evaluación.....</i>	<i>28</i>
2. Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el nivel subnacional.....	30
2.1. La evaluación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).....	30
2.1.1. <i>Una mirada desde los actores.</i>	<i>30</i>
2.1.2. <i>Una mirada desde la normativa.</i>	<i>30</i>
2.1.3. <i>Hacia un diagnóstico de la evaluación en la CABA: experiencias, oportunidades, calidad y desafíos.....</i>	<i>31</i>
2.2. La evaluación en la provincia de Córdoba.....	33
2.2.1. <i>Una mirada desde los actores provinciales.</i>	<i>33</i>
2.2.2. <i>Una mirada desde la normativa provincial.</i>	<i>36</i>
2.2.3. <i>Hacia un diagnóstico de la evaluación en Córdoba.</i>	<i>36</i>
2.3. La evaluación en la provincia de Mendoza.....	38

2.3.1. Una mirada desde los actores provinciales.	38
2.3.2. Una mirada desde la normativa provincial.	40
2.3.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en Mendoza.	41
2.4. La evaluación en la provincia de Corrientes.	46
2.4.1. Una mirada desde los actores.	46
2.4.2. Una mirada desde la normativa.	47
2.4.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en la Provincia de Corrientes: experiencias, oportunidades, calidad y desafíos.	47
2.5. La evaluación en la provincia de Salta.	50
2.5.1. Una mirada desde los actores provinciales.	50
2.5.2. Una mirada desde la normativa provincial.	50
2.5.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en Salta.	51
3. A modo de cierre: reflexiones acerca del estado de la evaluación en Argentina.	52
<i>Respecto del sistema político.</i>	<i>52</i>
<i>Respecto a las organizaciones públicas.</i>	<i>52</i>
<i>Respecto del fortalecimiento de las redes de evaluación e instancias de intercambio en la sociedad civil.</i>	<i>54</i>
Anexos.	55
1. Síntesis del plan de trabajo de la investigación.	55
2. Guía de entrevista a referentes del tema: expertos y funcionarios.	56
3. Listado de personas entrevistadas según jurisdicción.	57
4. Tabla de normativa nacional y provincial relacionada con la evaluación de políticas públicas.	60
5. Listado de planes y programas sociales nacionales estudiados.	71
6. Equipo de trabajo de la Red EvaluAR.	72
Índice de Tablas	
Tabla 1. Dimensiones y áreas del análisis de evaluabilidad.	19
Tabla 2. Indicadores de la dimensión 1.	21
Tabla 3. Indicadores de la dimensión 2.	23
Tabla 4. Indicadores dimensión 3.	25
Tabla 5. Indicadores dimensión 4.	26
Tabla 6. Indicadores dimensión 5.	27

Provincias consideradas en este estudio



■ Agradecimientos

Los autores de este trabajo agradecen a la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE, por sus siglas en inglés) por su apoyo para la realización de esta investigación. Asimismo, agradecen a los distintos funcionarios de las provincias incluidas en este estudio que brindaron entrevistas y permitieron enriquecer la comprensión de las distintas realidades locales de los temas aquí tratados. Por último, agradecen a sus seres queridos de quienes tomaron prestado tiempo y dedicación para embarcarse en esta publicación realizada con vocación y entrega.

Prólogo

Por Pablo Rodríguez-Bilella y Esteban Tapella¹

Distintas instituciones internacionales reconocen el importante rol que las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben tener en los procesos de desarrollo nacional, tal como se declaró en el Programa para la Acción de Accra (2008) y en el 4º Foro de Alto Nivel, que tuvo lugar en Busan hacia fines de 2011. Las conclusiones del Foro señalaron un renovado énfasis en propiciar el compromiso de la sociedad civil con las autoridades nacionales, para apoyar la formulación y ejecución de políticas dirigidas por los mismos países. Esta situación se concatena con el notable despliegue que tuvo la globalización de la práctica de la evaluación de proyectos, programas y políticas en las dos últimas décadas. Su origen puede rastrearse en las organizaciones y agencias internacionales, gobiernos nacionales y empresas regionales que comenzaron a encargar a evaluadores externos la realización de trabajos dentro y fuera de las fronteras nacionales.

También se observa un crecimiento notable de sociedades, redes y asociaciones de evaluación que trabajan en contextos de gran diversidad. Este escenario complejo ofrece una gama de intereses múltiples en los que se pueden focalizar estas Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (VOPE, por sus siglas en inglés), las cuales se organizan en grupos de trabajo para plantearse objetivos concretos al respecto y generar acciones para su cumplimiento. En la actualidad, en todo el mundo existen más de ciento cincuenta VOPEs en los niveles subnacional, nacional, regional e internacional, tal cual las identifica la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE), red global de evaluación.

La IOCE (<http://www.ioce.net/en/index.php>), creada a inicios de 2003, busca fortalecer el liderazgo y capacidades de evaluación en países en vías de desarrollo, promover las relaciones entre la teoría y la aplicación práctica de la evaluación alrededor del mundo, y promover la evaluación como una profesión. La mayor parte de sus esfuerzos están dirigidos a lograr un mayor pluralismo en el campo de la evaluación, inspirada por la idea de ser una comunidad de respeto mutuo de profesionales y teóricos, entre quienes hay un amplio rango de posiciones y donde existe un espacio clave para el aprendizaje y el enriquecimiento mutuo.

En el Consejo Directivo de la IOCE están representados la ReLAC (Red de Evaluación, Seguimiento y Sistematización de América Latina y el Caribe), AfrEA (Asociación Africana de Evaluación); AEA (Asociación Americana de Evaluación), CES (Sociedad de Evaluación de Canadá), EES (Sociedad Europea de Evaluación) y hasta Enero de 2015, IPEN (red de evaluación de países de Europa del Este), CoE (Comunidad de Evaluadores del Sudeste Asiático); APEA (Asociación de Evaluación de Asia-Pacífico), y AES (Sociedad de Evaluación de Australasia).

Una reciente y particular red transnacional es EvalPartners, que no debe ser considerada una VOPE en sí misma sino una alianza de colaboración internacional, fue lanzada en Accra (Ghana), en enero de 2012, bajo el auspicio de la IOCE y UNICEF (luego continuado dicho apoyo por ONU Mujeres).

¹ Representantes de ReLAC ante la IOCE, miembros de la Red EvaluAR.

EvalPartners es un movimiento que refleja el consenso generalizado sobre la importancia de la evaluación como un instrumento eficaz para apoyar los programas de desarrollo en el logro de resultados equitativos y sensibles al género. Más de medio centenar de organizaciones e instituciones (VOPE, instituciones académicas, agencias de las Naciones Unidas y socios de desarrollo bilaterales y multilaterales) están vinculados en EvalPartners, en un trabajo en red, asumido como camino de aprendizaje de buenas prácticas, cooperación mutua y oportunidades de intercambio de conocimiento.

EvalPartners puso en marcha diversos proyectos e iniciativas: programa de apoyo entre pares (colaboración entre VOPE), proyectos innovadores para fortalecer la demanda y uso de la evaluación, varios programas virtuales sobre evaluación para el desarrollo (en español, árabe y ruso), la publicación de dos libros en su serie sobre el fomento de las funciones de la sociedad civil en materia de promoción de las capacidades de evaluación, y la identificación de ideas innovadoras con un foco explícito en materia de equidad y género dentro de las estrategias para fortalecer la demanda y el uso de la evaluación, entre otros. Una iniciativa particularmente relevante fue la elección de 2015 como año Internacional de la Evaluación.

La Red EvaluAR es la Red de Evaluación de la Argentina, asociada con la ReLAC como red regional y como tal, miembro activo de la IOCE y EvalPartners. A mediados de 2014, la Red EvaluAR ganó uno de los proyectos de apoyo entre pares auspiciados por EvalPartners. El proyecto se tituló “Celebrando el 2015 como Año Internacional de Evaluación: logros y retos de la evaluación en Argentina” y, entre otros resultados, dio origen a esta publicación, fruto del trabajo profesional y voluntario de diversos colegas miembros de la Red EvaluAR, distribuidos por la geografía Argentina. Confiamos en que este trabajo podrá ser discutido y enriquecido, así como continuado y profundizado, convirtiéndose en un aporte relevante a la práctica de la evaluación en el contexto nacional.

Introducción

Por Natalia Aquilino²

La Asamblea General de Naciones Unidas declaró a 2015 como año internacional de la evaluación, reconociendo la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales de evaluación para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien, hasta cierto punto, desde 2010 se lograron monitorear los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio nunca se desarrolló una evaluación acabada acerca de sus resultados. Esto se debe, en parte, a que los países miembros no estuvieron en condiciones de garantizar información de calidad proveniente de sus sistemas nacionales.

En la Argentina, desde 2011 la agenda pública viene otorgando un lugar cada vez más relevante a la evaluación de políticas públicas. En 2013, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) creó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, una iniciativa que apunta a fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación y a mejorar la adecuación entre los objetivos, recursos y productos de la política pública y entre los resultados, objetivos e impactos sobre el conjunto de la sociedad. Además, el programa se propuso contribuir a institucionalizar 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. La JGM apoyó también el desarrollo de capacidades para diseñar e implementar diversos tipos de evaluación de programas y proyectos.

En la misma línea, algunos ministerios implementaron sistemas y enfoques para garantizar el monitoreo y la evaluación de sus planes y programas bajo distintas metodologías y alcances, tal como se desarrolla en el capítulo 1 de este trabajo. Sin embargo, en la Argentina aún falta una mirada integral que evalúe el desempeño global del plan de gobierno.

En el nivel provincial, el panorama es heterogéneo en términos de capacidades, marcos legales y culturas de evaluación. Algunas provincias avanzaron en la adopción de planes estratégicos de gobierno de mediano y largo plazo, una de las bases para tornar viable la evaluación de resultados de las políticas públicas. Tal es el caso de Chaco, Corrientes, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán, Salta, San Luis y Santa Fe, por ejemplo. Otras provincias lograron desarrollar capacidades en gestión para resultados, en muchos casos con apoyo de los organismos internacionales, que también es un paso necesario para un ejercicio sistemático de evaluación: en esto, Córdoba y Tucumán son buenos ejemplos. Algunas provincias desarrollaron sistemas de monitoreo y evaluación de calidad para planes o programas puntuales, sobretudo en el sector social, como en el caso de Santa Fe. Otras jurisdicciones están avanzando en la evaluación del desempeño de sus funcionarios políticos, para fijar objetivos de impacto y gestión.

Por su parte, a nivel académico, las Universidades están desarrollando una oferta específica para contribuir a la formación de evaluadores en distintos puntos del país. La Universidad de

² Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y miembro de la red EvaluAR.

San Martín puso en marcha en 2014 el Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas, la Universidad Nacional de Entre Ríos lanzó la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas en 2015 y la Universidad Nacional de Lanús en conjunto con la Universidad Nacional Arturo Jauretche inauguran en 2016 la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas.

La sociedad civil también tomó la posta y puso en valor el capital social y técnico que existe para evaluar a través de la formación de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR), que nuclea de manera independiente a más de 160 profesiones y expertos de siete provincias argentinas con el objetivo de mejorar sus artes y contribuir al debate local-global sobre el desarrollo de capacidades de evaluación.

Este libro intenta desarrollar un primer mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina sobre un conjunto de factores orientados a dar cuenta de distintos aspectos del proceso evaluativo. Para detectar esos factores, se adoptó una estrategia cualitativa que rescata a los actores que intervienen en distintos aspectos de la evaluación a nivel estatal y provee insumos críticos para conocer: a) algunos aspectos conceptuales acerca de cómo se entiende a la evaluación; b) la normativa nacional y provincial vigente; c) la calidad del diseño de planes y programas para ser evaluados; d) algunas experiencias de evaluación reconocidas; e) la relación de la evaluación con la calidad de las políticas públicas, f) las oportunidades y desafíos que se presentan para fortalecer la mirada evaluativa y la cultura de evaluación en Argentina.

Esta preocupación nace como tal durante los distintos espacios de intercambio que tuvo la red EvaluAR entre 2013 y 2014. El estudio fue diseñado y desarrollado en forma colaborativa por distintos miembros (Anexo 5) entre los meses de octubre de 2014 y noviembre de 2015. No constituye un trabajo terminado o cerrado. Muy por el contrario, es una semilla para continuar pensando y relevando el estado de la evaluación en la Argentina desde una perspectiva federal. Su objetivo es continuar sumando análisis provinciales, para completar un mapa que de por sí es activo y cambiante.

Este trabajo está estructurado en cuatro secciones. En la primera, se presentan los resultados del nivel nacional. En la segunda parte, se despliegan los casos provinciales analizados: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Mendoza, Corrientes y Salta. En la tercera parte, se comparten algunas conclusiones preliminares, que fueron compartidas con el conjunto de la red en abril de 2015. Por último, se incorporan un conjunto de anexos que aportan el marco metodológico con el que fuera realizado el estudio.

1. Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el nivel nacional.

Por Paula Amaya³, Marcela Lacueva Barragán⁴ y Natalia Aquilino⁵

1.1. Una mirada desde los actores.

Este apartado se construye a partir de una serie de entrevistas realizadas a referentes en el tema políticas, gestión pública, planificación y evaluación. El ámbito al cual hicieron referencia las preguntas es el Estado Nacional.

Las personas entrevistadas tienen una trayectoria destacada ya sea en función de sus responsabilidades ejercidas en el ámbito de la gestión (a cargo de áreas de planificación, gestión pública, fortalecimiento institucional, capacitación, recursos humanos, entre otras) y / o debido a sus antecedentes académicos y de producción teórica (autores de documentos de referencia local y regional, directores de maestrías y especializaciones en la temática, docentes e investigadores de universidades públicas argentinas).

Las áreas a las cuales hicieron referencia las personas fueron, entre otras: Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Planificación e infraestructura, Ministerio de Ciencia y Tecnología, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Universidades Nacionales, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Las entrevistas fueron semi estructuradas y se realizaron entre los meses de octubre de 2014 y marzo de 2015. Se realizaron diferentes preguntas abiertas referidas a la evaluación, su significado, las experiencias llevadas a cabo recientemente en Argentina, las condiciones necesarias para promover la evaluación, entre otras (ver Anexo 2).

Las respuestas a esas preguntas, fueron procesadas, analizadas, buscando las ideas más frecuentes, sintetizando la totalidad de las opiniones, cuidando que cada una de ellas quedara representada. Ese procesamiento dio como resultado el capítulo que a continuación se presenta, el cual, podemos decir, es la síntesis de opinión de actores relevantes, respecto del estado de situación de la evaluación en el nivel nacional de gobierno en Argentina.

Nos permitimos sumar reflexiones propias del equipo investigador, con el propósito de aportar a un debate acerca de la cuestión. Compartimos entonces las respuestas de las personas entrevistadas, su síntesis.

³ Universidad Nacional Arturo Jauretche y miembro de la red EvaluAR.

⁴ Miembro de la red EvaluAR.

⁵ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y miembro de la red EvaluAR.

Reflexión sobre el concepto de evaluación ¿Qué significa evaluar?

Hubo coincidencias a la hora de proponer una definición de evaluación por parte de las personas entrevistadas.

“Evaluar es realizar una mirada, una revisión, un análisis crítico sobre un programa o una política.”

“Ese análisis debe tener un uso, debe ser material para la reflexión y la toma de decisiones sobre ese programa o política, de lo contrario, pierde sentido.”

“Esa reflexión producto de la evaluación, además tiene que generar un cambio en la situación, política o programa evaluado.”

“El mismo proceso de la evaluación es aprendizaje, la sistematización de la experiencia, es aprendizaje y ganancia para las instituciones públicas y la ciudadanía, al generar una “memoria” de lo realizado.”

“Evaluar promueve un conocimiento sobre las políticas y su implementación. Implica conocer como salieron las cosas ¿Para qué? Para mejorar la intervención pública. La evaluación sirve para determinar qué funcionó y qué no en la implementación de una política”.

“Si la finalidad de la planificación del desempeño de las políticas públicas es dar respuesta o satisfacer alguna problemática de la sociedad, las evaluaciones deben aportar el balance de lo realizado en ese sentido, deben proponer una mirada integral de lo sucedido.”

“La evaluación implica valorar de forma articulada, de forma integral, lo hecho.”

“La evaluación sirve para hacer un balance sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, para saber qué aspectos hay reconsiderar y modificar. Recalcular, retroalimentar”.

Encontramos coincidencia en que evaluar es sistematizar, es valorar, es analizar, es aprender. De acuerdo a las personas entrevistadas, la evaluación debe estar relacionada con la mejora y la toma de decisiones en el ámbito público, la evaluación debe ser integral y articulada. Evaluar es reflexionar sobre lo hecho.

Es importante el énfasis respecto de la “utilidad” de la evaluación. De acuerdo a la mayoría de las respuestas, la evaluación se encuentra relacionada con la reflexión para aprender, para tomar decisiones que mejoren las políticas.

No se relaciona a la evaluación única ni principalmente con la rendición de cuentas, con la transparencia, con el control de gestión, sino que se la vincula sobre todo con el aprendizaje y la toma de decisiones.

Esta tendencia en las respuestas resulta muy importante, porque pueda dar cuenta de una maduración de las percepciones y posturas acerca de la centralidad que la evaluación puede

tener como oportunidad de reflexión, balances y mejoras “sustanciales sobre los resultados de las políticas” en detrimento de una perspectiva de “control externo sobre las formas de acción estatal”.

1.1.2. Algunas experiencias reconocidas: las fortalezas de la evaluación en el nivel nacional.

Algunas de las personas entrevistadas no conocían las experiencias de evaluación realizadas en los últimos años. Algunas de ellas afirmaron saber que existen, pero no conocerlas.

Este dato es llamativo por diferentes cuestiones. En primer lugar, porque todas las personas entrevistadas tienen una reconocida trayectoria en temas de gestión de políticas públicas y fueron protagonistas de los cambios ocurridos en los últimos años en el Estado Nacional. Por lo tanto la respuesta puede estar diciéndonos que, dentro del conjunto de saberes, referencias, prácticas, conocimientos relacionados con la planificación, las iniciativas de fortalecimiento institucional, los desafíos, los modelos de gestión pública, la evaluación es un tema que todavía no tomó un lugar destacado.

Esta idea surge debido a que, aun personas que fueron participes de cambios institucionales importantes a nivel nacional y personas destacadas por sus producciones teóricas o por la incidencia que tuvieron durante formación de los y las profesionales de la gestión y las políticas públicas, contestaron que saben o conocen poco en materia de experiencias de evaluación llevadas a cabo.

Este es un tema trascendental para la materia, y nos permite reflexionar sobre la siguiente probable hipótesis: La evaluación no ocupa todavía un lugar preponderante, ni siquiera en la agenda de los ámbitos dedicados a la promoción y el estudio de las mejoras, fortalecimiento e innovación estatal. Este dato nos lleva a pensar que las experiencias de evaluación no son todavía frecuentes a nivel nacional o que fueron poco difundidas y socializadas.

Entendemos que suceden las dos cosas. Por un lado, en materia de mejora del accionar estatal, las prácticas de evaluación no forman parte de las experiencias más destacadas que se implementaron en los últimos años. Esto nos puede llevar a una segunda reflexión: **Es necesario promover con mayor énfasis la puesta en marcha de experiencias de evaluación de políticas y programas públicos en el nivel nacional en Argentina.**

Pero además, las experiencias de evaluación que sí existieron no suelen conocerse de forma extendida, ni siquiera en los ámbitos dedicados a proponer la mejora de las instituciones. Por lo tanto, podemos inferir que **las experiencias de evaluación implementadas en la administración pública nacional no fueron socializadas de forma extendida, y por lo tanto sería importante poner más empeño en difundirlas.**

A continuación, proponemos recorrer las respuestas de las personas entrevistadas, que son muy valiosas para debatir sobre estas hipótesis y caracterizan las prácticas de evaluación conocidas.

Observamos referencias, experiencias y prácticas de evaluación conocidas por las personas entrevistadas. Se destaca la existencia de evaluaciones sectoriales y los diferentes intentos

que el gobierno nacional realiza para avanzar hacia la conformación de un sistema integrado de evaluación, aunque se advierte que esto todavía no fue posible.

