

Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales

Natalia Aquilino | Jimena Rubio | María Laffaire

Utilizar datos e información de calidad para tomar decisiones públicas es una tendencia global en la gestión de los gobiernos. La política basada en evidencia es un enfoque que propone fundamentar la ejecución de planes y programas públicos en el conocimiento experto, la investigación, las consultas con distintos actores, el monitoreo o las evaluaciones. Este modo de tomar decisiones contribuye a tener una comprensión más sistémica de los problemas que se abordan y puede mejorar la efectividad de la acción del Estado.

Evaluar el impacto, los resultados, los procesos y el diseño de planes y programas públicos es un camino para generar evidencia sobre el desempeño de las iniciativas de gobierno. Sin embargo, las capacidades institucionales para producir, sostener y usar información de fuentes diversas para la gestión de planes y programas en Argentina son heterogéneas. Desde la oferta, las instituciones públicas no siempre cuentan con un esquema de producción de datos sostenible y de calidad. Desde la demanda, el debate público no siempre exige datos que avalen las decisiones que se toman o valoren los resultados de las políticas.

Durante el período 2015-2019, el marco organizacional en materia de monitoreo y evaluación (M&E) en Argentina mejoró con la sanción de leyes relevantes como la de Acceso a la Información Pública, la de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso y la firma del decreto acerca del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación implementado por el Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) en el marco del

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Todas estas regulaciones constituyen innovaciones significativas para el desarrollo de una política nacional de evaluación. Sin embargo, una ley marco está todavía pendiente.

Durante este periodo, aumentó la cantidad de actores institucionales en el nivel central que desempeñan funciones de M&E, y también hay mejores herramientas para su ejecución. No obstante, sus presupuestos son todavía muy acotados para ejercer la función de manera integral. Además, la práctica de la función de M&E avanzó en dos aspectos concretos: aumentó la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas, y aumentó la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales.

El uso sistemático de la información proveniente del M&E es el aspecto con menor avance. Hasta 2019 no existían instancias institucionalizadas o regulares de incorporación de los aprendizajes obtenidos a través del M&E a los planes y programas.

Afianzar y extender una cultura de evaluación en la Argentina requiere superar estos desafíos pendientes en materia de políticas, instituciones y normas. Para ello, es necesario impulsar una política nacional de evaluación que integre y coordine las funciones de M&E en una agencia rectora dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que afiance la cultura de evaluación en la Administración Pública Nacional, defina los parámetros de evaluabilidad para las políticas, programas y planes, desarrolle capacidades, y garantice la calidad e informe el plan de gobierno.

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años fueron muchos los países y gobiernos subnacionales que incorporaron políticas nacionales de evaluación. La creación de un organismo específico en materia de monitoreo y evaluación (M&E) es una clara señal de la importancia otorgada al análisis sistemático de las políticas, planes y programas. Sin embargo, la experiencia internacional (Lázaro, 2015; Aquilino et al., 2017; Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015) muestra que la construcción político-institucional no implica sólo la creación de una unidad con funciones de M&E. Exige, además, definir y fortalecer habilidades y competencias en materia de M&E en el gobierno central (ministerios, secretarías, organismos), los gobiernos subnacionales (provincias/estados, municipios/alcaldías) y los actores de la sociedad. Estos actores son quienes deben recoger información, garantizar la evaluabilidad de los programas y políticas y saber interpretar los resultados de la información relevada y, por ende, es crucial que estén capacitados.

Este trabajo releva el estado de la función de evaluación en la Administración Pública Nacional (APN) argentina y propone un balance de logros y desafíos pendientes en materia de M&E de planes y programas de gobierno para realizar algunas recomendaciones de políticas que contribuyan al fortalecimiento de una política nacional de evaluación. Para eso analiza el período 2015-2019 a través de los cambios que se observan en: 1) el marco organizacional de la función estatal de M&E (su dependencia institucional, marco legal y distribución de funciones); 2) la sustentabilidad del ejercicio de M&E (financiamiento, recursos humanos y mecanismos de calidad); 3) las prácticas efectivas de M&E (enfoque del sistema, evaluabilidad, alcance); y 4) el uso del M&E (generación de demanda y posibles usos). Para eso se analizaron las nuevas regulaciones por medio de consultas con actores clave, se relevaron los organismos con funciones de M&E en la APN (**Tabla 1**, Anexo) a través de información disponible en línea y pedidos de acceso a la información pública, y se estudiaron las capacidades instaladas en el Estado nacional, con foco en los ministerios correspondientes a Educación, Desarrollo Social, Salud, Vivienda y Trabajo a través de entrevistas en profundidad con funcionarios de las distintas áreas.