Refieren a evaluaciones provenientes del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), el Plan Conectar Igualdad, las evaluaciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología, las evaluaciones de calidad, las evaluaciones de los programas educativos (sobre el Programa FINES, sobre los bachilleratos populares, por tomar solo dos ejemplos). Se enuncian las iniciativas de evaluación de diferentes programas que se realizan en forma conjunta entre ministerios y universidades nacionales y, a modo de ejemplo, se relatan las evaluaciones de los programas sociales Argentina Trabaja y Ellas Hacen o las implementadas por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). También se hace referencia a la iniciativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 2013. En la actualidad, se nombran intentos desde la Subsecretaría de evaluación presupuestaria, junto con Jefatura de Gabinete y Coordinación Administrativa y la Secretaría de Hacienda para la construcción de un programa de evaluación nacional.

Las personas entrevistadas coinciden en que el mayor desafío es lograr un sistema integral y nacional de planificación y evaluación de políticas y programas públicos.

Las instituciones en las cuales se reconocen experiencias de evaluación son:

- ANSES.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Ciencia y tecnología.
- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Educación.
- El INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).

Además, los entrevistados destacan la existencia de experiencias interesantes a nivel de programas y proyectos y se nombran las siguientes:

- Las evaluaciones que realiza ANSES sobre diferentes programas, entre ellos la AUH y el Programa Conectar Igualdad.
- Las evaluaciones de CONEAU sobre las universidades.
- Las evaluaciones institucionales y el seguimiento y monitoreo en el Ministerio de Ciencia y Técnica.
- La evaluación de los programas sociales Ellas Hacen y Argentina Trabaja en La Plata, coordinadas por la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

También se destaca que, a diferencia de los noventa, cuando se registró quizás un mayor número de experiencias sectoriales de evaluación Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de programas Sociales – SIEMPRO, monitoreo de planes del Ministerio de Trabajo, de Salud, Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Auditoría General de la Nación (AGN), en 2015 existe un proceso progresivo de integración vertical de prácticas evaluativas. Sin embargo, aún no se observa articulación entre las diferentes evaluaciones.

1.1.3. Los impulsos recientes: las oportunidades de la evaluación en el nivel nacional.

Las respuestas a esta pregunta se dividen en tres grupos. El primero y el más numeroso, responde que **se extendieron las prácticas evaluativas**. El segundo expresa no saber o no conocer si esto sucedió, dado que no todas las personas entrevistadas conocían las experiencias que ya están en funcionamiento. Un número menor de personas entrevistadas entiende que en la Argentina, las experiencias de evaluación no se extendieron en los últimos años, aunque consideran que se advierte una mayor complejidad en el tratamiento del tema.

Todos consideran que existe una revalorización de la evaluación, pese que todavía no se advierten acuerdos difundidos sobre su importancia. Resaltan que en la actualidad es más explícita la relación de la evaluación con la mejora de la calidad de las políticas que, lentamente, el Estado va incorporando estos procesos e institucionalizando espacios de evaluación.

Quienes afirman que se extendieron hacen referencia a los intentos de crear una Agencia de Evaluación, a los esfuerzos promovidos por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y al propio Programa de Evaluación de Políticas que impulsó la JGM.

También se nombra el impulso de la JGM para avanzar hacia una “sociedad de gobierno abierto”, la incorporación del gobierno electrónico (E-GOV) como promotor de la evaluación presupuestaria y de las políticas públicas o el programa de metas estratégicas de la JGM.

Se enuncia que todavía no existe una instancia de evaluación de la integralidad de las políticas sino, por el contrario, que todas corresponden a políticas, programas o procesos intermedios.

Se advierte que, quizás, más cerca de la finalización de un período de gestión, se den las condiciones propicias para avanzar más en materia de evaluación.

“Si los avances en planificación han sido experimentales, reales pero no sistemáticos, tenemos que decir que en evaluación, los avances son todavía menos formalizados. Las preocupaciones por la evaluación son tardías y tienen que ver con los avances a pasos lentos en planificación. Ahora que el espacio de la planificación empieza a recuperarse y tomar forma, podemos empezar a pensar en la evaluación, pero todavía hay una deuda con el fortalecimiento del espacio de planificación y evaluación. Argentina tiene una deuda pendiente, ligada a la coyuntura, antes se impidió el pensamiento a mediano y largo plazo”.

Quienes consideran que no se extendieron las prácticas de evaluación como tales, sostienen que en los noventa circulaban más evaluaciones. Y agregan que en la actualidad es necesario desarrollar nuevas formas de evaluación, con miradas más relacionadas con nuestros modelos de Estado, con los objetivos estratégicos. Se resalta la importancia de involucrar al ciudadano y establecer una mirada integral sobre la gestión de estas políticas.

“Necesitamos contar con mapas que nos orienten, saber hacia donde tenemos que ir en función de los objetivos.”

1.1.4. Evaluación y calidad de las políticas públicas.

En este aspecto, la respuesta afirmativa fue contundente. Se entiende que si no se articulan planificación, gestión de procesos y evaluación, no se pueden sistematizar los resultados de las políticas en términos sociales o de mejora de las condiciones de vida.

La evaluación es considerada como una estrategia útil para orientar el sentido hacia donde deben direccionarse las decisiones a partir de los resultados alcanzados, para mirar de forma integral y articulada las políticas y sus resultados.

Así, es compartida la afirmación de que la evaluación está relacionada e incide en la calidad institucional. Las personas coinciden en que el proceso de planificación de políticas debería realizarse de manera más integral, para generar a su vez mayores condiciones de cara a mejorar su consistencia. La calidad y legalidad de los procesos y la solvencia de los sistemas de trabajo son importantes en términos de implementación, pero la calidad institucional estaría sustentada en los buenos resultados y estos solo pueden ser considerados y valorados a través de la evaluación de políticas y programas.

En definitiva, de acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas, **no se puede concebir la planificación sin la evaluación**. Es la relación entre conocimiento y acción. Es necesario integrar y articular planificación, gestión y evaluación. Además de incidir en la calidad institucional en términos de resultados, la evaluación integrada a la planificación ordena los diferentes aspectos de la gestión, por ejemplo, el desempeño de las personas.

La posibilidad de que estas estrategias tengan sentido depende de los liderazgos y los equipos de gestión. La política es el motor de las capacidades de gobierno, que pueden redundar en la calidad institucional.

La evaluación es central para advertir posibles desviaciones en tiempo real y con información de primera mano. Permite mejorarlas, sin ninguna duda, y genera conocimiento, análisis crítico, proceso de reflexión, agrega valor. Por eso, *quid* de la cuestión radica en cómo se lo utilice. La evaluación forma, mejora los diseños, mejora las prácticas. Muchas veces no se llega al diseño, pero sí a las prácticas.

Para que la evaluación tenga incidencia en la calidad institucional, es necesario planificarla. Es necesario definir el diseño y el para qué de la evaluación, quiénes usarán la información, cómo se va a difundir, quiénes van a participar de la evaluación. En el ámbito de los tipos de actores, se propone diferenciar los aspectos que agregan legitimidad al proceso de evaluación de aquellos que resultan centrales para valorar en sí la política o programa en cuestión.

La evaluación es importante en el marco de una definición de calidad institucional, que ponga el foco en los resultados sociales más que en los procesos o las formas.

1.1.5. Desafíos y condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas o iniciativas de evaluación de políticas públicas.

Las respuestas a estas preguntas fueron más que interesantes y, seguramente, constituyan una fuente de reflexión en los diferentes ámbitos que se relacionan con la evaluación de políticas y programas públicos. Debido a la riqueza que presenta cada opinión, decidimos presentarlas tal como las expresaron las personas entrevistadas, para luego proponer una serie de reflexiones finales.

¿Qué hace falta para profundizar el desarrollo de sistemas o iniciativas de evaluación en Argentina, de acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas?

- Fuertes liderazgos políticos y de fortalecimiento de los equipos de gestión. Comunicación y expresión clara de los objetivos. La diferencia la hace lo político, los liderazgos y las competencias de los equipos de gestión.
- Instalar la discusión sobre la evaluación en los ámbitos de construcción política, para que los futuros gobiernos tengan mejores herramientas para evaluar.
- Hacer crecer su presencia en la agenda de políticas públicas. A partir de esto, se empezará a hacer una valoración negativa de su ausencia. Tienen que mostrarse los beneficios de realizar evaluaciones, de forma tal que cada vez más se instale como preocupación.
- Revisar la noción de resultados, dado que en los sistemas presidencialistas no hay incentivos para perseguir o mostrar resultados a largo plazo. Se necesitan resultados rápidos y visibles, que puedan utilizarse dentro del período del mandato.
- Compromiso de los actores políticos, acompañamiento en el proceso de planificación, control y evaluación en todo momento del sector político, con la necesaria capacitación.
- Fortalecer la capacidad burocrática como condición para el desarrollo sustantivo de los procesos de evaluación.
- Conocer y comprender la agregación de valor que constituye el proceso de construcción de políticas públicas. No se conoce el proceso presupuestario, este debiera ser el parámetro de cualquier evaluación. Hay que perfeccionar un sistema de información financiera. Hay muy poca información sobre indicadores y serios problemas en los registros administrativos. Esto es muy necesario para generar evaluación, disponibilidad de información y conocimiento de los procesos.
- Que los funcionarios valoren los interrogantes acerca de lo que están haciendo y que todos construyan una cuota de “humildad” para poder decirse a sí mismos (no hace falta decirlo públicamente) qué cosas es necesario mejorar.
- Promover la creación de un sistema de evaluación centrado en el Poder Ejecutivo, en los resultados en términos políticos.
- Incluir la noción de evaluación acompañando todo el proceso de diseño, ejecución, implementación valorando los resultados intermedios logrados, no solo los finales.
- Fortalecer la articulación normativa entre presupuesto, planificación y gestión (para resultados). Hay progresos en unidades gubernamentales relativas a este punto, por ejemplo el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que tiene un Plan Estratégico, lo mismo los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Turismo. Crear un sistema integrado de plan, presupuesto y evaluación. Este sistema focaliza y ubica dentro de las áreas de gobierno a aquellos aspectos que necesariamente se interrelacionan.

- Fortalecer los niveles de articulación entre la academia y la gestión de las políticas. Las políticas tienen una magnitud que las universidades no pueden asumir a tiempo, dado que son las organizaciones más preparadas para asumir la complejidad que ellas implican, (las políticas). Y a la vez, hay una resistencia de los funcionarios a involucrar a la academia en las evaluaciones.
- Prever la evaluación dentro de las estructuras estatales.
- Construir propuestas de evaluación viables.
- Diseñar herramientas atractivas sobre la evaluación, con peso sobre lo procesual y mucho más ligadas a lo político.
- Formar profesionales en evaluación.
- Que los equipos de gestión participen de las evaluaciones, que estas se realicen en forma conjunta. Esa es una de las claves importantes para lograr cambios: si la evaluación no produce cambios, no sirve. La evaluación debe contar con la participación de los equipos propios de las instituciones.
- Disminuir el miedo a mirarse y a reflejar debilidades.
- Asignar recursos a la tarea de evaluar.

1.2. Una mirada normativa.

Para continuar construyendo el mapa, además de un análisis de la visión de los actores relevantes, es necesario observar el estado de la legislación o normativa que se vincula con los marcos evaluativos. Para ello, se revisaron históricamente una serie de regulaciones nacionales asociadas.

Antes de introducirnos en el análisis de la normativa referida a los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) existentes en el nivel nacional, es necesario aclarar que este no pretende ser un relevamiento acabado de las normas existentes en la materia, sino que constituye una primera aproximación que servirá de base para una futura investigación más profunda.

Para la recopilación de la información aquí volcada, se tomó como punto de partida el documento del Banco Mundial “Desarrollo de la Capacidad de Evaluación” y se relevaron los sitios web oficiales de distintos organismos públicos.

En general, el marco legal nos permite tener una primera mirada de las instituciones, ya que las normas fijan las bases sobre las cuales las instituciones se construyen y determinan su naturaleza y alcance.

Este caso no es la excepción. La normativa refleja claramente la inexistencia de un sistema integral de monitoreo y evaluación de políticas públicas, que defina objetivos, funciones, alcance, responsabilidades y estándares, entre otros aspectos. Los sistemas de M&E que presentan estas normas son independientes entre sí.

Del relevamiento realizado, podemos observar que **el alcance de los sistemas de M&E están concentrados en cuatro ámbitos: Ministerio de Economía, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Políticas Sociales**. El único caso en el que la normativa se implementa de manera complementaria es el vinculado al tema presupuestario.

A pesar de las denominaciones de los diferentes sistemas de M&E que están vigentes en la administración pública nacional, del conjunto de normas analizadas se desprende que los sistemas están orientados más al seguimiento de la inversión y a la supervisión del gasto y de la ejecución de los fondos públicos que a la evaluación de las políticas públicas.

El **Sistema Nacional de Inversiones Públicas** (Ley 24.354) se encarga de formular anualmente y gestionar el plan de inversiones públicas, también de actualizar el inventario de proyectos de inversión pública nacional. Para el cumplimiento de este objetivo, como órgano responsable del sistema, la Dirección Nacional de Inversión Pública establece indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar durante la formulación y evaluación de los programas y proyectos de inversión pública; además, controla la formulación y evaluación de los proyectos de inversión implementados en las distintas jurisdicciones, para garantizar el cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos.

Mediante el **Programa de Evaluación de Calidad del Gasto** (Ley 25.152) se implementan evaluaciones de los costos de los servicios a cargo del Estado en relación con sus resultados, para lo cual se diseñan estándares de calidad. A su vez, se realiza el seguimiento de la ejecución de los acuerdos-programa. Estos últimos son acuerdos que se celebran entre el jefe de Gabinete y los máximos responsables de los ministerios, organismos descentralizados e de la seguridad social orientados al a) desarrollo de capacidad para incrementar la producción de los organismos públicos a través de compromisos medibles y cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios, y b) al cumplimiento dentro de parámetros de eficiencia, economicidad y eficacia de las metas físicas signadas a los programas presupuestarios (Decreto 103/01 - Plan Nacional de Modernización).

Por otra parte, para estas jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los Acuerdos Programa se creó el **Sistema Administrativo de Unidades Ejecutoras de Programa** (Decreto 992/2001) a los fines de la gestión de un determinado programa presupuestario. Como uno de los requisitos para la aprobación de las Unidades Ejecutoras de Programas, el decreto establece el Compromiso de Resultados de Gestión, que debe especificar los resultados a alcanzar por el responsable de la Unidad Ejecutora de Programa, los recursos que se pondrán a disposición y los indicadores objetivos de desempeño, de manera convergente con las metas físicas establecidas para el programa en el presupuesto nacional, en caso de que las hubiera. Además, la norma indica que estos indicadores integrarán el Sistema de Evaluación de Resultados, en el que también se especificará la periodicidad de las evaluaciones parciales de la labor de los gerentes de Programa.

Por su parte, la Ley 24.156 (Administración Financiera y Sistemas de Control) establece el **Sistema de Seguimiento Físico-Financiero**. A través de la Oficina Nacional de Presupuesto se realiza un seguimiento trimestral de metas físicas y financieras vinculadas con la provisión de bienes y servicios de los programas presupuestarios.

En las áreas de políticas sociales y educativas podemos identificar dos sistemas:

- El **Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO**⁶ (Decreto 1836/2009) proporciona información sobre actividades, recursos, beneficiarios y resultados de los programas sociales implementados por distintos

⁶ Actualmente bajo la órbita del Consejo Coordinador de Políticas Sociales.

ministerios. Según su sitio web, entre 1996 y 2007 se realizaron 36 evaluaciones, pero no se publicaron los informes de resultados ni existe información pública actualizada acerca del monitoreo de los programas sociales.

- La **Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa - DiNIECE** (Decisión Administrativa N° 20 (08/04/2002) es responsable de: a) el desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa; b) las acciones de evaluación del sistema educativo nacional y c) el diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas y evaluación de programas. En este caso, el sitio web es más completo y puede accederse a información estadística e informes de evaluaciones. Llamativamente, este sistema está regulado por la norma con menor rango de la jerarquía normativa (Decisión administrativa).

En el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, los objetivos relativos al monitoreo y evaluación de políticas establecidos por el Decreto 22/2011 son desarrollados, entre otras acciones, a través de tres programas:

- **El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano** (Decreto 229/2000).
- **El Plan Nacional de Modernización** (Decreto 103/2001).
- **El Programa de Evaluación de Políticas Públicas** (Resolución 416/2003).

Tal como surge tanto de las entrevistas realizadas a los actores como de esta revisión inicial de la normativa, un sistema integral con base legal de evaluación de políticas públicas está todavía pendiente de constituirse en la Argentina.

1.3. Una mirada desde los planes programas y programas de gobierno.

Ahora bien ¿qué observamos si miramos el diseño de las políticas públicas en cuanto a la inclusión efectiva de estándares y parámetros de evaluación de planes y programas de gobierno? ¿Están en condiciones de ser evaluados de una manera que resulte creíble y confiable? ¿Su diseño incluye elementos de monitoreo y evaluación? ¿Se dispone de información confiable para conocer los resultados efectivos de las políticas públicas? Cuando ocurre una evaluación de los efectos ¿se toma en cuenta la visión de actores múltiples? Y, por último ¿se destinan los recursos necesarios para conocer si se cumplieron (o no) los objetivos de estas intervenciones?

A partir de un análisis del diseño de 33 programas y planes sociales nacionales (ver Anexo 4) y una serie de consultas con sus ejecutores, esta sección busca comprender **hasta qué punto las políticas públicas nacionales incorporan elementos y crean las condiciones necesarias para favorecer el monitoreo y evaluación de los resultados de la gestión pública. Es decir, hasta qué punto la evaluación está presente al momento de diseñar las intervenciones públicas.**

Para ello y a través de un protocolo de evaluabilidad, este análisis se enfoca en las cinco dimensiones del diseño:

1. La **calidad del diseño y planificación de la intervención** es una dimensión fundamental para determinar la evaluabilidad de un proyecto. La calidad del diseño de los proyectos influye ampliamente en la calidad de sus evaluaciones (Davies, 2013). En esta línea,

Davies (2013) sostiene que en un mundo ideal los proyectos estarían bien diseñados y que un aspecto de su buen diseño sería su evaluabilidad.

2. La **calidad del sistema de información**, la segunda dimensión del diseño, determinará el grado de accesibilidad a la información sobre la intervención, fundamental para llevar a cabo tareas de evaluación.
3. La **calidad de la estrategia de evaluación** permite observar desde el origen de la intervención si se previeron las instancias de evaluación, tanto durante el transcurso de la implementación de la política pública como misma su término. Esta dimensión también nos habilita a relevar la definición de las variables institucionales, temporales y geográficas de las eventuales evaluaciones, así como su manifestación de propósito. La sistematización de lecciones aprendidas y la existencia de mecanismos de retroalimentación de la información surgida en instancias evaluativas también son aspectos considerados en esta dimensión.
4. La *cuarta dimensión* estima la **calidad de la estrategia de actores de la intervención**. Es decir, entre otras cuestiones, la previsión del involucramiento de grupos de interés y beneficiarios durante el proceso evaluativo, así como la previsión de la contratación de actores externos para implementar las evaluaciones.
5. **Recursos destinados**, la quinta dimensión, analiza la estrategia de asignación de recursos económicos, temporales y humanos. Los tres tipos de recursos son igual de importantes al momento de garantizar la calidad del monitoreo y la evaluación.

La **tabla 1** resume las cinco dimensiones y explica brevemente los factores que se exploran en cada una de ellas.

Tabla 1. Dimensiones y áreas del análisis de evaluabilidad

Dimensiones	Áreas a explorar	Cantidad de preguntas/ indicadores
Calidad de la planificación y del diseño de la intervención para lograr los efectos deseados	Diagnóstico	14
	Relación objetivos-resultados esperados	
	Examen de la coherencia interna de la estrategia propuesta en la intervención	
Calidad del sistema de información para el seguimiento, la producción y el archivo de la evidencia.	Existencia y calidad de indicadores de seguimiento	10
	Fuentes de información	
	Mecanismos de recolección de datos	
	Archivo, registro y gestión de datos	
Calidad de la estrategia de evaluación prevista	Tipo de estrategia	10
	Propósitos y alcance	
	Utilización de resultados y retroalimentación	
	Difusión de hallazgos y sistematización de lecciones	

Estrategia de actores adoptada para incluir la participación durante las diferentes etapas de seguimiento y evaluación.	Identificación y participación de distintos actores relacionados con el seguimiento y la evaluación (políticos, gestores y técnicos)	4
	Gobernabilidad del sistema de M&E	
Recursos efectivos destinados a la evaluación	Presupuesto	5
	Tiempos	
	Recursos humanos asignados	

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INAP (2008).

A continuación se presentan los resultados del análisis de los programas sociales relevados en función de cada una de las dimensiones mencionadas.

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

Como ya señalamos, cuando los consultamos sobre la relación entre calidad y evaluación de políticas, los actores consultados coincidieron en señalar que no se puede concebir la planificación sin la evaluación. De ahí que sea valioso analizar la calidad de la planificación y del diseño de las intervenciones: su diagnóstico, la relación que se establece entre objetivos/resultados esperados y el examen de la coherencia interna de la estrategia propuesta en la intervención.

En este sentido, con respecto al diagnóstico de problemas, se indagó si estos están cuantificados o son medibles, y si sus causas pudieron ser identificadas. Resulta relevante, por ejemplo, conocer si se pudo definir una línea de base para la posterior valoración de la intervención en relación con la solución de los problemas identificados, si las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y geográficas de la intervención fueron definidas, y si se condujo un análisis del contexto operativo en el que se desarrollará la intervención.

En lo referido a los objetivos y resultados esperados, se examinó si estos fueron explícitamente definidos, si son claros, concisos y están cuantificados o son medibles o valorables. También se analizó la adecuación de estos objetivos a los problemas diagnosticados y, por último, se registró si se estableció un horizonte temporal en el que se pretende alcanzarlos.

Tabla 2. Indicadores de la dimensión 1

Dimensión	Indicador
Dimensión 1	¿Existe un diagnóstico de los problemas que se pretenden resolver con la intervención?
	¿Se identificaron las causas de los problemas?
	¿Se identifican claramente los problemas y necesidades en el diagnóstico?
	¿Están cuantificados o son medibles?
	¿Se definió la línea de base para la posterior valoración de la intervención en relación con la solución de los problemas identificados?
	¿Se definieron las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y geográficas de la intervención?
	¿Se hizo un análisis del contexto operativo en el que se desarrolla la intervención?
	¿Se definieron explícitamente los objetivos perseguidos con la intervención?
	¿Son claros?
	¿Son concisos?
	¿Son cuantificables o medibles?
	¿Están cuantificados?
	¿Responden los objetivos de la intervención a las necesidades y problemas detectados?
	¿Se definió el horizonte temporal en el que se pretenden alcanzar los objetivos?

Fuente: CIPPEC (2015)

Tras aplicar el protocolo de evaluabilidad a los casos en estudio, encontramos que el 85% de los programas revisados presenta un diagnóstico de los problemas y que un porcentaje menor (64%) identifica las causas de las problemáticas en cuestión. Casi todas las intervenciones (94%) cuentan con una definición clara de las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y geográficas de la intervención; sin embargo, el análisis del contexto operativo se realiza con menor frecuencia (73% de las intervenciones cumplen con este componente).

Además de definir cuestiones operativas vinculadas con la posterior implementación de la política pública, el diagnóstico requiere un profundo análisis sobre la problemática que se busca mejorar con la intervención. En este sentido, encontramos que en un 79% de los casos los diagnósticos identifican claramente los problemas y necesidades; sin embargo, la proporción de proyectos con objetivos cuantificables y medibles es un poco más baja (73%).

A pesar de la gran cantidad de proyectos que cuentan con diagnósticos, solo un 62% tiene recolectada una línea de base. Este es un gran limitante para la posterior evaluación, ya que sin línea de base es difícil corroborar la incidencia en las variables que se buscaban afectar con la política pública.

En lo referido a los objetivos de las intervenciones, cabe señalar que en un amplio porcentaje (superior al 90%) fueron definidos explícitamente y de manera clara, que responden a necesidades y problemas detectados y que son medibles. Aun cuando encontramos que los objeti-

vos están correctamente definidos, solo un 36% de los casos determina el horizonte temporal en el que se pretende cumplir con esas metas.

En términos generales, en nuestra muestra encontramos que esta dimensión —que suele tener un alto impacto sobre el grado de evaluabilidad de una política pública— es bastante robusta: casi un 79% de los casos presentan un nivel de evaluabilidad alto para esta dimensión, el 15% tiene un nivel medio y solo un 6%, un nivel bajo.

1.3.2. 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.

La segunda dimensión, **Calidad del Sistema de Información**, analiza qué tipo de sistema de monitoreo existe y cuáles son las fuentes de información a las que se recurre para informar esos sistemas. Esta dimensión observa los indicadores empleados, las fuentes de información establecidas y los mecanismos de recolección de datos. Es importante destacar que, sin un sistema de información rico y que funcione, es muy difícil monitorear y evaluar una política pública, ya que estas dos actividades se nutren de la información contenida en indicadores.

En cuanto a los indicadores, es necesario saber si se diseñó una matriz de monitoreo y evaluación, si se definieron indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades, si estos son relevantes y si se definieron las fuentes de información para recabarlos. El tipo de indicadores empleados en cada programa es importante. Estos pueden ser de impacto, de resultado, de actividad o de producto.

Sobre el acceso a la información, se analiza si se establecen o no las fuentes de información disponibles y si se definieron tanto los procedimientos para la recogida de información sobre la intervención como el momento en el que debe recogerse la información de cada indicador.

Tabla 3. Indicadores de la dimensión 2

Dimensión	Indicador
Dimensión 2	¿Se definió una matriz de monitoreo y evaluación?
	¿Se definieron indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades?
	¿Son relevantes los indicadores para la intervención?
	¿Se definieron las fuentes de información para los indicadores?
	¿Se definieron indicadores de impacto?
	¿Se definieron indicadores de resultado?
	¿Se definieron indicadores de producto?
	¿Se definieron indicadores de actividad?
	¿Se definió algún procedimiento para la recogida de información sobre la intervención?
	¿Se definió cuándo se debe recoger la información de cada indicador?
	¿Se definió una matriz de monitoreo y evaluación?
	¿Se definieron indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades?
	¿Son relevantes los indicadores para la intervención?
	¿Se definieron las fuentes de información para los indicadores?

Fuente: CIPPEC (2015)

En contraposición con lo observado en la *dimensión 1*, este segundo aspecto de la calidad del diseño presenta magros resultados. De la muestra seleccionada, el 55% de los programas y planes define una matriz de monitoreo. Si tenemos en cuenta que en la mayoría de los casos los objetivos de la intervención eran cuantificables, es esperable que un mayor número de programas y planes de gobierno tengan sistemas de monitoreo. A pesar de que hay pocos sistemas constituidos, una gran mayoría de los programas analizados (80%) define indicadores para recopilar la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades. Sin embargo, es posible detectar que en el 31% de los casos esos indicadores no proveen información relevante para la toma de decisiones.

Al analizar el tipo de indicador, observamos que el 62% de los planes o programas que recopilan algún tipo de información procesan indicadores de impacto; el 77%, indicadores de resultado; el 50%, indicadores de producto y el 21%, indicadores de actividad. Estos valores son muy buenos, ya que sugieren que los indicadores están recopilando información en las partes más difíciles de las matrices de planificación; sin embargo, sorprende la baja presencia de indicadores de procesos.

Por otra parte, mientras que en el 88% de los programas y planes que tienen indicadores funcionando se definen los procedimientos para el relevamiento de información, solo en el 58% de los casos se consignan explícitamente las fuentes de información que se utilizarán para la recolección de los distintos indicadores y en un 54% se establece la periodicidad de la recolección de datos. La baja ausencia de este tipo de información debería despertar alertas,

seguramente haya reglas informales que establecen los tiempos y las fuentes de información, pero sería ideal avanzar hacia su institucionalización. Para tener indicadores confiables y útiles para la gestión, se requiere buena información. Además, constar con procesos institucionalizados contribuye a transparentar los sistemas de monitoreo y permite realizar auditorías de los datos por parte de otros grupos interesados.

En conclusión, entre los programas analizados se observa que un 42% se encuentra en un nivel alto de evaluabilidad para esta dimensión, un 13% tiene un nivel medio y un 45%, nivel bajo. Si pensamos que la evaluación y el monitoreo son instrumentos fundamentales para mejorar el diseño de las políticas públicas, entonces resulta clave lograr un seguimiento de los hallazgos producidos por los sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones. Las recomendaciones surgidas a partir del seguimiento y la evaluación deberían retroalimentar el proceso de gestión de la política pública (Wilson, 2006), para generar un círculo virtuoso. Sin una segunda dimensión fuerte, es difícil que se puedan mejorar las intervenciones y sacar el mayor provecho de las instancias de evaluación y monitoreo. **La gran cantidad de planes y programas que tienen los bajos niveles de evaluabilidad de sus sistemas de información indica que este es un componente que requiere mayor desarrollo por parte de los gobiernos.** Fortalecer y sistematizar la recopilación de información y la producción de indicadores mejoraría el nivel actual de evaluabilidad de las políticas públicas.

1.3.3. La estrategia de evaluación de planes y programas de gobierno.

La tercera dimensión, **Calidad de la Estrategia de Evaluación**, contempla tres grandes componentes: el diseño de la evaluación, sus objetivos y alcances y los mecanismos de retroalimentación. Con respecto al tipo de estrategia, aquí se analiza si los planes o programas que componen la muestra definieron una estrategia de evaluación. Y si lo hicieron, se contempló también si estaba prevista una evaluación de medio término, final, o ambas. En términos de objetivos y alcance de los programas, se consideró si los propósitos de la evaluación y las preguntas a la que esta debía dar respuesta fueron definidos, y si en su formulación se tuvo o tendrán en cuenta los intereses de los grupos más representativos relacionados con la intervención. Además, se examinó si se acotaron las dimensiones temporales, geográficas e institucionales de la intervención que serán consideradas durante la evaluación y si existe una asignación previa de responsabilidades en relación con la ejecución, validación y control de calidad de las evaluaciones a realizar. En cuanto a la utilización de resultados y retroalimentación, a los fines de un análisis de evaluabilidad es relevante conocer si la información suministrada será utilizada y si la evaluación influirá en la intervención.

Tabla 4. Indicadores dimensión 3

Dimensión	Indicador
Dimensión 3	¿Se definió una estrategia de evaluación?
	¿Se definió una evaluación de medio término?
	¿Se definió una evaluación de final?
	¿Se definió una estrategia de evaluación de medio término y final?
	¿Se definieron los propósitos de la evaluación?
	¿Se definieron las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta?
	En la formulación de preguntas de evaluación ¿se tuvo en cuenta o se tendrán en cuenta los intereses de los grupos más representativos relacionados con la intervención?
	¿Se acotaron las dimensiones (temporales, geográficas, institucionales, etc.) de la intervención que van a ser consideradas en la evaluación?
	¿Se prevé en el diseño del programa la implementación de un análisis de las condiciones de evaluabilidad del mismo?
	¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento a la incorporación de las recomendaciones de la evaluación?

Fuente: CIPPEC (2015).

En el 70% de los programas analizados se observó la planificación de algún tipo de estrategia de evaluación, aunque **hay un único programa que consideró también la realización de un análisis de evaluabilidad**. De los programas que van a implementar evaluaciones, muchos no explicitan cuándo las van a realizar (un 30% no informa el dato); de los que sí lo hacen, el 81% planea una evaluación de mediano plazo y otra al finalizar el proyecto. Entre los que piensan hacer una única evaluación, esta suele ser a mitad de término.

Cuando se hace una evaluación, es usual que sus propósitos estén definidos (el 83% de los casos analizados). Sin embargo, las preguntas de evaluación no suelen estar predeterminadas (solo un 50% de las evaluaciones tienen este componente). En las que sí se incluye una pregunta de investigación, esta suele incluir los intereses de los grupos relacionados con la política pública. Dado el carácter central de la pregunta de investigación para guiar el diseño y la implementación de la evaluación, la carencia de este componente puede comprometer la calidad de la evaluación, ya que es probable que mucha información rica que se puede recolectar al inicio de la intervención sea descartada por ausencia de preguntas guía para la evaluación.

En el 57% de los casos donde se planea una evaluación, esta ya tiene definidas las dimensiones temporales, geográficas e institucionales. **Es paradójico encontrar planes y programas que no tienen definida una pregunta de evaluación pero sí definieron cuestiones que es recomendable establecer en función de la pregunta**. En la mayoría de las evaluaciones programadas (el 65%), también existe un componente de planeamiento sobre el uso de la evaluación para la toma de decisiones.

El análisis sobre la tercera dimensión indica que esta se encuentra poco desarrollada en los planes y programas analizados: en un 55% de los casos, el nivel de evaluabilidad de esta dimensión es bajo; en un 18%, medio y en un 27%, alto. Si se tiene en cuenta que la evidencia

indica que uno de los factores que fortalece la evaluabilidad es incorporar parte del diseño de la evaluación al momento de diseñar el programa, resulta fundamental reforzar este componente. En la siguiente sección se analiza la presencia de factores que pueden contribuir a un mayor desarrollo de las estrategias de evaluación. Sin embargo, creemos que pueden existir dos mecanismos: por un lado, imposiciones externas, vinculadas con requerimientos legales (por ejemplo, de organismos de crédito que financian la iniciativa) o, por el otro, voluntad de los hacedores de la política o funcionarios a cargo de implementar la política pública. En un escenario ideal, es esperable que la necesidad de monitorear y evaluar sea valorada por la totalidad de los actores involucrados a partir de su potencial para fortalecer las iniciativas, y no como un instrumento de control impuesto desde afuera.

Además, se observó que generar planes nacionales que incluyen monitoreo y evaluación periódicos desde la planificación no solo resulta es beneficioso para la intervención; frecuentemente, también permite generar articulaciones y sinergias con actores externos, tales como universidades nacionales, encontrar áreas de vacancia en la formación y generar nuevas ofertas temáticas en el ámbito académico⁷.

1.3.4. La estrategia de actores.

A partir de la cuarta dimensión, **Estrategia de Actores**, se buscará determinar el grado de implicación de los actores y partes interesadas en la evaluación. Esta dimensión contribuye a entender no solo el conjunto de actores que van a ser partícipes directos de la evaluación sino también a profundizar los canales de comunicación y difusión posteriores a la evaluación.

Tabla 5. Indicadores dimensión 4

Dimensión	Indicador
Dimensión 4	¿Se identificó a los actores implicados en la intervención?
	¿Se realizó un análisis previo de los principales intereses y posibilidades de participación en el proceso de evaluación?
	¿Existen grupos de presión que puedan interferir en la independencia de la evaluación?
	¿Se facilitará la participación de los “actores implicados” en el desarrollo de la evaluación?

Fuente: CIPPEC (2015).

Del análisis de la muestra surge que si bien en un 82% de los casos se identifica a los actores que participarán de un modo u otro en la intervención, el número de planes y programas que realizaron un análisis previo acerca de los principales intereses y posibles participaciones de los actores es bajo (menos del 50% de las intervenciones). Durante la etapa de diseño de la evaluación, este análisis permite vincular a todos los participantes con el proceso, para mejorar la legitimidad de los resultados. Además, posibilita la identificación de grupos de presión que puedan afectar los resultados de la evaluación. Sin embargo, en los casos analizados este

⁷ Es el caso, por ejemplo, del Programa Conectar Igualdad. Para conocer más acerca de la estrategia de evaluación del programa recomendamos ver: Ministerio de Educación (2011) Nuevas Voces, Nuevos Escenarios: Estudios Evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad, Ministerio de Educación, Buenos Aires. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar//conectarigualdad/>.

componente no parece ser relevante, ya que no se reporta ningún caso en el que estos grupos estén operando.

Por último, en cerca de la mitad de las políticas públicas analizadas se encuentran mecanismos para facilitar la participación de los actores implicados en la política pública. Escuchar e integrar a estos grupos puede contribuir a una mejor identificación de la pregunta de investigación y a hacer un producto que sea útil para un conjunto amplio de actores.

En términos generales, encontramos que la muestra se divide en dos grandes grupos: proyectos que tienen una fuerte estrategia de actores (45%) contra proyectos muy débiles en este aspecto (42%). En el rango intermedio, solo encontramos 4 proyectos, que representan un 12% de la muestra. Esta distribución es lógica porque lograr puntos intermedios para incluir actores parece bastante complejo. Incorporar un amplio set de actores tiende a mejorar la legitimidad del proceso de evaluación, sin embargo equipos grandes de trabajo son también más difíciles de coordinar y requieren mayores tiempos para llegar a acuerdos sobre puntos estratégicos de la evaluación. Es difícil lograr el equilibrio ideal entre tener un conjunto representativo de actores no coartar el desarrollo ágil y eficiente de la evaluación, ya que todo dependerá de los actores que se vean involucrados y de la distribución de sus preferencias.

1.3.5. Los recursos destinados para la implementación de la estrategia de evaluación.

La quinta y última dimensión, **Recursos Destinados**, se desagrega en indicadores de presupuesto, tiempo y equipo. Esta dimensión es clave porque sin estos recursos es imposible implementar una estrategia de evaluación.

Tabla 6. Indicadores dimensión 5

Dimensión	Indicador
Dimensión 5	¿Existe un presupuesto definido para la evaluación?
	¿Es el presupuesto adecuado para realizar la evaluación?
	¿El tiempo asignado para realizar la evaluación es suficiente?
	¿Cuándo se espera recibir los productos de la evaluación? ¿Estarán a tiempo para que pueda mejorar la intervención?
	En caso de optar por realizar una evaluación interna, los recursos humanos disponibles ¿son suficientes para realizar la evaluación?

Fuente: CIPPEC (2015).

En primer lugar, es necesario conocer si existe un presupuesto definido para la evaluación; de ser así, es necesario saber si el monto asignado es adecuado para realizar esta acción. En cuanto a los recursos asignados, el 30% de los programas y planes revisados cuenta con un presupuesto específico para realizar actividades de seguimiento o evaluación. Dentro de este conjunto, el 80% tiene financiamiento internacional, lo cual suele estar asociado con requisitos de evaluación solicitados por parte de los bancos que financian las intervenciones.

Para analizar si el presupuesto destinado a tareas de monitoreo o evaluación es adecuado, se tomó como parámetro que este represente al menos un 5% del presupuesto del programa, tal como se emplea en estrategias estandarizadas de desarrollo. Esta proporción no se pudo encontrar en ninguno de los casos seleccionados para nuestra muestra. Si bien en algunos casos se manifiesta que los recursos disponibles –humanos, temporales, financieros– no son suficientes, en otros casos se percibe que existe un problema de eficiencia en su asignación.

Por último, el protocolo analiza si el tiempo asignado para realizar la evaluación es suficiente y si cuando se reciban los productos de la evaluación, los actores involucrados estarán a tiempo de utilizarlos para mejorar la intervención. En un 27% de los casos, el tiempo designado a tareas de evaluación parece razonable; sin embargo, en la gran mayoría de los casos los tiempos previstos son escasos, y afectan directamente la calidad de la evaluación. En lo que respecta a los resultados y a la posibilidad de que estén a tiempo para ser usados para mejorar la política pública, encontramos que en un 37% de los casos esto es así. De todas maneras, hay que ser cautos porque es importante encontrar un equilibrio para tener pronto resultados pero a su vez evaluar la política pública cuando la misma ya se encuentra madura, de lo contrario es posible que los resultados no sean confiables ya que en general los efectos no son inmediatos a la implementación de la intervención.