Marco organizacional: dependencia, marco legal y distribución de funciones

1. ¿Cómo se organiza la Administración Pública Nacional para monitorear y evaluar políticas?

En Argentina no existe un órgano especializado que sea rector¹ de la función de evaluación y se responsabilice por el despliegue de la política y el sistema de M&E como en otros países federales² (Aquilino et al., 2017). En los últimos años se presentaron por lo menos cuatro proyectos de ley relacionados con la creación de un organismo evaluador de la Nación. Ninguno de ellos llegó a ser tratado por el Congreso para convertirse en ley.

La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) tiene desde 1994 la misión de intervenir en el proceso de M&E, articular los sistemas de evaluación sectoriales y desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno con indicadores claves de políticas prioritarias para la toma de decisiones³. Sin embargo, no logró continuidad estratégica en el desarrollo de un sistema nacional integral de M&E de planes y programas.

En este contexto, identificamos una fragmentación de la función de evaluación en al menos cuatro niveles: i) programas y políticas sociales, ii) planes sectoriales de las jurisdicciones, iii) programas presupuestarios y iv) proyectos con financiamiento externo.

Para programas y políticas sociales, la rectoría en materia de M&E es ejercida por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente de la Presidencia. El Decreto 292/2018 asignó dichas funciones al CNCPS a través del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en tanto lo designa como organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del tesoro nacional o con financiamiento proveniente de organismos internacionales.

¹ Se entiende por órgano rector a una agencia de gobierno que cumple las siguientes funciones: i) fijar objetivos y metas del sistema; ii) definir prioridades y metodologías; iii) asignar responsabilidades y funciones; iv) distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento; v) regular actividades de acuerdo con estándares de calidad, niveles de cobertura y financiamiento; vi) monitorear y evaluar el avance de actividades y el alcance de metas (Acuña y Repetto, 2009).

² México, Canadá, y España, por ejemplo.

³ El decreto 909/95 (30/06/95) crea la estructura organizacional de la JGM, y la Secretaría de Control Estratégico lleva adelante las funciones vinculadas al seguimiento de las políticas vinculadas al cumplimiento de los planes de Gobierno.

Para los planes sectoriales, es posible identificar un sistema orientado al monitoreo de metas y actividades asociadas a proyectos que forman parte de los planes de las distintas jurisdicciones de la APN. Este nivel, hasta fines de 2019 estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Gestión por Resultados de la ex Secretaría de Modernización de la JGM que estableció una metodología común y una plataforma para la carga de información. Sin embargo, este sistema presentaba un bajo nivel de institucionalización en tanto no todas las jurisdicciones de la APN lo utilizaban.

Referido a los programas presupuestarios es posible identificar un sistema orientado a realizar monitoreo financiero y de metas físicas que es ejecutado por la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda. Las contrapartes para dicha tarea son los Centros de Coordinación de Información Física que se encuentran dentro de las áreas de servicios administrativos financieros de las jurisdicciones. A su vez, a partir de 2016 comenzó a realizarse un monitoreo financiero y de metas físicas de los programas presupuestarios asociados a los planes estratégicos de gobierno como el Plan de Gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible, a cargo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Pública Privada (PPP) de la JGM.

En los programas y proyectos con financiamiento externo, el M&E presenta un alto nivel de institucionalización. Hasta fines de 2019 la rectoría fue ejercida por la Dirección Nacional de Proyectos y Programas con Financiamiento Externo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP de la JGM. Esta dirección realizaba un monitoreo de la cartera de proyectos y se encargaba de la evaluación ex ante de los proyectos. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda realiza un seguimiento físico-financiero de estos proyectos a través de un sistema unificado (UEPEX).

2. ¿Cuál es el marco legal que avala la función de monitoreo y evaluación?

En años recientes, la función de evaluación estuvo anclada sobre tres leyes marco de fines de la década del noventa y principios de los años 2000. Estas leyes tienen un fuerte foco en la evaluación del gasto: la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control que establece la obligación de realizar el seguimiento físico-financiero de los programas presupuestarios, la Ley N° 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas que establece la obligación de hacer M&E de los proyectos de inversión y la Ley N° 25.152 del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto.

Sin embargo, hay dos leyes del período 2015-2019 que implicaron cambios para la función de evaluación: la Ley de Acceso a

la Información Pública (N° 27.275), porque busca garantizar la publicidad de las evaluaciones, y la Ley de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso porque exige la práctica evaluativa para los proyectos de ley en materia presupuestaria.

La Ley N° 27.275 extendió la aplicación del Derecho de Acceso a la Información Pública a todos los poderes del Estado. El mandato de transparencia activa alcanza a "(...) las auditorías (...) las evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades" (artículo 32, inciso i).

Por su parte, la Ley N° 27.343 de 2016 creó la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) con la misión, entre otras, de realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda. No obstante, el foco de la OPC sigue siendo el análisis del presupuesto y su ejecución. Esta idea refuerza la mirada evaluativa concentrada en el gasto público que tienen las leyes anteriores.

Desde un punto de vista normativo, las leyes que enmarcan la función de M&E son parciales y responden a un paradigma de evaluación del gasto que si bien es valioso, deja de lado enfoques que analicen el impacto de la acción del Estado sobre las condiciones de vida de los ciudadanos.

En este contexto, el Decreto 292/2018 que establece la obligación de evaluar los programas y políticas sociales constituyó un importante avance. El decreto reconoce que "el diseño e implementación de políticas sociales exige la disponibilidad de información y la posibilidad de realizar análisis técnicos para evaluar su impacto y mejora en la toma de decisiones; por lo que deviene necesario la institucionalización de un espacio de gestión que contribuya a la articulación de las diversas áreas de Gobierno que administran datos para mejorar su disponibilidad, gestión y análisis".

Además, establece innovaciones para la política nacional de evaluación de los programas sociales en materia de:

1. Rectoría. Asigna la rectoría de la evaluación de políticas y programas sociales al CN-CPS en la esfera de la Presidencia de la Nación.
2. Herramientas. Crea el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales⁴ a cargo del CNCPS.
3. Métodos. Establece una matriz metodológica común para planes y programas sociales vinculada con los sistemas de información.
4. Gestión de la información. Dispone la integración de información de beneficiarios en políticas y programas sociales.

⁴ A partir del decreto 292/18, el SIEMPRO desarrolló los Lineamientos de Monitoreo y Evaluación <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/5566201a01.pdf>

3. ¿Cómo se distribuyen las funciones y competencias entre los organismos?

La función de M&E en la APN central, entonces, está fragmentada entre distintos sistemas transversales⁵: a) el monitoreo de metas físicas de los programas presupuestarios y de los objetivos estratégicos, b) el monitoreo de planes sectoriales, c) el monitoreo y evaluación de programas sociales, y d) la evaluación de proyectos con financiamiento externo. Todos ellos son llevados a cabo por distintas agencias públicas que se encuentran dentro de la órbita de la JGM, del Ministerio de Hacienda/Economía o de Presidencia. En los casos en que las funciones son compartidas, como el sistema de M&E de programas presupuestarios y de programas con financiamiento externo, hubo durante el período 2015-2019 un esfuerzo por coordinar las tareas de cada organismo e institucionalizar el proceso tanto por parte de las Vicejefaturas de Gabinete de Ministros como por parte de la Subsecretaría de Relaciones financieras Internacionales de Hacienda.

Pero más allá de que las vinculaciones entre los organismos y los intentos para coordinar esfuerzos, lo cierto es que cada uno de estos sistemas se desarrolló de forma aislada sin un marco conceptual, normativo y organizacional que les otorgue integralidad. Así, las jurisdicciones se encuentran sujetas a múltiples requerimientos y metodologías, lo cual genera incentivos negativos para el cumplimiento.

Por otro lado, la coordinación vertical entre agencias a cargo de los distintos sistemas y las jurisdicciones de la APN tuvo un grado diverso de institucionalización en los distintos casos. Finalmente, existe una norma (Decreto 945/2018) que ha redefinido las contrapartes en las jurisdicciones encargadas de los proyectos de financiamiento externo, y lo que eran las tareas de las unidades ejecutoras y las Unidades de Financiamiento Internacional (UFI) tienen que ser absorbidas por las áreas sustantivas de los ministerios⁶.

En el caso de los sistemas de M&E de programas presupuestarios y proyectos con financiamiento externo existen áreas en las jurisdicciones a cargo de estas funciones. Por el contrario, en el caso de los sistemas de M&E de **planes sectoriales y de programas sociales** no se desarrollaron contrapartes claramente identificables lo cual sumó una dificultad organizacional mayor.

5 En lo transversal, para el período 2015-19, la JGM asumió un rol protagónico a través del monitoreo de proyectos estratégicos que estuvo a cargo de los vicejefe de Gabinete de Ministros durante la primera etapa, y que luego pasó a la órbita de Modernización.
6 No hay una norma que establezca la creación de áreas formales con funciones de M&E a nivel de los ministerios. En el único caso en que a nivel jurisdiccional la función de monitoreo de programas está centralizada que es la Secretaría de Empleo, sus funciones son asignadas de manera informal. En el único caso en que a nivel jurisdiccional la función de evaluación está centralizada que es la Secretaría de Evaluación Educativa, la Resolución 280 del Consejo Federal de Educación con la misión específica de evaluación de aprendizajes e instituciones. La Ley de Educación Nacional estipula que es el Ministerio de Educación el responsable y tiene la potestad de implementar las políticas de evaluación (artículo del 95 al 98).