A diferencia de las otras dimensiones, la dimensión de recursos no tiene casos con alto nivel de evaluabilidad. Además, la mayoría de ellos (un 64%) se ubica en la categoría más baja de la escala. Esto no es sorprendente, porque la evaluación todavía no es vista como un componente estratégico, y por lo tanto hay resistencias para invertir recursos en su implementación. De todas maneras, es posible que también nuestro análisis esté subestimando la cantidad de recursos humanos y económicos que se destinan a este fin, ya que muchas veces los financiadores internacionales brindan apoyo técnico y de recursos humanos para la realización de estas evaluaciones por fuera de los presupuesto destinados a la intervención.

Como ya señalamos, tanto de las entrevistas realizadas a los actores clave como de una revisión inicial de la normativa, la Argentina todavía carece de un sistema integral con base legal de evaluación de políticas públicas. La mirada de la evaluabilidad o calidad del diseño de la política pública y sus resultados tan heterogéneos refuerzan la idea de la ausencia de parámetros, estándares y normas relativas a la mirada evaluativa en el conjunto de la administración pública nacional.

Además, se subrayan otros dos elementos, que aparecen en la mirada de los actores. Por un lado, la necesidad de desarrollar capacidades intraburocráticas para mejorar el desempeño del Estado en materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Por el otro, la importancia de contar con el compromiso del liderazgo político para garantizar que los mecanismos de evaluación estén presentes durante el diseño de las intervenciones y se reflejen en presupuestos realistas, que hagan posible su implementación efectiva.

2. Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el nivel subnacional.

2.1. La evaluación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Por Agustina Suaya y Eva Arias⁸

2.1.1. Una mirada desde los actores.

En la región de la CABA se entrevistó en profundidad a nueve funcionarios clave. Como característica común, estos funcionarios tienen a cargo programas de gobierno y coordinan equipos de trabajo multidisciplinarios. Además, se buscó contactar a funcionarios que tengan amplia experiencia en la actual gestión.

Los entrevistados pertenecen a distintas unidades del Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Modernización, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las entrevistas fueron semiestructuradas, de una duración aproximada de 45 minutos cada una. La guía de preguntas era lo suficientemente amplia como para que pudieran contar detalles sobre su gestión y sus experiencias concretas en materia de monitoreo y evaluación. Sin embargo, el foco de las entrevistas estuvo puesto en discutir las prácticas más allá de su gestión e intentar pensar las oportunidades y desafíos que se deben tener en cuenta al momento de implementar el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Ministerial y la Calidad de los servicios (SEMG).

Las entrevistas se realizaron entre diciembre de 2014 y marzo de 2015 y en todos los casos la modalidad de entrevista fue de tipo presencial.

En general, observamos que los actores consultados no comparten una definición común sobre qué es la evaluación. Sin embargo, en todos los casos se atribuye al proceso evaluativo la capacidad de generar información útil para la toma de decisiones y para la gestión, cuando es oportuno. El monitoreo y la evaluación se ven como procesos de valor crítico para la gestión pública.

2.1.2. Una mirada desde la normativa.

Además, se realizó un análisis de las normas vigentes en el ámbito de la CABA. Los principales temas que emergieron son la evaluación y seguimiento de temáticas vinculadas con la educación y las políticas de infancia. También se mencionaron normativas vinculadas con tareas de auditoría interna y control presupuestario, este último aspecto fue señalado como de gran importancia en la gestión. Se incluyeron también normativas sobre aspectos de vivienda y medio ambiente.

⁸ Coordinadoras del programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y miembros de la red EvaluAR.

2.1.3. *Hacia un diagnóstico de la evaluación en la CABA: experiencias, oportunidades, calidad y desafíos.*

Algunas experiencias de evaluación reconocidas: las fortalezas de la evaluación en la CABA.

En función de la información recabada, es posible establecer dos ejes en materia de experiencia en evaluación en el gobierno de la CABA. Por un lado, se destacan las experiencias de monitoreo orientadas a programas de política pública y por otro, la flamante implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Ministerial y la Calidad de los Servicios (SEMG). A continuación se describen ambas prácticas.

1. **Monitoreo y evaluación de Programas.** Todos los entrevistados destacaron los esfuerzos que se están realizando en áreas estratégicas de sus ministerios y que el gobierno de la Ciudad viene avanzando en la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, por el momento estos sistemas están circunscriptos a programas concretos. Durante las entrevistas, los funcionarios mencionaron las experiencias desarrolladas dentro de los ministerios, donde existen planes de monitoreo y evaluación a nivel programa que son bastante sofisticados y que, al parecer, constituyen prácticas estandarizadas en el gobierno⁹. Además, encontramos evidencia relativa al uso de evaluaciones y técnicas de análisis de impacto en algunos sectores de la administración pública¹⁰. Esta práctica, si bien no es extendida a todo el gobierno de la CABA, constituye una herramienta conocida y respetada por muchos de los funcionarios consultados. La evaluación de impacto se presenta como un recurso de uso interno antes que de implementación externa por parte de evaluadores independientes contratados para tales fines.
2. **Monitoreo y evaluación del desempeño de la alta gerencia.** Por otra parte, la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión (SSPLYCG) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Dirección General de Planeamiento Estratégico lanzó el **Sistema de monitoreo y evaluación de la gestión ministerial y la calidad de los servicios (SEMG)** como primera herramienta de evaluación del impacto y desempeño ministerial y de cartas compromiso de la gestión. En forma semestral y anual, este sistema busca monitorear y evaluar el desempeño de los ministros y direcciones generales a partir de indicadores estratégicos (impacto y resultados) y de gestión (efectividad y calidad). Los informes de evaluación que surgen de estas instancias permiten mejorar la toma de decisiones y el enfoque en resultados. El control de la gestión continuará realizándose a través de Reuniones de Seguimiento de Gestión (eficiencia) y Evaluación del gasto (costo-efectividad y economía) que realizan las áreas específicas. El SEMG las complementa.

El SEMG se propone monitorear y evaluar las acciones de gobierno para lograr:

⁹ En particular, los entrevistados destacaron las experiencias de los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Ambiente y Espacio Público. A su vez, se está avanzando en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación para programas clave de Vicejefatura, para replicar las prácticas que habían sido implementadas por estos equipos durante su paso previo por el Ministerio de Desarrollo Social. Por último, existe la experiencia del tablero de control, la cual fue pionera en la Argentina. Sin embargo, esta última no parece recolectar indicadores que sirvan para retroalimentar automáticamente el ciclo de políticas.

¹⁰ Concretamente, nos referimos a los ministerios de Educación (Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa) y Desarrollo Urbano.

- Mayor responsabilización de funcionarios y dependencias.
- Mayor eficiencia en la implementación de programas y provisión de servicios de calidad.
- Institucionalizar y darle continuidad a las buenas prácticas de gestión.
- Reforzar una cultura de gobierno y gestión más transparente y de rendición de cuentas.
- Generar más conocimiento y promover la confianza de los ciudadanos en los compromisos del gobierno.

A partir de lo anterior y para mejorar el proceso de implementación de la metodología, la Subsecretaría impulsó la evaluación externa de las matrices de planificación elaboradas por cada una de las Unidades de Gobierno, como un mecanismo para incentivar una nueva dinámica organizacional al interior de ellas, lo que permitirá una mejor rendición de cuentas y toma de decisiones.

Algunos impulsos recientes: las oportunidades de la evaluación en la CABA.

Los procesos de monitoreo y evaluación interna, previamente mencionados son sumamente beneficiosos, ya que promueven la cultura de la evaluación. Sin embargo, al estar muy influenciados por las características específicas del programa o área a la que pertenecen, tienden a presentar bajos niveles de validez externa. Además, los procesos internos suelen derivar en el establecimiento de metas fácilmente alcanzables. Se puede observar que muchos de los indicadores monitoreados suelen remitir a cuestiones de cobertura y procesos, ya que no todos los ministerios tienen las mismas capacidades para la formulación de indicadores que permitan medir resultados e impactos. Por tanto, existe la oportunidad de avanzar en un sistema integrado de evaluación, que pueda articular la gestión diaria sin perder cierto nivel de especificidad y detalle, considerando sus resultados e impactos.

Por otra parte, los funcionarios manifiestan que entre las capacidades disponibles en los niveles técnicos, en la actualidad hay oportunidades de mejora en materia de M&E. La percepción es que los ministerios tienen diversas capacidades, que en general no alcanzan para poder desarrollar y sostener sistemas de monitoreo en el tiempo. Incluso en los ministerios que tienen una mayor exposición a los datos, las capacidades de los funcionarios y empleados de las dependencias suelen ser muy desiguales.

Según los entrevistados, en términos generales hay pocas personas que saben cómo armar un indicador de manera correcta y cómo reportar la información. Los funcionarios destacan que se pierde mucho tiempo haciendo docencia y que a pesar de que esa inversión es importante, no siempre resulta efectiva. Ellos destacan que ese rol docente no siempre está dentro de sus competencias, lo cual en algunas circunstancias genera ciertas tensiones. De todas formas, las instancias de capacitación suelen ser bien recibidas por parte de los funcionarios y empleados del gobierno. Lo que parece funcionar bien es generar ciertas matrices y formatos estandarizados, los cuales posteriormente son completados por las áreas.

Así, la impresión que se pone de manifiesto es que si bien hay deficiencias en algunos aspectos como la necesidad de mayor capacitación en materia de M&E, también existe un reconocimiento de este diagnóstico, lo cual genera que se estén tomando medidas para suplir este vacío en capacitación y en la aplicación de prácticas que tiendan a institucionalizar la cultura de evaluación.

Evaluación y calidad de las políticas públicas.

Todos los entrevistados manifiestan una percepción homogénea acerca de la relevancia estratégica de la evaluación.

Además, los funcionarios consultados manifiestan que tanto el monitoreo como la evaluación son herramientas importantes para la rendición de cuentas, la transparencia y la gestión, ya que aportan insumos para la toma de decisiones. Consideran que un buen sistema de monitoreo puede proveer información importante para los tomadores de decisión, lo cual puede derivar en una mejora en la política pública.

Desafíos y condiciones necesarias para la mejora.

Los entrevistados destacan **la importancia del apoyo político** de las instancias superiores de gobierno para el éxito de planes de evaluación, ya que sin este apoyo es difícil que los funcionarios tengan incentivo suficiente para participar en este proceso.

Además, los funcionarios recomiendan **institucionalizar los mecanismos de evaluación**, para generar procesos y reglas claras. Señalan que es necesario crear marcos legales que den continuidad y ayuden a institucionalizar procesos y prácticas.

También se menciona la importancia de los aspectos tecnológicos, para **transparentar el sistema de reporte** y permitir la auditoría de los datos. En este sentido, recomiendan unificar los sistemas informáticos para agrupar criterios y estandarizar ciertos procesos al interior de los ministerios, de cara a una posterior expansión de esta práctica a todos los niveles de gobierno.

Por último, y como ya se mencionó, sugieren invertir en **mejorar las capacidades técnicas** al interior de los ministerios.

2.2. La evaluación en la provincia de Córdoba.

Por Celeste Ghiano¹¹ y Laura Porrini¹²

2.2.1. Una mirada desde los actores provinciales.

En el caso de Córdoba, las entrevistas se realizaron vía correo electrónico y el proceso tuvo lugar entre diciembre de 2014 y febrero de 2015. El camino transitado no estuvo exento de dificultades, ya que al tratarse de una materia incipiente en el territorio –la evaluación–, los actores no suelen responder a este tipo de cuestionarios con celeridad o comodidad.

Sin embargo, se administraron seis entrevistas, logrando cierta representatividad: se consultó a diversos agentes del gobierno provincial, una representante de la academia y una re-

¹¹ Instituto de Investigación, Formación y Asistencia Técnica en Gestión Pública, Universidad Provincial de Córdoba; Dirección de Capacitación, Ministerio de Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Córdoba y miembro de la Red EvaluAR.

¹² Instituto Federal de Gobierno, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba y miembro de la Red EvaluAR.

presentante del municipio de Córdoba capital, el más grande de la provincia desde el punto de vista demográfico (ver **Anexo 3**).

Antes de centrarnos en las experiencias de evaluación reconocidas por los entrevistados, interesa repasar algunos conceptos que marcaron su perspectiva. Los actores entrevistados definen a la evaluación con matices diferenciadores; sin embargo, es posible encontrar algunos puntos comunes, como que la evaluación es un proceso sistemático de análisis de una política pública, programa o proyecto centrado en valorar los cambios producidos por esa intervención. Así, una primera caracterización podría responder a los siguientes parámetros:

- **Tipología de evaluación predominante:** de resultados (no hay referencias a las evaluaciones de proceso o a las conceptuales o de diseño, ni tampoco a las metaevaluaciones).
- **Perspectiva temporal asociada a la evaluación:** *ex post* (solo en un caso se hace referencia a la importancia de las evaluaciones continuas, para lo cual se menciona la relevancia de contar con sistemas de monitoreo que provean de la información necesaria; y en ningún caso se mencionan las evaluaciones *ex ante*).
- **Función de la evaluación:** más asociada con la supervisión que a la generación de procesos de aprendizaje.

Tabla 2. Resumen de las definiciones de evaluación aportadas en las entrevistas.

Entiendo por evaluación al proceso deliberado y sistemático de interpretación de los datos que surgen como producto de la gestión de la cadena de valor, en el marco de una política pública, programa de Gobierno o simplemente la gestión de la cartera de productos del estado versus los cambios sociales, alcanzados imputables al programa o política implementada (...) Es una herramienta para determinar los desvíos entre lo planificado y ejecutado, permitiendo identificar las causas y realizar las acciones correctivas necesarias para alcanzar las metas previstas.

Entiendo por evaluación a la identificación y supervisión de las acciones de gobierno con vistas a identificar si se cumplen con las metas y con los parámetros de eficacia, eficiencia y economía operativa.

Por evaluación entiendo la valoración de resultados e impactos alcanzados a partir de la implementación de políticas, programas y proyectos.

La evaluación es una herramienta que nos permite tener un seguimiento de la gestión y de las distintas actividades que, la misma, implica. Nos permite medir la eficacia y la eficiencia de cada una de las actividades que se realizan en nuestro Ministerio.

Entre las diversas definiciones o conceptos que pueden brindarse, considero que la evaluación de políticas y programas es un proceso que comprende la valoración o estimación si una política o programa consiguió, o no, alcanzar los objetivos para cuya consecución fueron elaborados o ideados. Por lo tanto, debe generar datos que posibiliten guiar, orientar y/o valorar, las decisiones relacionadas al planteamiento, la gestión y el desarrollo de las políticas o programas.

La evaluación no es solo una comprobación de la conformidad de la acción pública, sino que expresa un "juicio de valor" sobre los resultados o impactos deseados o no de las políticas públicas que debe obtenerse con la mayor rigurosidad posible (metodología).
En esta última acepción resulta de suma importancia reconocer el proceso que se inicia en el nivel político (nivel estratégico) y que desemboca en la acción de gobierno como respuesta a un problema o necesidad (programas y proyectos desarrollados por el nivel gerencial).

Independientemente de la breve caracterización expuesta más arriba, interesa destacar un caso en el que se resalta el aspecto valorativo de la evaluación, que trasciende lo meramente técnico:

“La evaluación en el actual contexto político institucional aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática en estrecha relación con la *accountability* de gobernantes y la participación plural de los diversos actores locales que entran en juego en cada uno de los objetivos estratégicos que se plantea un territorio o ciudad. No solo se trata de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos sino más bien achicar la brecha entre la acción-respuesta y la necesidad o problema que se busca resolver”.

“En este contexto la evaluación encuentra diversas acepciones a las que se encuentran ligadas también diversas metodologías, enfoques y herramientas para su instrumentación.”

“Las mismas comprenden desde la concepción de la evaluación como herramienta de mejora del servicio de la gerencia pública *new public management*” (evaluación del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita elevar sustancialmente la productividad y modernizar procesos específicos del sector público) hasta la evaluación entendida como evaluación ‘democrática’ orientada a dotar de poder a la sociedad en dónde no solo está en juego la modernización de la administración y la revitalización de la democracias sino más bien su reforzamiento”.

“En este contexto político institucional señalado anteriormente la mayor diferencia que presenta la evaluación de políticas públicas es que frente a otras técnicas de mejora gerencial, que están centradas en el control económico y el cumplimiento normativo, amplía su finalidad abarcando la dimensión del fortalecimiento del sistema democrático. Desde esta perspectiva, la evaluación no es solo una comprobación de la conformidad de la acción pública, sino que expresa un ‘juicio de valor’ sobre los resultados o impactos deseados o no de las políticas públicas que debe obtenerse con la mayor rigurosidad posible (metodología)”.

“En esta última acepción resulta de suma importancia reconocer el proceso que se inicia en el nivel político (nivel estratégico) y que desemboca en la acción de gobierno como respuesta a un problema o necesidad (programas y proyectos desarrollados por el nivel gerencial).”

2.2.2. Una mirada desde la normativa provincial.

En lo que respecta a la normativa, se sistematizó una tabla que expone las normas vigentes en el ámbito provincial y en el municipal, expresado por los entrevistados e investigado por las autoras de este capítulo.

En relación a esta temática, se evidencia que el material sobre parámetros reglados de acción es escaso, ejecutándose más bien acciones ad hoc, como la adopción de normas tipo ISO (9001 y 14001) o la denominada Metodología C.O.S.O. (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), que define los lineamientos para gestionar el riesgo en los procesos administrativos.

Ciertamente, una mayor articulación de la normativa vigente, con referencias concretas –por ejemplo– a procesos participativos y democráticos de evaluación, podría ser un buen comienzo para lograr una práctica ordenada en procesos evaluativos integrales de políticas públicas.

2.2.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en Córdoba.

Algunas experiencias de evaluación reconocidas: las fortalezas de la evaluación en Córdoba.

En materia de “prácticas de evaluación”, se destaca el caso de la Municipalidad de Córdoba, que mediante la Ordenanza 11.942 (promovida desde la Red Ciudadana Nuestra Córdoba), instituye el **Plan de Metas de Gobierno** como instrumento de planificación e información ciudadana, mediante el cual cada vez que un intendente comienza un período de gobierno, este debe presentar las metas de su Programa de Gestión, estableciendo las acciones estratégicas, los indicadores y objetivos cuantitativos o cualitativos, para cada área de la Administración Pública Municipal y zona geográfica de la ciudad. Sobre esa base, deberá informar anualmente la evolución de su gestión.

Contar con un Plan de Metas de Gobierno en Córdoba y con sus indicadores permite disponer de información clave sobre las políticas públicas. Esto incide enormemente en las condiciones de evaluabilidad de las políticas del municipio de la capital cordobesa, y es especialmente relevante en un contexto –regional– en el que uno de los principales obstáculos para la realización de evaluaciones de calidad es la disponibilidad de información confiable y precisa.

A continuación centraremos el análisis en el nivel de familiaridad de los entrevistados con otras experiencias de evaluación que tienen o tuvieron lugar en nuestro país. En líneas generales, resalta un desconocimiento acerca de estas iniciativas y en varios casos se destaca la referencia a instancias de monitoreo (sistemas de indicadores, tableros de comando, indicadores contenidos en *planes de metas de gobierno*, aunque sin menciones a la finalidad del uso de la información que esos sistemas de información proveen.

En un solo caso se hace referencia a la existencia de experiencias de evaluación en el nivel de gobierno provincial de Córdoba (y se refiere a las evaluaciones instrumentadas desde el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba–COPEC, organismo descentralizado de la Administración Pública Provincial), aunque sin profundizar en la tipología de

evaluaciones que el organismo realiza o revisar con qué periodicidad lo hace y qué políticas, programas o proyectos evalúa. Lo mismo sucede con CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), en tanto se lo menciona como un referente en la materia aunque no se especifica su accionar en esta temática.

Algunos impulsos recientes: las oportunidades de la evaluación en Córdoba.