En la gran mayoría de los casos no existen organismos rectores⁷ por jurisdicción con funciones de M&E y, por lo tanto, ambas tareas se practican de manera heterogénea según el sector o programa. A su vez, esto implica la inexistencia de contrapartes identificables para implementar lineamientos comunes en materia de M&E entre las distintas jurisdicciones. La excepción a este punto es la Secretaría de Evaluación Educativa (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología), que sí funciona como organismo rector, pero solo en materia de evaluación⁸. La Secretaría dio un espacio institucional propio a la mirada sobre las políticas educativas con foco en el operativo Aprender. Si bien la Secretaría realizó evaluaciones de políticas específicas, la mayoría de sus resultados no se publicaron.

Pese a la ausencia de órganos rectores en materia de M&E en la mayoría de las jurisdicciones de la APN central, entre 2015 y 2019 hubo un incremento del 46% en la cantidad de áreas con funciones de M&E (**Gráfico 1**), lo cual denota una mayor relevancia del tema dentro de la estructura organizacional del Estado⁹. Dicho crecimiento fue mayor en las jurisdicciones sectoriales (sobre todo vinculadas a la política social) que en las jurisdicciones transversales (como JGM, Presidencia o Hacienda/Economía).

Sin embargo, la variedad de jerarquías entre las unidades con funciones de M&E en el interior de los ministerios muestra que la evaluación se deja librada al criterio del funcionario que lidera el área, antes que responder a una concepción orgánica por parte del Estado. Las áreas que más crecieron fueron las Direcciones y las Coordinaciones (**Gráfico 2**).

Además, el foco de trabajo de las áreas con funciones de M&E es aún bastante heterogénea. Como se ve en el **Gráfico 3**, las que más crecieron son las vinculadas a monitoreo, evaluación o ambas funciones combinadas.

7 Otros organismos con funciones de M&E el Ministerio de Producción y Trabajo donde se encuentra la Secretaría de Empleo; en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social la Subsecretaría de Coberturas Públicas Sanitarias; el Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda la Secretaría de Vivienda y en el AvNSES, la Dirección General de Proyectos de Niñez, Adolescencia y Juventud.

8 En este caso cabe destacar que la evaluación a la que se refiere radica en la evaluación de aprendizajes (en términos de recursos humanos y presupuestarios) aunque también centraliza las decisiones del ministerio respecto a las evaluaciones de política que se realizan. En el único caso en que a nivel jurisdiccional la función de evaluación está centralizada que es la Secretaría de Evaluación Educativa, la Resolución 280 del Consejo Federal de Educación con la misión específica de la evaluación de aprendizajes e instituciones. Además, la Ley de Educación Nacional estipula que el Ministerio de Educación es responsable y tiene la potestad de implementar políticas de evaluación (artículo del 95 al 98).

9 El relevamiento de estos datos se realizó entre junio de 2018 y abril de 2019 a través del proyecto para el fortalecimiento del CNCPS realizado con apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos. Se utilizó una metodología de triangulación de datos basada en entrevistas con funcionarios, análisis de misión y funciones de los ministerios y relevamiento de la información de organigramas del Mapa del Estado.

Gráfico 1.
Cantidad de áreas con funciones de M&E en la APN según rol en la política (2015 y 2019)