En lo que respecta a los impulsos recientes o a las prácticas realizadas desde cada organismo en materia de evaluación, los entrevistados se refieren a iniciativas de monitoreo (centradas en el seguimiento físico y presupuestario de indicadores concretos), aunque no siempre las prácticas de monitoreo tienen como fin servir de insumo para los procesos de evaluación. En este sentido, se observa una confusión “conceptual”, en tanto se asocia a la lectura de la información que arrojan los sistemas de monitoreo con “evaluación de los indicadores”, y a ese procedimiento se lo entiende en términos de evaluación de políticas públicas.

Cabe resaltar que en un caso específico se menciona la necesidad de “institucionalizar la evaluación”, aunque en referencia concreta a las evaluaciones de desempeño del personal.

Evaluación y calidad de las políticas públicas.

Entre los entrevistados se observa una coincidencia en cierta preocupación del nivel político de los gobiernos por alcanzar transparencia con respecto a los actos públicos y mejorar los niveles de confianza ciudadana. Sin embargo, se considera que los distintos intentos para promover y consolidar las iniciativas de evaluación son aún incipientes. En los últimos años desde la sociedad civil han surgido varias instancias de monitoreo ciudadano, alertando a los distintos niveles de gobierno sobre la necesidad de avanzar en esta materia con más énfasis. La falta de propuestas claras de capacitación en materia de evaluación se menciona como una de las posibles causas de la “baja permeabilidad” del tema en la provincia de Córdoba.

Independientemente de estas cuestiones, se resalta desde varios ámbitos la importancia que en los últimos años se dio al desarrollo de sistemas de información y a la instauración de procesos de gestión en los diversos niveles del Estado (sistema de gestión por objetivos en todos los organismos de gobierno, certificación de normas ISO y presentación de Reportes de Sustentabilidad, entre otros instrumentos); estas prácticas posibilitan contar con información más sistematizada, lo cual allanaría el camino a la instauración gradual de sistemas de evaluación.

En lo que respecta al papel de la evaluación en la calidad de las políticas públicas, todos los actores le asignan un rol clave y la consideran como un instrumento con capacidad para garantizar la eficiencia y eficacia de las políticas y para dotar de “calidad institucional” al sistema en su conjunto. Además, se le asigna a la evaluación un papel central como sustento para la toma de decisiones certeras porque la información “confiable” que aportará la evaluación redundará en una mejora de los servicios públicos. La herramienta puede aportar también mayor transparencia a los procesos y una mejor asignación de los recursos.

En una línea más tangencial, los distintos actores entrevistados destacan el rol de la evaluación como generadora de procesos de aprendizaje, porque en el día a día posibilita incorporar las correcciones necesarias a los desvíos detectados, mediante un constante proceso de readecuación.

Desafíos y condiciones necesarias para la mejora.

Los entrevistados mencionan algunas cuestiones como condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas o iniciativas de evaluación de políticas públicas. Entre ellas:

- La sensibilización (para superar el estigma del “control de gestión”).
- La capacitación en las competencias necesarias para establecer procedimientos y metodologías de evaluación.
- El empoderamiento de los ciudadanos destinatarios de las políticas públicas (en tanto un mayor empoderamiento posibilita el requerimiento de más y mejores políticas).
- La mejora en los métodos de divulgación de las evaluaciones realizadas.
- El fomento de las acciones conjuntas entre los gobiernos, los técnicos, el personal especializado y los diversos actores involucrados.
- La importancia de reconocer el territorio y sus actores a los efectos de encauzar medidas que contribuyan a su desarrollo.
- La necesidad de pensar metodologías de planificación y evaluación de políticas públicas que respondan a la cultura de la organización gubernamental en la cual van a ser empleadas, antes que adoptar aquellas en las que se encuentren ausentes sus lógicas y singularidades, en las que además estén presentes las instancias de participación tanto de los ciudadanos como de los agentes de la administración involucrados en identificación y solución de problemas o necesidades.

Se trata de crear conciencia sobre la importancia de la evaluación y, a la vez, contar con la decisión política para que estos sistemas se implementen y utilicen como una importante herramienta de gestión.

Por último, se puntualizó que para que existan incentivos para la implementación de sistemas de evaluación, se debe incluir a los grupos de interés en el seguimiento y evaluación de políticas y programas. La demanda de rendición de cuentas es una condición fundamental para institucionalizar y democratizar la evaluación.

2.3. La evaluación en la provincia de Mendoza.

Por Tania Marino, Dolores Lettelier y Alejandro Belmonte¹³

2.3.1. Una mirada desde los actores provinciales.

Esta sección contiene los resultados de un estudio cualitativo realizado en la provincia de Mendoza entre los meses de diciembre de 2014 y marzo de 2015. Se realizaron entrevistas en profundidad a ocho profesionales de diferentes ámbitos: universitario, administración pública provincial y municipal, y poder judicial. En el **Anexo 3** se presenta el listado y perfil de los entrevistados. La duración promedio de las entrevistas fue de 25 minutos.

¹³ Área de Políticas Públicas - Universidad Nacional de Cuyo y miembros de la red EvaluAR.

De manera complementaria, se realizó una búsqueda y análisis de normas (leyes, decretos, resoluciones) provinciales vinculadas con la evaluación (ver **Anexo 4**). La provincia de Mendoza no cuenta con un marco legal que defina y regule la evaluación de políticas públicas como proceso sistemático.

En las siguientes subsecciones se presentan las opiniones y percepciones de los entrevistados sobre la evaluación, sus prácticas más importantes, su impacto en la calidad de las políticas y una ponderación de los elementos necesarios para consolidar su práctica.

Caracterización de los entrevistados.

La mayoría de los entrevistados destacaron las características especiales de la evaluación en el sector público, resaltando su complejidad y la imposibilidad de comparación con criterios del sector privado.

“La evaluación en el ámbito de lo público es muy compleja, porque no existen los parámetros de eficiencia de los órganos privados.”

“Hoy hay una crisis de los paradigmas de políticas públicas donde los indicadores clásicos de evaluación ya no sirven más. La evaluación está focalizada en la medición de impacto, pero se mide mal, no hay indicadores significativos para lo que se necesita saber, lo importante de saber. No se alcanza a medir los intangibles”.

Los sistemas de información también ponen en evidencia algunos problemas sobre la definición de criterios de evaluación. La experiencia de la Dirección de Planificación, Seguimiento y Control de Políticas Públicas del Gobierno de Mendoza genera avances y desafíos. El esfuerzo de centralización de la información proveniente de distintos ministerios abrió un proceso de articulación con una red de referentes ministeriales con los que se acuerda la forma de medir y el método de evaluación en vistas de la política o del programa a implementar.

“Existen algunas dificultades en acordar parámetros de medición, evaluación de impacto debido a las diferencias de criterios entre distintas disciplinas. Por ejemplo, en el caso de las prestaciones de obras públicas, hay diferencias entre ingenieros y científicos sociales”.

La evaluación está asociada directamente con el análisis de los resultados generados por las intervenciones públicas. En algunos casos se la asocia con instrumentos de planificación (plan estratégico, gestión por resultados) y en otros, con el cumplimiento de estándares de calidad (normas ISO). También se plantea la diferencia entre la evaluación orientada al resultado y aquella orientada a la medición del impacto.

“La evaluación tiene que ver con la disponibilidad de algún resultado de las políticas que se están implementando.”

Sin embargo, una de las asociaciones más fuertes tiene que ver con los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de políticas públicas. Se considera a la evaluación como una

forma de medir diferencias entre lo planeado y lo ejecutado, para poder conocer en qué grado evoluciona la prestación de un servicio. El seguimiento de ‘metas de gobierno’ es un fuerte mecanismo de seguimiento de las políticas.

“Una política pública tiene un estudio, agenda y concreción y la evaluación consiste en el seguimiento de esa política pública. Una vez tomada la decisión de cumplir el objetivo definido, luego hay que hacer un seguimiento para ver si se concreta y detectar si hay algún tipo de desviación. Dentro del esquema de políticas públicas esto es la retroalimentación, con lo cual evaluar política pública es el seguimiento y la realización de modificaciones o ajustes para llegar al objetivo que se definió, o reformularlo en el caso de que se evalúe que está mal planteado”.

Los entrevistados realizan diferentes tipos de evaluación y en consonancia con la anterior, destacan: el monitoreo anual presupuestario; la autoevaluación de medio término; la coordinación de procesos de evaluación externa; el control de gestión en algunas áreas sensibles para los vecinos (agua, limpieza, mantenimiento de espacios verdes); las encuestas de satisfacción ciudadana; la gestión de calidad de procesos; el presupuesto participativo; el plan de metas; las auditorías internas; las auditorías externas y reuniones de revisión con el intendente¹⁴.

Por último, uno de los entrevistados considera que la evaluación es un proceso formativo y que si no se entiende de esa forma, puede ser hasta pernicioso.

“Es importante que todo acto evaluativo se plantee de entrada como un proceso de aprendizaje, de mejoramiento y eso inclusive mejora las posibilidades de la obtención de la evidencia que necesita la evaluación, cambia la actitud del evaluado respecto al evaluador y frente al proceso”.

Desde esta perspectiva se redefinen los ‘momentos’ de la evaluación. Si por lo general se entiende como el proceso final de una actividad, de una política o de un programa; con este enfoque se incluye desde el inicio de la intervención.

“En primer lugar, debe encontrarse al inicio de cualquier política, porque toda evaluación contiene el acto de comparar... debe haber un punto de partida para comparar. Por esto debe estar concebida desde el principio, sino se convierte en un acto “como si”. Luego debe discutirse cómo se compara y demás. En segundo lugar, debe realizarse a lo largo de la implementación, cuestión complicada porque para lograrlo hay que tener recursos. Muchas veces, cuando se producen restricciones presupuestarias, lo primero que se eliminan son los recursos para la evaluación”.

2.3.2. Una mirada desde la normativa provincial.

La legislación existente en la provincia de Mendoza se centra en la definición de actividades orientadas a la programación y gestión de recursos del sector público provincial, la generación

¹⁴ En el marco de este estudio, se toman como “evaluaciones” lo que los entrevistados asociaron como tales -aunque puede suceder que algunas de ellas no lo sean, en términos estrictos.

de sistemas de información y la regulación de los sistemas de control para la ejecución presupuestaria y auditoría contable.

Sin embargo, el poder ejecutivo provincial impulsó la incorporación de procesos evaluativos mediante la creación de un área específica dedicada a la planificación, seguimiento y control de políticas públicas.

La **Dirección de Planificación, Seguimiento y Control de Políticas Públicas, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública**, tiene a su cargo la evaluación de políticas, planes y programas en el nivel interministerial y concentra su accionar en las mediciones de impacto. En el decreto que regula su institucionalización se precisa la necesidad de promocionar la evaluación de manera coordinada con los ministerios, con el objetivo último de mejorar la gestión pública.

2.3.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en Mendoza.

Algunas experiencias de evaluación reconocidas: las fortalezas de la evaluación en Mendoza.

En el nivel provincial se valora positivamente el proceso impulsado por el Plan de Ordenamiento Territorial, con las auditorías de impacto territorial, las auditorías externas de medio tiempo y la evaluación territorial estratégica. Sin embargo, se considera que posee metas y objetivos poco definidos como para poder establecer indicadores adecuados de evaluación. También se destacan las experiencias de evaluación realizadas desde la Dirección de Planificación del Gobierno de Mendoza:

- El proceso de colaboración con el gobierno de Chaco y la elaboración del matriz insumo-producto.
- El trabajo conjunto con el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) de la Jefatura de Gabinete de la Nación.
- Evaluaciones externas de CIPPEC y la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

En el ámbito municipal, se reconocen algunas experiencias internacionales como la de Nosa Sao Paulo (Brasil), con sus “observatorios sociales” externos al Estado, en la cual la sociedad se apropia de la agenda del Estado para generar un plan de metas de manera conjunta. También se destaca la experiencia del municipio de Rafaela, con procesos claros de seguimiento y evaluación de indicadores.

Por último, se destacan distintas experiencias de evaluación en programas educativos: Programa de Expansión y Mejoramiento de Educación Rural (EMER), de la década del ochenta, a través del cual se solicitó una evaluación al final del programa, pero con dos dificultades: no estaban disponibles los recursos y se buscaban evidencias sobre resultados no previstos en el diseño original.

- Heredero del anterior, el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), implementado a partir del 2006, mejoró el proceso de evaluación. Se logró que la evaluación estuviera formulada desde el inicio y se previeron todos los instrumentos, indicadores, mediciones, fuentes y equipo para garantizar la recolección de información necesaria para realizar la evaluación durante la implementación del programa.

- Plan Social Educativo y el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica y Agropecuaria (EMETA). Se trata de programas promovidos por el Banco Mundial y el BID, que impulsaron su evaluación. Algunos con resultados muy buenos y otros en cierto grado, artificiales.

En el ámbito judicial, se destacan experiencias nacionales y de organizaciones de la sociedad civil:

- La Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia (Ju.Fe.Jus), donde todos los poderes judiciales subnacionales de la Argentina se reúnen e instalan ideas fuerza, comparten experiencias y se observa el estado de situación de cada localidad. Este intercambio sirve para identificar las fortalezas y debilidades; se realizan estudios comparativos a través de estadísticas y experiencias que proveen los distintos poderes judiciales.
- El trabajo de evaluación de políticas que realiza el Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).
- La evaluación de políticas judiciales que realiza la organización “Unidos por la Justicia”.

Por último, en el nivel nacional se considera que son varias las experiencias con discontinuidades en materia de información estadística y escasez de información local.

Evolución de la práctica de la evaluación en los últimos años.

Respecto a la evolución de las prácticas de evaluación, la mayoría de los entrevistados reconocen mejoras en el proceso. Solo dos entrevistados afirman que en los últimos años no se avanzó o mejoró la evaluación, y que “se ha retrocedido por el bastardeo de los datos, no existe como una herramienta de gestión”.

Los que reconocen avances, destacan una mejora de la receptividad de los actores involucrados, fundamentalmente por la importancia que asume en el ciclo de políticas públicas.

En el sector educativo, también se valora un gran avance en la implementación de sistemas de información para la evaluación, es decir, en la producción de la evidencia. Ese mejoramiento tendría que ver con dos factores:

“En primer lugar, con la incorporación del software libre. El gobierno nacional tiene una fuerte definición con el software libre, lo cual permite una continuidad y mejora tecnológica respecto a lo que existía antes. No se disponía ni del software en todos los lugares de trabajo ni de las actualizaciones necesarias, actualmente, la situación está cambiando. En segundo lugar, a través de la generalización y profundización de la utilización de los sistemas geo referenciales para la evaluación, es posible que las perspectivas se multipliquen enormemente y que la evaluación incida en la implementación porque si se observa que se está aplicando una medida donde no es necesaria y por otro lado existe un universo al cual no se le están aplicando medidas, se puede incidir sobre el re direccionamiento y la corrección de la política de manera mucho más precisa”.

Pese a este reconocimiento, se expresa con claridad que las prácticas de evaluación aún no están consolidadas. En primer lugar, debido a que existen pocos acuerdos sobre cómo evaluar y; en segundo lugar, porque existen limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos capacitados para llevarlas adelante.

“La evaluación es un proceso muy largo y complejo que se está trabajando de manera muy incipiente.”

Algunos entrevistados reconocen que el proceso de certificación de normas de calidad resultó central para el avance de los mecanismos de evaluación. La implementación de estas normas en los últimos años preparó un ambiente favorable para la evaluación.

“Con la retroalimentación que se produce a partir de la percepción de quien recibe el servicio, se ha incrementado la necesidad de evaluar las políticas públicas en el sentido de su mejora”

Incidencia de la evaluación en la calidad de las políticas públicas. Principales aportes.

Los entrevistados consideran que la evaluación tiene un impacto central en la calidad de las políticas públicas. El acceso a la información, la transparencia y la discusión sobre los criterios de evaluación juegan un papel clave para aumentar la calidad de las políticas.

“La evaluación es central, sirve para saber si se va bien, mal, para profundizar o abandonar alguna acción. Debe ser permanente”

Existe un claro reconocimiento de que, desde la práctica, detenerse, mirar y evaluar lo que se está haciendo es fundamental para definir si es necesario reorientar una política.

“El seguimiento hace a la eficiencia, eficacia, a la oportunidad de los programas y su corrección. A partir de la evaluación se van reconvirtiendo los programas”

Se mencionan varias experiencias en las que, a partir de la evaluación, los responsables de áreas comprobaron resultados que estaban generando y que antes no eran percibidos.

“Existe una diferencia entre lo que se percibe como una necesidad y una necesidad real, entre lo que se observa como una medida positiva y los efectos completos, reales, totales. La evaluación objetiva cumple el papel de mejorar la calidad en cuanto permite ampliar e integrar las miradas a lo ancho -entre diferentes sectores y subjetividades- y a lo largo -en el tiempo-”

Por último, también se reconoce a la evaluación como una herramienta para fortalecer la legitimidad política de los funcionarios, dado que brinda insumos e información para rendir cuentas a la ciudadanía y mostrar resultados.

Condiciones necesarias para profundizar la evaluación de políticas públicas.

Al indagar sobre las condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas o prácticas de evaluación, los entrevistados reconocen:

- La necesidad de fortalecer el diseño y la planificación de las políticas, dado que identifican la existencia de problemas en la forma que se conciben las políticas (diagnósticos débiles y formulaciones imprecisas).
- La importancia de contar con sistemas de información sólidos y fiables.
- Los beneficios de generar un sistema de incentivos para los agentes estatales (capacitación, premios y agentes facilitadores).
- La necesidad de mejorar los criterios de evaluación (generación de indicadores locales para la medición de impactos en los territorios; la inclusión de criterios no basados en la racionalidad económica para repensar la medición de intangibles).
- La importancia de la continuidad, coherencia y consistencia de las prácticas que se están realizando. Se trata de evitar que constantemente se cambien o discontinúen los esfuerzos de evaluación.
- La importancia de la articulación entre la Universidad y el Estado. No solo para la mejora de los recursos para la evaluación, sino también en los procesos de integración más profundos (ejemplos: Plan de Ordenamiento Territorial en la Provincia de Mendoza; la articulación del Ministerio de Educación de la Nación con la Universidad de La Plata, la Universidad de Luján y la Universidad de General Sarmiento, para mejorar el área de formación de evaluadores).

También se observó un fuerte consenso en el reconocimiento del componente cultural como factor crucial para consolidar los procesos de evaluación. En este sentido, se presenta el desafío de concientizar y desarticular lógicas culturales burocráticas contrarias a la transparencia y la evaluación.

Conclusiones y desafíos.

Luego de las entrevistas a referentes de los organismos del Estado y las universidades, se pudo observar una importante disparidad en la penetración de las prácticas de evaluación. En general, se reconoce un avance en el sector, pero se resaltan diferentes restricciones vinculadas con la disponibilidad, alcance y calidad de la información; la falta de acuerdo sobre los criterios de evaluación y la necesidad de fortalecer la 'cultura de la evaluación' al interior de las administraciones.

Un punto en particular también se destacó entre los hallazgos. El reconocimiento de las limitaciones que impone la estructura institucional de la provincia, especialmente en la vinculación entre los tiempos del ciclo político y el ciclo de las políticas.

La imposibilidad de reelección de los máximos cargos ejecutivos de la provincia limitaría los tiempos dedicados a la 'plena gestión'. A su vez, las elecciones legislativas de medio término restringirían los tiempos del ciclo de las políticas, es decir que habría un espacio de un año dedicado a la planificación y ejecución de políticas públicas en el primer período y otro año más en el segundo ciclo.

Es así que algunos entrevistados manifestaron que la falta de consensos y ‘acuerdos políticos’ afectaría la calidad del diseño e implementación de políticas y programas, por lo que se diluye la posibilidad de evaluación.

También se señaló con mucha frecuencia que es considerable la falta de información precisa y de calidad. Muchas veces se trata de suplir esta situación a través de cruces de bases de datos, visitas a terreno e información proveniente del sistema estadístico y de investigaciones de base que realizan las universidades. Para los municipios es central disponer de información que contemple una desagregación territorial, porque abre un campo importante para consolidar sistemas georeferenciados de información. En definitiva, la sistematización de esta información y el establecimiento de una ‘memoria institucional’ siguen siendo un importante desafío para los entrevistados.

También fue recurrente la necesidad de profundizar ‘cambios culturales’, que instalen la evaluación al interior de las administraciones y que se orienten al mejoramiento de la gestión. En general, se observó que la evaluación está fuertemente vinculada con el ‘control de gestión’ y que resulta más visible su dimensión sancionadora. Los entrevistados reconocieron la importante gravitación de instituciones como el Tribunal de Cuentas de la Provincia y la Fiscalía de Estado. Estas dos instituciones tienen un fuerte peso en la percepción de los entrevistados, asociando a la evaluación con el control de legalidad o de ejecución del gasto.

Los entrevistados también consideran que experiencias como el presupuesto por resultados habrían fracasado en la práctica por el ‘enfoque excesivamente contable’ que finalmente tuvieron. Por lo tanto, anticipan un importante reclamo para superar las lógicas y criterios parciales de las diferentes disciplinas que suelen dominar los organismos (contadores, abogados).

La relación entre Nación y provincias también es percibida como una cuestión problemática. En algunos sectores hay una fuerte dependencia de recursos provenientes de la Nación y por lo tanto, se reduce la capacidad de los funcionarios provinciales para articularlos con las políticas y programas que se implementan a nivel local. Los entrevistados resaltan que aquellos funcionarios que ‘consiguen mayor cantidad de recursos en la Nación’ son considerados como los ‘mejores’, aunque muchas veces esto implique alguna ‘contradicción’ con las políticas que ya se están implementando en la provincia.

En la provincia de Mendoza se reconocen importantes avances para consolidar la evaluación. El esfuerzo realizado desde la Dirección de Planificación de la Subsecretaría de Gestión Pública es un antecedente destacado, especialmente por el esfuerzo de coordinación interministerial. La complejidad de muchas políticas públicas hace pensar en la necesidad de contar con espacios institucionales que faciliten la sistematización de información proveniente de diferentes sectores y niveles de gobierno.

2.4. La evaluación en la provincia de Corrientes.

Por Ernesto Castagnino y Agustina Suaya

2.4.1. Una mirada desde los actores.

Para este informe se realizaron entrevistas semi-estructuradas a nueve ministros provinciales. Además se llevaron adelante dos focusgroups a funcionarios de distintos ministerios y organismos descentralizados de la administración pública correntina. Finalmente, se confeccionó una encuesta para detectar percepciones sobre el estado de la provincia en materia de monitoreo y evaluación, la cual fue distribuida entre funcionarios del poder ejecutivo, legislativo y organizaciones de la sociedad civil.

De esta manera la estrategia de recolección de información permitió obtener datos de todos los ministerios de la provincia, así como también identificar políticas transversales implementadas desde el Ministerio de Coordinación y Planificación. El trabajo de campo fue realizado durante el mes de abril de 2015, siendo los focus y las entrevistas realizadas de manera presencial en la provincia.

En Corrientes se observa que hay consenso sobre la importancia y el rol que tienen las políticas de M&E en la gestión. En la encuesta encontramos que el 97% de las personas consultadas manifiesta que las prácticas de M&E son relevantes para la gestión de un gobierno. Este nivel de acuerdo también se refleja en las esferas de gestión, identificando tanto en los focus como en las entrevistas un nivel de acuerdo generalizado con la idea de avanzar hacia una política de M&E en la gestión provincial.

Los ministros reconocen que existe una responsabilidad de los funcionarios públicos en materia de rendición de cuentas: mostrar resultados y demostrar transparencia en el ejercicio de sus funciones y en el uso de los recursos. Sin embargo en la actualidad la necesidad de rendir cuentas y demostrar transparencia no parece resultar de demandas de la sociedad, sino de la convicción política de los entrevistados. Además, los ministros destacan el valor del monitoreo de políticas, programas y proyectos como fuente de información para mejorar la gestión y la toma de decisiones, ya sea mediante acciones correctivas (cuando se requieren), o como mecanismo para captar buenas prácticas.

A nivel técnico/ operativo, las prácticas de M&E son vistas como mecanismos que sirven para transparentar la gestión y para mejorar el desempeño de las agencias públicas en tanto permiten verificar el cumplimiento de objetivos, la efectividad y el impacto de las intervenciones.

A pesar del gran nivel de acuerdo sobre la importancia de estas prácticas, todas las personas consultadas coinciden en destacar que la provincia está recién iniciando el proceso de construcción de un sistema de M&E. Aun cuando un gran número de encuestados conoce al menos alguna experiencia de M&E, la mayoría (54%) considera que las prácticas que se llevan a cabo no son lo suficientemente extendidas. Esta contraposición entre lo que se hace y el potencial que la provincia tiene también fue reflejado en las entrevistas. De esta manera se observa que hay múltiples iniciativas pero que las mismas no llegan a ser desarrolladas en su máximo potencial, dejando así una sensación de que la provincia podría estar utilizando estos recursos de una manera más estratégica y obteniendo mejores resultados.

2.4.2. Una mirada desde la normativa.

La promulgación de la Constitución de 2007 le otorgó a la Provincia de Corrientes una oportunidad única para encarar reformas profundas a la gestión. Entre otros temas, la Constitución provincial crea el Sistema Provincial de Planificación (SPP), cuyo órgano ejecutivo tendría la función de “formular programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas a través de una matriz de planificación”. Establece asimismo la participación ciudadana por medio del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (CCEDS), que sería un organismo asesor del SPP. Contempla asimismo el “fomento de mejores prácticas de planificación y programación, incluyendo la articulación de éstas con el proceso presupuestario”.

Con ese marco constitucional, en 2009 se dictó la ley de creación del SPP. En 2011 se encomendó al Secretario de Planeamiento la Dirección Ejecutiva del SPP, comenzó a funcionar la instancia de participación ciudadana a través del CCEDS, e integrando los aspectos de planificación y de participación, se puso en marcha el desarrollo del Plan Estratégico Participativo (PEP) 2021. Entre los diferentes aspectos que cubren los documentos relativos al PEP 2021, corresponde subrayar la definición de un “ciclo de planificación” que contempla específicamente instancias de M&E, y asimismo, la identificación de la modernización del Estado como una de sus áreas temáticas prioritarias.

En el año 2013, se llega a la celebración del Pacto Correntino de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (PCCEDS), el cual incluye el enunciado de una política de modernización del Estado orientada a mejorar la calidad de la información y garantizar integridad y transparencia de la función pública. Asimismo, en el documento de Propuestas de Gobierno, se desglosa el eje de modernización del Estado en propuestas tales como la planificación presupuestaria plurianual, la evaluación y control de gestión de políticas públicas y programas, la creación del Instituto Provincial de Políticas Públicas y el fortalecimiento del SIGOB y la Dirección Provincial de Estadística.

Completando estas normativas y políticas públicas, el Gobernador Colombi en su discurso de apertura del período de sesiones del Poder Legislativo (1° de marzo de 2015) ratificó la importancia que le concede al monitoreo de políticas públicas, incorporando a este tema a los grandes ejes del área de gestión pública de su gobierno.

En conclusión, la Provincia de Corrientes cuenta con un esquema de objetivos de gobierno que se puede traducir en programas, y éstos en políticas medibles. El documento de Propuestas de Gobierno es una buena muestra de cómo se ha venido pensando y trabajando en esta materia. Sin embargo, la provincia todavía carece de una regulación que promueva el desarrollo de un sistema integrado de M&E.

2.4.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en la Provincia de Corrientes: experiencias, oportunidades, calidad y desafíos.

La provincia de Corrientes tiene antecedentes interesantes en cuestiones de planificación, y ha realizado esfuerzos significativos en avanzar hacia un sistema de monitoreo de la gestión, sin embargo el campo de la evaluación se encuentra poco explorado.

Se observa que el sistema desarrollado por el PEP 2021 de planificación participativa también es utilizado por algunos ministerios para la planificación de sus actividades. Por ejemplo, han utilizado en al menos dos de los tres casos un esquema de planificación a nivel de microregiones coincidentes con las identificadas en el contexto del PEP 2021, y han utilizado mecanismos similares a los del PEP 2021 para promover la participación de la sociedad civil en el proceso de preparación de los planes y los listados de propuestas específicas. Estas experiencias resultan muy valiosas en el marco provincial, ya que es difícil que sin planificación puedan surgir sistemas de M&E.

Sin embargo, todavía resta modernizar el modelo de presupuestación. La provincia todavía está lejos de realizar presupuestos por resultados o incluso por programas. En este contexto las actividades de los ministerios no se estructuran necesariamente como políticas, programas y/o proyectos diferenciados ni siguiendo criterios de evaluabilidad.

En estas condiciones, aquellos organismos que cuenten con un conjunto ordenado de objetivos, estrategias y metas (elementos éstos que por lo general provienen de un trabajo de planificación estratégica) serán los que inicialmente estarán en mejores condiciones para abordar en forma amplia el monitoreo de políticas, planes y/o proyectos en sus áreas de responsabilidad.

La experiencia en materia de monitoreo de políticas públicas: el SIGOB.

Al igual que muchas provincias Argentinas, a partir de 2011 y con el apoyo técnico de consultores del PNUD, Corrientes empezó a monitorear algunas políticas prioritarias utilizando el sistema SIGOB. En la provincia, el SIGOB quedó emplazado dentro de la Secretaría de Planeamiento y monitorea, según el momento, entre 14 y 21 políticas públicas.

En su conjunto, la implementación del SIGOB es una experiencia pionera en la Provincia en materia de monitoreo de políticas públicas, y ha llevado a la progresiva construcción de una valiosa capacidad institucional. Así se destaca que esta experiencia permitió no sólo fortalecer los mecanismos de coordinación al interior del gobierno, sino también mejorar las capacidades técnicas de los equipos.

En principio, los programas y proyectos fueron seleccionados en función de su correspondencia con los objetivos considerados más estratégicos por la alta dirección del gobierno de la Provincia, pero al parecer se tuvo en cuenta también un criterio de selección basado en la presumible disponibilidad de información adecuada para alimentar a la base de datos del SIGOB.

Desde este punto de vista el SIGOB parece haber evolucionado (en forma planeada o no) desde su objetivo inicial de fortalecimiento de las capacidades de gestión de la alta dirección del poder ejecutivo del gobierno de Corrientes (oficina del gobernador), hacia un ejercicio metodológico y de creación de capacidad técnica, con algunas características de experiencia piloto en materia de monitoreo de políticas públicas a nivel provincial. El SIGOB cuenta con amplio reconocimiento por parte de los funcionarios, los cuales en entrevistas y encuestas han manifestado la utilidad de esta herramienta. El SIGOB ha generado valiosos resultados y experiencias; sin embargo algunas de esas características propias de una experiencia piloto posiblemente no serían extrapolables si se decidiera incorporar a un número mucho mayor de proyectos y programas.

Además, al parecer el alto interés con que contaba SIGOB por parte de los más altos niveles decisorios de la provincia se habría debilitado desde 2014 en adelante. En especial diversos funcionarios mencionaron que el debilitamiento más marcado del sistema se produjo cuando se discontinuaron las reuniones de alta gerencia. Al desaparecer estas reuniones donde se repasaban los números y se invitaba a los funcionarios a rendir cuentas, se desarticulaban los incentivos para mantener el SIGOB actualizado. Por lo cual, sin perjuicio del gran valor instrumental de la capacidad institucional creada, correspondería renovar y/o replantear la prioridad con que cuenta SIGOB.

Desafíos y condiciones necesarias para la mejora.

La provincia de Corrientes tiene grandes fortalezas para avanzar hacia sistemas de M&E más complejos. Entre las condiciones necesarias para profundizar las prácticas actuales podemos destacar la presencia de actitudes favorables hacia prácticas de M&E a lo largo de todas las estructuras de gobierno, existencia de un marco normativo favorable hacia actividades de rendición de cuentas y planificación, y capacidades institucionales y técnicas dentro del organismo coordinador. Finalmente, y no de menor importancia, la provincia cuenta con experiencias exitosas de planificación estratégica y tiene algunos avances en la constitución de indicadores de seguimiento.

Sin embargo, la provincia también tiene algunos desafíos por delante. En primer lugar, las capacidades técnicas todavía están muy concentradas, mientras que en general los funcionarios carecen de las habilidades necesarias para poder realizar tareas de seguimiento y evaluación de manera descentralizada. En segundo lugar, la provincia todavía utiliza sistemas y procedimientos que atentan contra una cultura de la evaluación, siendo la forma en la cual se confecciona el presupuesto el mayor debilitante de las prácticas actuales. En tercer lugar, muchos ministerios todavía no realizan ningún tipo de planificación estratégica lo cual no contribuye a construir una cultura de la evaluación. En cuarto lugar, a pesar de existir alguna experiencia de construcción y seguimiento de indicadores de gestión, no es claro hacia dónde se dirigen estas prácticas y los procesos que las regulan.

A pesar de todas estas dificultades, la provincia de Corrientes podría dar pasos significativos en los próximos años si desde la cúpula de gobierno se define el pilar del M&E como prioritario. Hay suficientes ventanas de oportunidad en el contexto provincial no sólo para avanzar hacia un sistema integrado de monitoreo, sino también para realizar algunas evaluaciones piloto de políticas públicas prioritarias para la gestión.

2.5. La evaluación en la provincia de Salta.

Por Mariana Jorge, Ana Clara Rebuffi y Jorge Antonio Falcón¹⁵

2.5.1. Una mirada desde los actores provinciales.

Este apartado busca obtener conclusiones válidas acerca del actual panorama de las prácticas de evaluación en el sector público o cuasi público de la provincia de Salta, sus fortalezas y debilidades y sus perspectivas en el corto, mediano y largo plazo.

Las entrevistas realizadas no fueron presenciales, sino por medio de correo electrónico, modalidad optada por nosotros en virtud de su mayor comodidad y celeridad, y por la seguridad de que no iba a arrojar resultados notoriamente distorsionados respecto de las entrevistas personales. Así, eliminábamos la evidente dificultad de encontrar y coordinar períodos comunes entre entrevistador y entrevistado. Las entrevistas se realizaron entre noviembre de 2014 y marzo de 2015¹⁶.

2.5.2. Una mirada desde la normativa provincial.

Presentamos avances en torno a la normativa de la provincia de Salta en materia de gestión por resultados y evaluación (en este caso, leyes y decretos provinciales). Para este análisis los insumos incluyeron el Boletín Oficial y otros archivos públicos, que contienen referencias o acercamientos al concepto de la evaluación de las políticas y programas públicos. Los resultados se sistematizaron en la tabla respectiva y se presentan consolidados en el **Anexo 4**.

En lo que refiere a las leyes relevadas, encontramos como rasgo superior el que se trata de normativas que operan como marcos generales de actuación, en detrimento de lo sectorial (Ley de Ministerio, Ley de Educación, Estatuto del Empleado Público, Ley de Medio Ambiente, Ley contra la violencia de género, etc). Allí, la evaluación parece encontrar campo fértil, al menos en lo relativo al “control de gestión”, pero no hallamos evidencia sobre manifestaciones más sofisticadas de la práctica, como por ejemplo evaluación del plan o evaluación del impacto.

Respecto a los decretos, el rasgo distintivo que encontramos es que conceptos como “evaluación” o “gestión por resultados” aparecen, por lo general, en los decretos que aprueban acuerdos o convenios que el gobierno provincial suscribió con otros organismos, públicos o no, de la provincia o no, lo que a nuestro juicio no significa que el Estado provincial esté pugnando de alguna manera por aprehender estas novedosas prácticas o reconociendo sus innegables bondades sino que responde a exigencias de su/s co-contratante/s.

¹⁵ Escribiente de la Defensoría Federal de Salta ante los Tribunales de Primera y Segunda Instancia; Auditora semi *senior* en la Auditoría General de la Provincia de Salta; Jefe del Programa Control de Inversiones y Estadísticas Hidrocarburíferas, de la Secretaría de Energía de la Provincia de Salta y miembros de la red EvaluAR.

¹⁶ Es preciso mencionar que el proyecto original incluía entrevistar, por lo menos, a cinco funcionarios más para alcanzar una mayor diversidad de experiencias, pero esto no fue posible por cuestiones de agenda. Otra cuestión a remarcar es nuestro deseo de entrevistar a funcionarios de dos importantes ministerios de nuestra provincia, Salud Pública y Educación, Ciencia y Tecnología, dado que suelen utilizar los beneficios de numerosos programas nacionales que exigen evaluaciones, por lo cual conocen el tema en profundidad. Sin embargo, no pudimos entablar una relación con algunos de ellos, tarea que queda para el futuro mediato.

2.5.3. Hacia un diagnóstico de la evaluación en Salta.

A través de la información relevada y analizada, podemos señalar que en el caso de la provincia de Salta no se verifica la adopción de la evaluación de los programas y políticas públicas de manera sistemática, como una acción o un subproceso pertenecientes al proceso de planificación.

Las escasas manifestaciones relativas al monitoreo y la evaluación de políticas públicas que observamos se encuentran relacionadas o son producto de exigencias concretas de programas o planes de gobierno en los cuales uno de los actores es un organismo-financiador externo a la Provincia y responde a requisitos de los protocolos de los propios donantes. En este sentido, la evaluación no aparece una práctica habitual de la administración pública provincial.

Sin embargo, detectamos que en la provincia existen manifestaciones relativas al control interno, el monitoreo y la calidad de los servicios de los organismos públicos, como por ejemplo:

- a. Las que ejercen la Sindicatura General (control interno y concomitante) y la Auditoría General (control externo ex post), relativas de la Hacienda Pública y al cumplimiento de las cuestiones legales relacionadas con ese accionar.
- b. Las que ejecuta la Oficina de Calidad de los Servicios Públicos, que coordina el cumplimiento de una serie de puntos (30 en la actualidad) que los organismos del Estado provincial deben cumplir como garantía de prestación de servicios públicos acordes a las necesidades que demanda la ciudadanía. El cumplimiento de los 30 puntos debe ser demostrado con evidencia fehaciente.
- c. Las que produce la Legislatura provincial (órgano legislativo), respecto de las cuestiones políticas relacionadas con el desempeño de los funcionarios públicos.

La implementación del Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030, mencionada por uno de los entrevistados, aun en su etapa postformulación, transita en estos momentos la etapa de concertación con los distintos sectores intervinientes. Se trata de un ambicioso plan que, como se expresó en la entrevista, “apunta a la articulación público privada”, para obtener resultados consensuados, que contemple la satisfacción de las necesidades de un mayor número de actores posible.

La evaluación tiene que empezar a ser una herramienta indispensable para sortear las dificultades que se vayan presentando, siempre y cuando la necesaria evaluación *ex ante* fue reemplazada por la participación activa de una multiplicidad de actores que permite concluir que todos los sectores de la sociedad (la industria, el comercio, los servicios, la academia, etc.) están adecuadamente representados.

Entre las fortalezas, encontramos la innegable oportunidad de estar en el punto de partida. Todo está por hacerse. Y todo puede mejorar, trabajando sobre la conciencia de quienes deciden, para transformarnos en los verdaderos servidores públicos que se espera que seamos. Claro que entre esas fortalezas están escondidas (o no tanto) las debilidades, o la principal de ellas: la dificultad de modificar esquemas mentales de larga data. Concluimos que se debería avanzar en sensibilizar a los líderes (gobernantes o funcionarios decisores), para que incorporen el concepto de evaluación de las políticas públicas y programas a su cargo, no como un intento de vigilancia de su accionar en pos de posteriores sanciones sino como una parte necesaria (imprescindible, diríamos) del proceso de diseño y ejecución de políticas, que asegure la necesaria y permanente retroalimentación para lograr resultados o impactos acordes a las reales necesidades de la ciudadanía.

3. A modo de cierre: reflexiones acerca del estado de la evaluación en Argentina.

Por Paula Amaya

El trabajo realizado nos permite aproximarnos a una serie de reflexiones acerca del diagnóstico y desafíos en materia de evaluación, tanto en el nivel nacional en el Estado Argentino como en las provincias recorridas.

Respecto del sistema político.

En primer lugar, quizás convenga no dejar de tener en cuenta que nuestros sistemas políticos (característica que no es propia ni excluyente de la Argentina) plantean un desfasaje de tiempos entre el interés político, marcado por los premios y castigos (electorales) en materia de permanencia o distanciamiento de los responsables de las políticas, y los tiempos en los cuales las políticas y los programas pueden ser evaluados para mostrar datos significativos para el desarrollo a mediano plazo y sus efectos en términos sociales (“los resultados se van a ver más allá de los periodos electorales”). Este aspecto es esencial, tal vez porque explica el lento desarrollo de la evaluación en el país.

Esta cuestión no se presenta como positiva o negativa, simplemente es un dato necesario a tener en cuenta, ya que no apoya al fortalecimiento de prácticas de evaluación. Con lo cual, podemos plantear como primera hipótesis de reflexión la siguiente idea: es importante tener en cuenta el desfasaje entre los tiempos electorales, los tiempos de permanencia en los cargos políticos y los tiempos de evaluación para visualizar resultados sociales de las políticas al momento de diseñar estrategias que sostengan la evaluación en el largo plazo.

Respecto a las organizaciones públicas.

Se advierte que las organizaciones públicas, sus integrantes, su historia y sus prácticas están escasamente imbuidas de una cultura que tienda a la evaluación. No forma parte de la cultura institucional, según las personas entrevistadas.

Por lo tanto, en este ámbito queda mucho camino por recorrer. En primer lugar, hay que identificar las causas de esta característica desde un abordaje interdisciplinario, que aborde la cuestión desde la complejidad que implica.

También podemos afirmar una segunda hipótesis: en primer lugar, parece necesario profundizar la comprensión de las instituciones públicas argentinas del Estado nacional, para explicar el escaso desarrollo de la cultura de la evaluación en la administración y analizar las principales estrategias disponibles para promover mayores niveles de compromiso institucional con la temática.

a) Evaluación “externa”, evaluación “interna”...

Hubo importantes valoraciones positivas a la evaluación “interna”, así como experiencias concretas en el nivel nacional y provincial. Varias personas coinciden en que si se trata de evaluaciones que intenten promover el aprendizaje y la mejora de las políticas y programas, estas tienen que ser internas y contar con la más extensa participación de los actores que conforman la institución. También consideran que ante el propósito transformador de la evaluación, las evaluaciones externas tienen un valor relativo, no funcionan o funcionan en menor medida como insumo para la mejora de la implementación de las políticas.

Por lo tanto, podemos inferir que el mayor potencial de la evaluación consiste en involucrar activamente a las personas que conforman la institución evaluada, lo cual no indica que la evaluación deba ser “interna” o “externa”, pero sí que sea liderada y participativa, aunque metodológicamente pueda ser ayudada por otras personas o instituciones, como pueden ser las universidades públicas.

En el mismo sentido, se reflexionó sobre el rol del evaluador. Se destacó que este tiene que ser un acompañante de los procesos de evaluación. La complejidad de la gestión impide que alguien externo pueda hacer una valoración integral.

b) Respecto a la calidad del diseño de las políticas públicas para su evaluación (en el nivel nacional).

Observamos que existen niveles muy desiguales de desarrollo en materia de diseño de las intervenciones para la evaluación. Entendemos que existen dos grandes grupos de políticas: por un lado, aquellas con un estado avanzado en materia de evaluabilidad y por el otro, las que poseen una situación diametralmente opuesta.

Las primeras incorporan a su diseño elementos críticos para producir información confiable sobre los resultados de la implementación, a través de la puesta en marcha de sistemas de monitoreo y evaluación. Las segundas no incluyen elementos mínimos relativos a qué evaluar cómo hacerlo y qué acciones disparar con la información que se obtiene.

De todas las dimensiones, la dimensión **Calidad de la planificación y del diseño de la intervención para lograr los efectos deseados** es la que mayor nivel de desarrollo tiene. Esto no resulta sorprendente porque el diagnóstico es un componente esencial en el diseño de la política y por lo tanto se debería esperar que todas desarrollen este componente. En contraposición, la última dimensión de análisis **Recursos efectivos destinados a la evaluación** es la que requiere mayor desarrollo.

c) Sistematización de experiencias.

Algunas personas mencionan que siempre se realizan evaluaciones en la gestión, aunque sea con escasos niveles de sistematización. Es necesario sistematizar estas experiencias, para pensarlas en cualquier proceso de diseño de política pública. Si se fortalecieran las instancias de articulación, sistematización y socialización de las experiencias, se aumentaría positivamente la viabilidad, eficacia y pertinencia de las políticas.

Por lo tanto, podemos pensar que emprender iniciativas de sistematización, análisis y socialización de experiencias de evaluación resultaría un desafío interesante, de cara a profundizar el material disponible para la reflexión y aprendizaje de personas e instituciones que, quizás, estén interesados en incorporar experiencias de evaluación.

d) Socialización y difusión de los resultados de las evaluaciones

Además, hay una reflexión sobre las cuestiones vinculadas con la comunicación de los resultados de la evaluación, ante la necesidad quizás de distinguir la producción de información, de su socialización. Una de las personas entrevistadas opinó que:

“Es necesario mirarse, pero la elección acerca de ‘si te dejás puesto lo que viste o no’, es otro tema. Hay que mirarse, no para contarse las costillas, sino para saber sobre las políticas, sobre cómo sucedieron, sobre sus resultados. Y luego decidir que se socializa y que se guarda para la intimidad del equipo de gestión de las mismas”.

Se advierte un interés particular en debatir estas cuestiones, ya que algunas personas entrevistadas asocian el escaso desarrollo de la evaluación con el “miedo” a ser “juzgado” o a mostrarse débil frente a los otros. Dado que este es un tema sensible, quizás sea interesante promover algún espacio de reflexión conjunto respecto de las estrategias de comunicación de los resultados de la evaluación.

Respecto del fortalecimiento de las redes de evaluación e instancias de intercambio en la sociedad civil.

Se advierte un crecimiento de los ámbitos de debate, se discute quién tiene que evaluar y para qué, tal vez mirando las experiencias de otros países, por un lado y por el otro para poder mostrar resultados. Cada vez se observa más la intensión discursiva o voluntad de evaluar, pero todavía hay un mayor énfasis en la lógica de la planificación y el monitoreo, y en los sistemas de calidad.

Existen discusiones muy ricas y recientes en esta área, por ejemplo, referidas a la evaluación de impacto, dado que todavía se les asignan diferentes significados. Por lo tanto y como cierre de la presentación de este diagnóstico de la evaluación en Argentina, resulta altamente recomendable seguir profundizando los lazos, articulaciones institucionales, instancias de formación, redes y espacios para compartir experiencias, tal como lo está realizando la Red EvaluAR.

Anexos.

1. Síntesis del plan de trabajo de la investigación.

Diagnóstico de situación de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos en Argentina

Primera etapa: octubre de 2014 hasta abril de 2015.

1. Registro de normativas nacionales, áreas con competencias relacionadas e intentos de articulación (o aproximaciones) de un sistema nacional de evaluación.
2. Entrevistas con actores claves de la administración pública nacional, para identificar el estado de situación en ese nivel de gobierno.
3. Indagación en el Consejo Federal de la Función Pública acerca de las 2 o 3 provincias que mayor iniciativa o movimiento presentaron en la temática.
4. Entrevistas con actores claves de la administración pública provincial, para identificar el estado de situación en ese nivel de gobierno.
5. Registro de los aspectos resaltantes de los avances en esas provincias: origen y tipo de innovación, resultados, actores involucrados, etc.
6. Presentación de resultados preliminares a la red EvaluAR para validación y aportes.

Segunda etapa:

1. Recorrido histórico reciente de la evaluación en la Argentina (intentos nacionales de sistematización).
2. Sistematización de las principales estrategias vinculadas desarrolladas (ejemplo: Programa Carta Compromiso, Programa de evaluación de la Jefatura de Gabinete).
3. Análisis de condiciones presentes y desafíos pendientes para fortalecer las instancias articuladas de evaluación de políticas y programas a nivel nacional.
4. Estudio por provincias de la situación actual, avances realizados, posibles desarrollos, condiciones presentes y escenarios por construir.

2. Guía de entrevista a referentes del tema: expertos y funcionarios.

- a. Propósitos de la investigación:
 - Realizar un estudio piloto que permita aproximarnos a un mapa o estado de situación de la evaluación en la Argentina, para caracterizar los desarrollos recientes y perspectivas de profundización tanto en el nivel nacional como en un conjunto de provincias seleccionadas para el estudio.
 - Visualizar posibles estrategias futuras para implementar en profundidad un Diagnóstico de la evaluación de políticas y programas en el Estado Nacional y regionales de Argentina.
- b. Perfil de personas a entrevistar:
 - Políticos con responsabilidad en áreas relacionadas con la evaluación/la planificación/mejoras de la gestión pública.
 - Funcionarios con desempeño en áreas relacionadas con la evaluación/la planificación/mejoras de la gestión pública.
 - Profesionales/académicos con conocimiento/comprensión/experiencia en temas vinculados con la evaluación/la planificación/mejoras de la gestión pública.
 - Profesionales/funcionarios que se caractericen por haber participado en experiencias de referencia en evaluación/la planificación/mejoras de la gestión pública.
- c. Preguntas para guiar las entrevistas:
 1. ¿Conoce la existencia de experiencias de evaluación de políticas y programas en el nivel nacional, regional o local implementadas en la Argentina/provincia en los últimos años? Opinión al respecto. Tipo de evaluación, objetivos, logros, fortalezas y debilidades.
 2. ¿Considera que en los últimos años se extendieron o mejoraron las prácticas de evaluación de las políticas y programas? Ejemplos.
 3. ¿Qué papel juega la evaluación en la calidad de las políticas públicas? Desarrollo.
 4. ¿Cuáles cree que son las condiciones necesarias para profundizar el desarrollo de sistemas o iniciativas de evaluación de políticas públicas?

3. Listado de personas entrevistadas según jurisdicción

Ciudad Autónoma de Buenos Aires		
Nombre	Cargo	Institución
Antonella Guidoccio	Gerente Operativa de la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión	Jefatura de Gabinete
Pablo Pucciarelli,	Director de la Dirección General de Ciudadanía Porteña	Ministerio de Desarrollo Social.
Silvia Montoya	Directora general de evaluación de la calidad educativa	Ministerio de Educación
Magdalena Acuña	Jefe de Gabinete de Secretaria de Desarrollo Ciudadano	Vicejefatura
Julia Domeniconi	Directora General Planeamiento de Carreras	
Córdoba		
Marta G. López	Directora del Sistema de Gestión por Objetivos	
Julieta Panebianco	Directora de Asistencia Técnica y Cooperación, dependiente de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico	Municipalidad de la Ciudad de Córdoba
María Gabriela Urquidí	Jefa de Área de Planificación de RR.HH, dependiente de la Dirección Gral. De Desarrollo del Capital Humano	Secretaría de Capital Humano - Ministerio de Gestión Pública
Ignacio Del Boca	Director de Control Interno y de Gestión	Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico
Pamela Cáceres	Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Universidad Católica de Córdoba
Mario Raúl Cuomo	Sub Director de Control Operativo y Capacitación Dirección General de Planificación Estratégica	Ministerio de Comunicación y Desarrollo Estratégico
Corrientes		
Néstor Pedro Braillard Pocard	Ministro de Seguridad	Ministerio de Seguridad
Aníbal Daniel Godoy	Ministro de Obras y Servicios Públicos	Ministerio de Obras y Servicios Públicos
Orlando Macció	Ministro de Educación	Ministerio de Educación
Dr. Federico Martín Mouliá	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social
Inés Presman	Ministra de Turismo	Ministerio de Turismo
Jorge Alberto Vara	Ministro de Producción	Ministerio de Producción
José Enrique Vaz Torres	Ministro de Hacienda	Ministerio de Hacienda
Carlos José Vignolo	Ministro Secretario General de Gobierno	Ministerio Secretario General de Gobierno
Eduardo Vischi	Ministro de Coordinación y Planificación	Ministerio de Coordinación y Planificación

Sebastián Slobayen	Secretario de Coordinación y Planificación Institucional	Ministerio de Coordinación y Planificación
María José González Gervasoni	Consejera del Equipo Técnico PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Yolanda Martínez	Consejera del Equipo Técnico PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Carlos Alberto Gallino Yanzi	Consejera del Equipo Técnico PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Anita Alegre	Equipo Técnico del PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Martín González Dadone	Equipo Técnico del PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Federico Diarte	Consejero del Equipo Técnico PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Mariana Balestrini	Consejera del Equipo Técnico SIGOB	Ministerio de Coordinación y Planificación
Luciana Abdala	Equipo Técnico SIGOB	Ministerio de Coordinación y Planificación
Gladis Beatriz Aceval	Equipo Técnico SIGOB	Ministerio de Coordinación y Planificación
María Cecilia Pérez González	Equipo Técnico SIGOB	Ministerio de Coordinación y Planificación
Lisandro Braillard	Equipo Técnico del PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Pietrina Catapano	Equipo Técnico del PEP 2021	Plan Estratégico Provincial 2021
Raúl Nicolini	Subsecretario de Promoción de Iniciativas Privadas y Gestión Administrativa	Secretaría General de la Gobernación
Diógenes I. González	Subsecretario de Desarrollo Humano e Igualdad	Ministerio de Desarrollo Social
Maximiliano Solari	Director de Administración	Ministerio de Seguridad
Miguel Ángel Tombolini	Subsecretario de Obras y Servicios Públicos	Ministerio de Obras y Servicios Públicos
Juan Pablo Gómez de la Fuente	Subsecretario de Industria	Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio
Gustavo Guilaña	Director de la Unidad Operativa de Producción	Ministerio de Producción
Norberto Sanabria	Coordinador Institucional de Metas	Ministerio de Educación
Carlos Encina	Director de Sistemas	Ministerio de Educación
Silvana Grosso	Directora de Gestión de Calidad	Ministerio de Salud Pública
Jesús Leguiza	Secretario de Valor Agregado y Competitividad Agropecuaria	Ministerio de Producción
Juan Manzollilo	Secretario Asesor Ejecutivo	Ministerio de Obras y Servicios Públicos

Mendoza		
Patricia Gorri	Directora de Planificación, Seguimiento y Control de Políticas Públicas	Subsecretaría de Gestión Pública. Gobierno de Mendoza
Ricardo Rojo	Dirección de Estadísticas	Dirección General de Escuelas
Héctor Daniel Herrera	Director de la Unidad de Transformación y Desarrollo Institucional	Poder Judicial de Mendoza.
Andrea Lara	Coordinadora del Área de Evaluación y Planificación	Universidad Nacional de Cuyo
Humberto Mingorance	Secretario de Gobierno	Municipalidad de Godoy Cruz
Gabriela Riveros	Directora de Planificación y Control de Calidad	Municipalidad de Maipú
Roberto Roitman	Docente-investigador	Instituto del Trabajo y la Producción – UNCuyo
Antonio Araya	Subsecretario de Gestión Pública	Gobierno de Mendoza
Salta		
Carlos Ernesto Hering Bravo	Coordinador de Análisis Presupuestario de la Oficina Provincial de Presupuesto	
Beatriz Casermeiro	Directora General de Calidad de la Provincia de Salta	Secretaría General de la Gobernación
Marcia Mac Gaul	Profesora Asociada Regular e Investigadora Categoría III – Programa de incentivos a la investigación MECyT	Facultad de Ciencias Exactas Universidad Nacional de Salta
Cecilia Gramajo	Miembro de la Comisión de Discapacidad	Universidad Nacional de Salta.

4. Tabla de normativa nacional y provincial relacionada con la evaluación de políticas públicas

EvaluAR – Mapa Diagnóstico de la evaluación en Argentina								
Relevamiento de normativas nacionales								
Nivel	Tipo de Normativa	Codificación	Organismo emisor	Año	Contenido	Alcance	Vigencia	Aplicabilidad ¹⁷
Nacional	Ley	Ley 24.156 de Administración Financiera	Congreso Nacional	1992	Crea el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero, define las responsabilidades de las distintas partes interesadas, e indica los tipos de actividades de MyE que deben realizarse.	Ministerio de Economía	Si	AE
		Ley N° 24.354 (Sistema Nacional de Inversiones Públicas)	Congreso Nacional	1994	Crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, estableciendo sus objetivos y alcances. Determina las funciones del órgano responsable del sistema y de las oficinas de los organismos nacionales encargadas de elaborar proyectos de inversión pública. Fija la forma de integración del Plan Nacional de Inversión Pública. Delimita los tipos de proyectos que deberán cumplimentar el estudio de factibilidad e impacto ambiental	Ministerio de Economía	Si	AE
		Ley 25.152 (Administración de los Recursos Públicos)	Congreso Nacional	1999	Crea el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto. Establece los Acuerdos Programa.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
	Decreto	Decreto 229/2000 (Carta Compromiso con el Ciudadano)	Poder Ejecutivo	2000	Crea el programa y define sus características básicas, incluyendo la necesidad de evaluar el cumplimiento de las metas previamente acordadas por las agencias.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
		Decreto 103/2001 (Plan Nacional de Modernización)	Poder Ejecutivo	2001	Autoriza al Jefe de Gabinete a premiar a las agencias que cumplan exitosamente con las metas de sus Acuerdos-Programas a través de diferentes tipos de incentivos.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
		Decreto 992/2001 (Sistema Adm. de Unidades Ejecutoras de Programa)	Poder Ejecutivo	2001	Creación de un sistema de administración de Unidades Ejecutoras de Programa para la gestión de un determinado programa presupuestario.	Jurisdicciones o entidades del régimen Acuerdos-Programa art. 5 Ley 25.152 o celebrados con Secretaría Modernización del Estado.	Si	AE

¹⁷ AE: Aplicación efectiva - AP: Aplicación parcial - NA: No aplicación

Nacional	Decreto	Decreto 1836/2009 Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) ¹⁸	Poder Ejecutivo	2009	La Dirección funciona en la órbita del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Sus principales acciones son: Instalar y operar un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales. Concretar y coordinar la evaluación de programas sociales en el marco de la gestión integral orientada a resultados.	Presidencia de la Nación	Si	AP
		Decreto 22/2011 (Modificación del organigrama de la JGM)	Poder Ejecutivo	2011	Establece como objetivos de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM: Entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas. Coordinar con los distintos organismos de la APN la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales. Desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores clave de las políticas prioritarias para la toma de decisiones.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
	Resolución	Resolución N° 416/2013 (Programa de Evaluación de Políticas Públicas)	Poder Ejecutivo	2013	Ejes de acción: Sensibilización e institucionalización. Directrices e investigación aplicada. Desarrollo de capacidades y capacitación. Evaluación de políticas públicas.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
	Decisión Administrativa	Decisión Administrativa N°20 8/4/2002 DiNIECE ¹⁹	Poder Ejecutivo	2002	Aprueba la estructura organizativa del MEN en la que aparece la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Su estructura definitiva aprobada por Resolución N° 1111/2010. Misión: brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la información pública.	Ministerio de Educación	Si	AE

¹⁸ El Programa fue aprobado por Resolución N° 2851/1995 (Secretaría de Desarrollo Social).

¹⁹ Por Resolución N° 234 21/2/2003 se aprueba la modificación de la estructura organizativa del MEN, y específicamente, en el caso de la DiNIECE, se agregan los suplementos: Departamento Red Federal de Información y Departamento de Evaluación de la Calidad. Por Decreto 677/2006 se transfiere la DiNIECE del ámbito de la Subsecretaría de Equidad y Calidad a la Subsecretaría de Planeamiento Educativo.

EvaluAR – Mapa Diagnóstico de la evaluación en Argentina								
Relevamiento de normativas provinciales								
Nacional / Provincia	Nivel	Tipo de Normativa	Codificación	Organismo emisor	Año	Contenido	Vigencia	Aplicabilidad
CABA	Municipal	Ley	Ley N° 5049/14	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2014	De evaluación integral del sistema educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	SI	
			4036 Art 32,33,34,35	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2011	Protección integral de los Derechos Sociales Unidad de Información, Monitoreo, y Evaluación	SI	
			Ley N° 4013/11		2011	Ley De Ministerios Ministerios Actuales- Coordinación Jefatura De Gabinete De Ministros - Funciones Comunes - tareas de monitoreo y evaluación de los Ministerios. Funciones Comunes - tareas de monitoreo y evaluación de los Ministerios Información Sobre Plan De Gobierno	SI	SI
			Ley 3331/09	Legislatura De La Ciudad Autónoma De Buenos Aires	2009	Esta Ley tiene como objeto la propuesta, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para una inclusión educativa plena.	SI	SI
			2930 Art 26	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2008	Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Instrumentos de monitoreo	SI	
			Ley 2917/08	Legislatura De La Ciudad Autónoma De Buenos Aires	2008	Ley de creación de becas escolares de nivel medio. Responsabilidad del Ministerio de Educación de CABA Otorgamiento, control, monitoreo y evaluación del Régimen de Becas Estudiantiles establecido por la presente Ley.	SI	SI
			Ley 1814/2005	Legislatura De La Ciudad Autónoma De Buenos Aires	2005	Creación de la Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento con el objeto de establecer los mecanismos necesarios para resolver los conflictos e irregularidades que afectan a los adquirientes de viviendas, en el marco de la operatoria conjunta -Sistema de Cofinanciación- entre la Comisión Municipal de la Vivienda, actual Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y distintas Cooperativas de Vivienda	SI	SI
			310	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2000	Consejo de planeamiento estratégico	SI	

			325	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2000	Auditoría general de la ciudad		
		Decreto	N° 1.000/999 - Reglamentación de la Ley n° 70 art 71 y 72	Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la ciudad		Evaluación de la ejecución presupuestaria	Si	
		Resolución	C.D.N.N. y A. N° 436/011 Dentro de la Ley N° 114		2011	Reglamentación del Capítulo IV, artículos 74°, 75°, 76°, 77° y 78 de la Ley N° 114 Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Buenos Aires	SI	
			C.D.N.N. y A. N° 831/013 Dentro de la Ley N° 114		2014	Observatorio de del sistema de protección integral de Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes	SI	
			N° 579/APRA/14		2014	Comisión Conjunta de Monitoreo Ambiental	SI	
Chaco	Provincial	Ley	Ley 5.174 - SISTEMA PLANIFICACION Y EVALUACION DE RESULTADOS-REGIONES MUNICIPALES	Cámara de Diputados - Provincia del Chaco	2.003	INSTITUYE EL SISTEMA PCIAL. DE PLANIFICACION Y EVALUACION DE RESULTADOS / (SPPER), SIENDO EL AMBITO DE COMPETENCIA LEGAL E INSTITUCIONAL EL SECTOR / PUBLICO, LAS MUNICIPALIDADES Y EL SECTOR PRIVADO.	SI	SI
			Ley 5205 - SISTEMA PCIAL. DE INFORMAC., EVALUAC.Y MONIT. DE PROGR. SOC. (SIPIEM)	Cámara de Diputados - Provincia del Chaco	2.003	INSTITUYE EL SISTEMA PCIAL. DE INFORMACION, EVALUACION Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES QUE SE DENOMINARA SIPIEM CHACO. ADOPTASE LA FICHA DE IDENTIFICAC. DE BENEFIC. ACTUALES Y POTENCIALES DE PROGRAMAS SOCIALES (FIBAPS)	Si	SI
			Ley 5.483 - Adhesión a la Ley Nacional 25.917 de Responsabilidad Financiera	Cámara de Diputados - Provincia del Chaco	2.004		Si	si
			Ley 6906 - Ley de Ministerios	Cámara de Diputados - Provincia del Chaco	2.011	Deroga ley 6075.	SI	SI
		Decreto	Dec. 578 - Reglamento de ley 5.174	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.004	La secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados dependerá Jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Coordinación del Gabinete	NO	NO
			Dec. 1575 -	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.005	Reglamenta la Ley Pcial 5267 y complementa la Ley Pcial 5174	?	?

			Dec. 297- Reglamentación de la Ley 5.174	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.005		?	?
			Dec. 312 - Creación de Unidades de Planificación Sectorial	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.009		SI	SI
			Dec. 35 - Creación de UDT	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.009	Cree las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) concebidas como espacios geográficos definidos por las Microregiones y los Municipios, para la captación de información para la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas de Gobierno.	SI	SI
			Dec. 2210 - Refrenda el Acuerdo entre la Provincia y el PNUD en lo concerniente al SIGOB	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.009	Refrenda el Acuerdo entre la Provincia y el PNUD en lo concerniente al SIGOB	SI	SI
			Dec. 8885 - Creación UDT (No hallé Documentación Respaldataoria)	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.009	Crea las Unidades de Desarrollo territorial, concebidas como espacios geográficos definidos por las Microregiones y los Municipios, para la Ejecución, seguimiento y Evaluación de los programas de Gobierno.	SI	SI
			Dec. 192 - Estructura Organizativa de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.01	Determina la Estructura Organizativa de 1º y 2º nivel de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados	SI	SI
			Dec. 1175 - Guía de Procedimientos del Sistema de programación y Gestión por Metas y Resultado	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.01	Aprueba la Guía de Procedimientos del Sistema de programación y Gestión por Metas y Resultado	SI	SI
			Dec. 1542 -	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.012	Aprueba las estructuras de primer y segundo nivel creadas dentro del Ministerio de Planificación y Ambiente	SI	SI
			Dec. 2338 - Aplicación en la Administración, implementación del módulo TRE perteneciente a SIGOB	Poder Ejecutivo - Provincia del Chaco	2.012	Desígnase a la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública como autoridad de aplicación en todo lo referente a la administración, implementación y seguimiento del módulo TRE (Trámite Regular Estructurado) perteneciente al SIGOB	SI	SI
Córdoba	Provincial	Ley	10185	Poder Ejecutivo	2014	Ley Orgánica de Ministerios (Modificatoria). Título II, Cap 13 (Funciones de Seguimiento del Ministerio de Comunicación y Desarrollo Estratégico); Título III, Cap 2 (Funciones de la Secretaría de Control y Auditoría).	SI	SI

		Resolución	0374/2014	Ministerio de Gestión Pública – GobCba	2014	Sistema Integral de Evaluación de Desempeño para personal de la Administración Pública Provincial.	SI	SI
			0003/2014	Ministerio de Gestión Pública – GobCba	2014	Modificación Formulario Evaluación de Desempeño, para profesionales contratados Ley 7625 – Ministerio de Salud	SI	SI
			0031/2014	Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico	2014	Política de Calidad	SI	SI
			0061/2014	Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico	2014	Política de calidad integrada	SI	SI
			0012/2014	Secretaría de Desarrollo Estratégico – Ministerio de CP yDE	2014	Sistema de Control Interno	SI	SI
	Municipal	Ordenanza	11942	Municipalidad de Córdoba	2011	Instituye el Plan de Metas de Gobierno como instrumento de planificación e información ciudadana.	SI	SI
Mendoza	Provincial	Ley	N° 8.706 de Administración Financiera de Mendoza	Legislatura Provincial	2014	Rige los actos, hechos y operaciones relacionados con la administración y control del Sector Público Provincial. Entre sus objetivos se encuentran: sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del Sector Público Provincial; generar un sistema de información oficial con destino a otros Estados Provinciales o Nacionales, órganos de control, emisores y auditores de estados contables, analistas, usuarios y ciudadanos, que permita evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas; implementar un eficiente y eficaz sistema de control normativo, financiero, económico y de gestión del Sector Público Provincial, bajo el principio de controles previo y posterior. Define a la Administración Provincial compuesta por: <ul style="list-style-type: none"> • Administración Financiera y sus sistemas. • Administración de Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Función Pública e Inversión Pública y sus sistemas. • Administración de Información y sus sistemas. 	Si	Si

						Define para cada sistema, organización, normas técnicas comunes, procedimientos, etc.		
						Deroga las leyes: N° 1804: Reglamentación de la Junta de Crédito Público, N° 3799: Contabilidad y N° 5806: Administración Pública Provincial-Servicios Administrativos		
			N° 8.637 de Ministerios	Legislatura provincial	2013	Ley orgánica de ministerios.	Si	Si
						Define dentro de las atribuciones del Ministerio Secretaría General Legal y Técnica: diseñar, proponer, organizar, supervisar y ejecutar las políticas provinciales tendientes a la mejora de la gestión pública; organizar y coordinar los sistemas provinciales de informática, comunicación, gobierno electrónico y tecnologías de la información del Poder Ejecutivo; coordinar la política de transformación y modernización del Estado.		
		Decreto	N° 933/2014	Poder Ejecutivo provincial	2014	Se aprueba la estructura organizativa del Ministerio Secretaría General Legal y Técnica de la Gobernación, donde se encuentra la Dirección de Planificación, Monitoreo y Control de Políticas Públicas. Dentro de sus funciones se encuentran: coordinar y sistematizar el planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas en conjunto con los Ministerios que ejecutan las prioridades acordadas y definidas por el gobernador, con la finalidad de medir impactos y resultados obtenidos; asesorar en el diseño de políticas públicas; efectuar el seguimiento permanente de la implementación de políticas públicas propiciando instancias de coordinación interestatales; asistir a Ministerios, Municipios y otras agencias estatales en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas.	Si	Si
			N° 1239/2013	Poder Ejecutivo provincial	2013	Ratificación del Convenio de Cooperación Técnica, Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Mendoza, entre la Provincia y el Banco Interamericano de Desarrollo. Plantea entre sus objetivos generar capacidades para dar seguimiento al desempeño de las políticas y programas provinciales. Contempla la ejecución de cuatro componentes principales: planificación estratégica, presupuesto por resultados, sistemas de información y monitoreo y capacitación. Los tres primeros aplicados exclusivamente a Ambiente y Desarrollo Sustentable, Dirección General de Escuelas y Agroindustria y Tecnología.	Si	Si

Salta	Provincial	Ley	Ley N° 5546	Junta Militar	1980	Estatuto del Empleado Público Provincial. En sus Arts. 25 y 26, prevé la Carrera Administrativa y el Régimen de Calificaciones para promocionar cargos o puestos superiores, producto de las evaluaciones de su desempeño.	Si	Si
			Ley N° 6583	Legislatura Provincial	1990	Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica. Por razones de emergencia económica, se dispone la extinción de todos los contratos de obra y consultoría preexistentes y su revisión para adecuarlos a las condiciones imperantes.	Si	Parcial. Algunos artículos han sido derogados o reemplazados
			Ley N° 7070	Legislatura Provincial	2000	Protección del Medio Ambiente. En su Art. 5 (Instrumentos de Política Ambiental) se deja claramente expresado que las actividades tendientes a la protección del medio ambiente en todas sus facetas comprenden, entre otros, la formulación de objetivos de calidad ambiental, metas y estrategias para alcanzarlos, el planeamiento ambiental y la asignación de recursos, la creación de instrumentos de gestión y control y el fomento de la participación ciudadana en todas las actividades de protección. Asimismo dice la Ley en su Art. 25 inc. f) que en la evaluación de propuestas de desarrollo tecnológico con impacto ambiental, se dará prioridad a los que aumenten la eficiencia productiva. Finalmente en su Capítulo VI (Arts. 38 a 51), se establece el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y Social de los planes, proyectos, obras y actividades que se presenten ante la Administración Pública para su aprobación.	Si	Si
			Ley N° 7694	Legislatura Provincial	2011	Conocida vulgarmente como Ley de Ministerios. Establece las funciones y competencias del Gobernador, Vicegobernador, Ministros y Secretario General de la Gobernación, Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado.	Si	SI
			Ley N° 7103	Legislatura Provincial	1999	Sistema, Función y Principios del Control no Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública. Establece el nuevo régimen de control no jurisdiccional de la hacienda pública, a través de la creación de la Auditoría General de la Provincia (control externo y posterior) y la Sindicatura General de la Provincia (control interno y concomitante), en reemplazo de los Tribunales de Cuentas. Rige en todo el territorio provincial e incluso es aplicable para las distintas gestiones municipales. Establece asimismo el Control Político de la gestión del Poder Ejecutivo, a través de la Legislatura Provincial.	Si	Si

			Ley N° 7745	Legislatura Provincial	2012	Organización general del conjunto de intervenciones y acciones sistemáticas destinadas a la prevención de adicciones y a la asistencia, tratamiento, rehabilitación y reinserción de las personas que ya las padecen. Es un ambicioso programa que involucra a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales tendiente a atacar el flagelo, estableciendo para la Autoridad de Aplicación entre otras competencias, las de diseñar, ejecutar y evaluar políticas para la prevención de las adicciones, asistenciales y de evaluación de la calidad de las prestaciones actuales	Si	Si
			Ley N° 7857	Legislatura Provincial	2014	Nacida del DNU N° 2654/14, declara la Emergencia Pública en Materia Social por Violencia de Género en todo el territorio provincial. Fija políticas públicas para enfrentar el problema desde un enfoque intersectorial y participativo. Se crean cinco Juzgados de Violencia Familiar y se faculta al Poder Ejecutivo a implementar todas las acciones que estime apropiadas para combatir y erradicar el flagelo. En esta materia, la evaluación tiene un rol crucial, mediante el aporte de indicadores estadísticos que ayuden a solventar las políticas implementadas y a implementar, en un marco de absoluta articulación con la totalidad de los actores sociales.	Si	Si
			Ley N° 7745	Legislatura Provincial	2012	Organización general del conjunto de intervenciones y acciones sistemáticas destinadas a la prevención de adicciones y a la asistencia, tratamiento, rehabilitación y reinserción de las personas que ya las padecen. Es un ambicioso programa que involucra a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales tendiente a atacar el flagelo, estableciendo para la Autoridad de Aplicación entre otras competencias, las de diseñar, ejecutar y evaluar políticas para la prevención de las adicciones, asistenciales y de evaluación de la calidad de las prestaciones actuales.	Si	SI
		Decreto	Dcto. N° 1040 (13/6/2003)	Secretaría General de la Gobernación	2003	Establece la disponibilidad del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y su Interpretación para la Administración Pública a fin de cumplimentar con los requerimientos de autoevaluación y gestión de calidad que deben realizar las organizaciones gubernamentales.	Si	Si
			Dcto. N° 2172 (22/9/2004)	Ministerio de la Producción y el Empleo	2004	Delega facultades en el Consejo Consultivo Provincial del monitoreo y control del desarrollo de los Programas Nacional Alimentario y Jefes/as de Hogar para adecuar su actuación a nuevas disposiciones nacionales.	Si	Si

			Dcto. N° 2615 (26/12/2005)	Ministerio de Gobierno y Justicia	2005	Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público. Establece el Régimen Laboral de los agentes de la Administración Pública, estableciendo, para la Carrera del Personal, la necesidad de evaluar sus capacidades, méritos y desempeños para adecuar.	Si	Si
			Dcto. N° 4116 (23/9/2008)	Secretaría General de la Gobernación	2008	Se aprueban las Políticas de Calidad y la visión, misión y funciones de la Oficina de Calidad de los Servicios. Respecto de la misión del organismo, su apartado 4 incluye la evaluación de la calidad de los servicios que brinda el Estado sobre los niveles efectivos de prestación y su relación con las expectativas de los ciudadanos, así como la medición del grado de cumplimiento de los compromisos declarados.	Si	Si
			Dcto. N° 4989 (7/11/2008)	Ministerio de Finanzas y Obras Públicas	2008	Convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación y la Dirección de Estadísticas provincial, en el marco del Programa SIEMPRO-SISFAM (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales y el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales).	Si	Si
			Dcto. N° 4799 (14/11/2011)	Ministerio de Finanzas y Obras Públicas	2011	Acta Acuerdo entre el Gobierno Provincial, la Municipalidad de la ciudad de Salta, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Salta, la Comisión de Balance Social de la FACPCE y el Foro de Intendentes de la Provincia. Propósito: Implementar el Balance Social en el Sector Público como herramienta de planificación estratégica y de gestión pública, mediante la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos a nivel social, económico, ambiental y de desarrollo humano de las políticas públicas.	Si	Si
			Dcto. N° 2141 (13/5/2011)	Ministerio de Gobierno, Seguridad y DDHH	2011	Aprueba Protocolo Específico entre el Gobierno provincial y el CIPPEC para la evaluación de la implementación del Sistema de Voto Electrónico en las elecciones provinciales 2011.	Si	Si
			Dcto. N° 2105 (15/6/2012)	Ministerio de Gobierno	2012	En el marco del Convenio Marco entre el Gobierno Provincial, el Tribunal Electoral de la Provincia y el CIPPEC, este decreto aprueba el Protocolo Específico de fortalecimiento y difusión del nuevo régimen electoral salteño (100 % voto electrónico) para las elecciones provinciales 2013.	Si	Si

			Dcto. N° 2276 (11/7/2012)	Ministerio de Salud Pública	2012	Aprueba Convenio de Adhesión entre el Ministerio de Salud de la Nación y el de Salud Pública provincial, en el marco del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.	Si	Si
			Dcto. N° 1438 (15/5/2013)	Secretaría General de la Gobernación	2013	Aprueba Manual de Buenas Prácticas para la generación de estadísticas e indicadores en la Administración Pública.	Si	Si
			Dcto. N° 3871 (29/8/2011)	Secretaría General de la Gobernación	2011	Convenio Marco de Cooperación entre el Gobierno provincial y UNICEF. Por este convenio, se prevé trabajar articuladamente en las áreas de políticas de infancia, adolescencia y mujer, estableciendo diversas metas por cumplir en las áreas Salud, Educación y Protección (entre ellas los ODM). Se comprometen a realizar anualmente una reunión de monitoreo y evaluación de los proyectos, en función de las metas preestablecidas.	Si	Si

5. Listado de planes y programas sociales nacionales estudiados

Lista de planes y programas estudiados

- | | |
|---|---|
| 1. Programa Primeros Años | 18. Programa Remediar + Redes |
| 2. Plan Nacional de Abordaje Integral | 19. Plan Nacer (Plan Sumar) |
| 3. Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes | 20. Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo de Jóvenes II |
| 4. Plan Nacional de Deporte Social | 21. Programa Nacional para la Producción Limpia y el Consumo Sustentable |
| 5. Plan para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil, de las Mujeres y de las Adolescentes | 22. Programa de Mejora de la Gestión Municipal |
| 6. Programa Nacional de Control de la Tuberculosis y la Lepra | 23. Programa de Mejoramiento de la Educación Rural |
| 7. Programa Nacional de Chagas | 24. Programa BE.CAR - Becas de Formación en el Exterior en Ciencia y Tecnología |
| 8. Programa Nacional de Control de Enfermedades Zoonóticas | 25. Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable |
| 9. Programa Nacional de Sanidad Escolar | 26. Programa Ingreso Social con Trabajo |
| 10. Programa Nacional de Detección y Control de la Enfermedad Celíaca | 27. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria |
| 11. Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas | 28. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo |
| 12. Programa Nacional de Prevención de Cáncer Cérvico-Uterino | 29. Programa Seguro de Capacitación y Empleo |
| 13. Programa Nacional de Control de Tabaco | 30. Plan Nacional Manos a la Obra |
| 14. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente | 31. Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno |
| 15. Programa de Mejoramiento de Barrios II | 32. Plan Federal Incluir Salud |
| 16. Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa II | 33. Programa Nacional Agua Más Trabajo |
| 17. Programa Conectar Igualdad | |

6. Equipo de trabajo de la Red EvaluAR

Amaya, Paula

Aquilino, Natalia

Arias, Eva

Belmonte, Alejandro

Castagnino, Ernesto

Estévez, Sofía

Falcón, Jorge Antonio

Frascheri, Federico

Ghiano, Celeste

Jorge, Mariana

Lacueva Barragán, Marcela

Letterier, Dolores

Merino, Tania

Porrini, Laura

Potenza, Fernanda

Rebuffi, Ana Clara

Rodríguez Bilella, Pablo

Suaya, Agustina

Tapella, Esteban