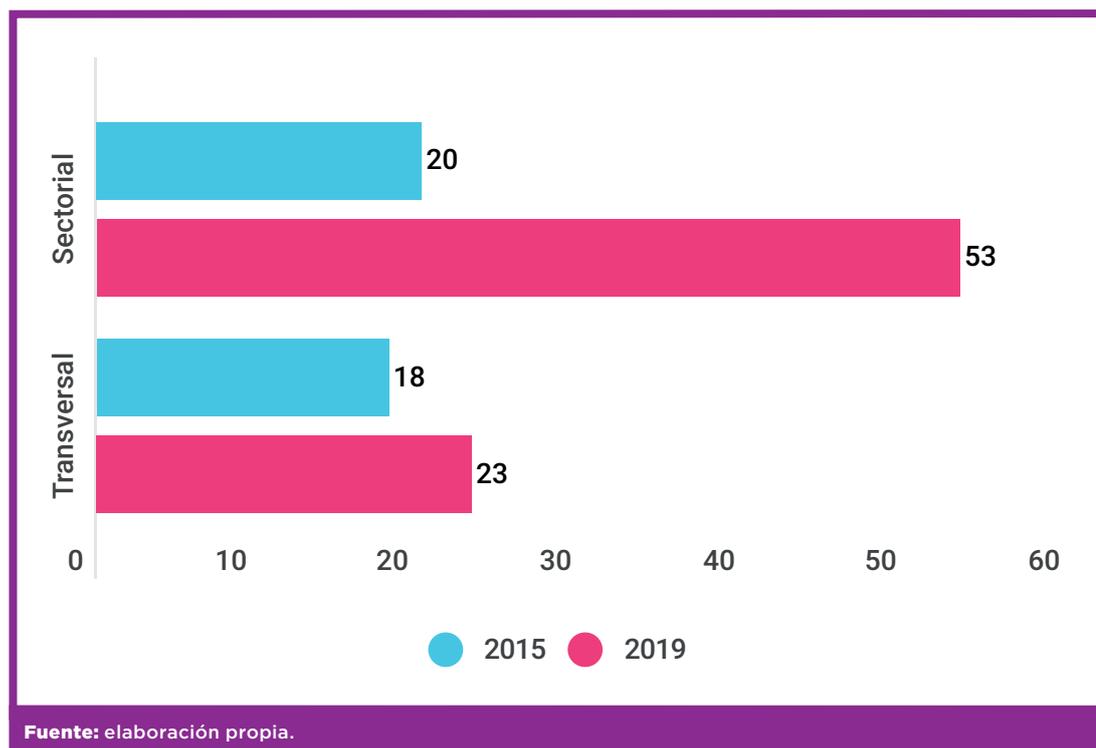


Gráfico 2.
Cantidad de áreas con funciones de M&E en la APN según jerarquía (2015 y 2019)

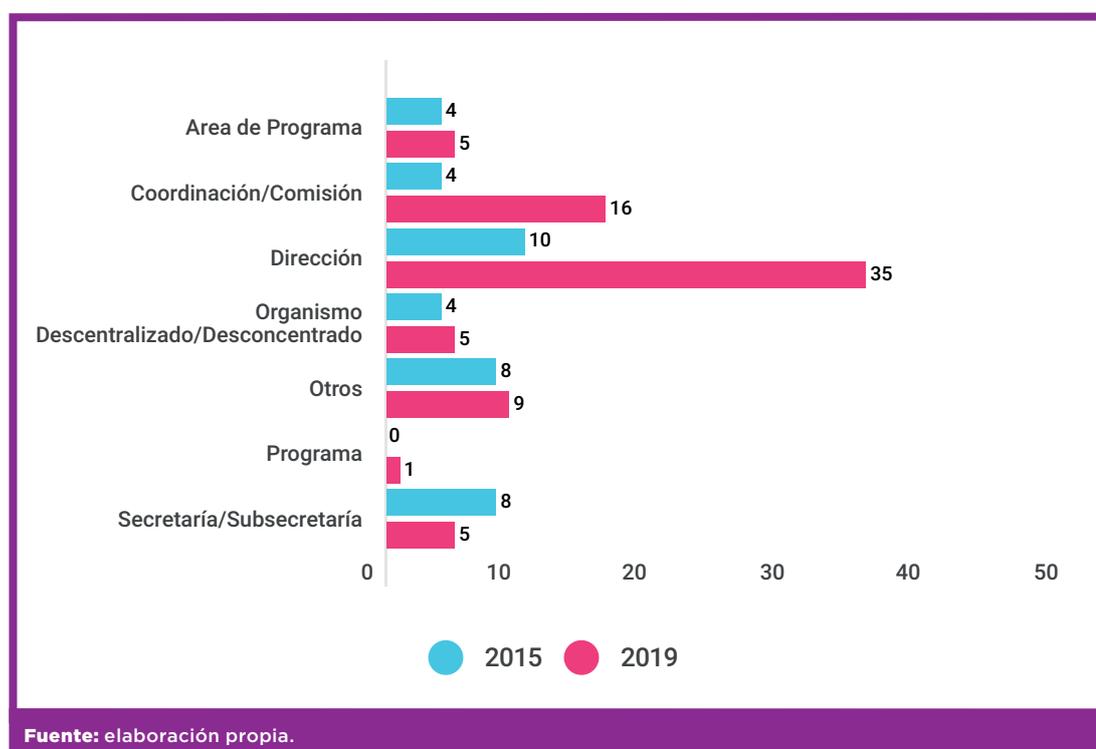
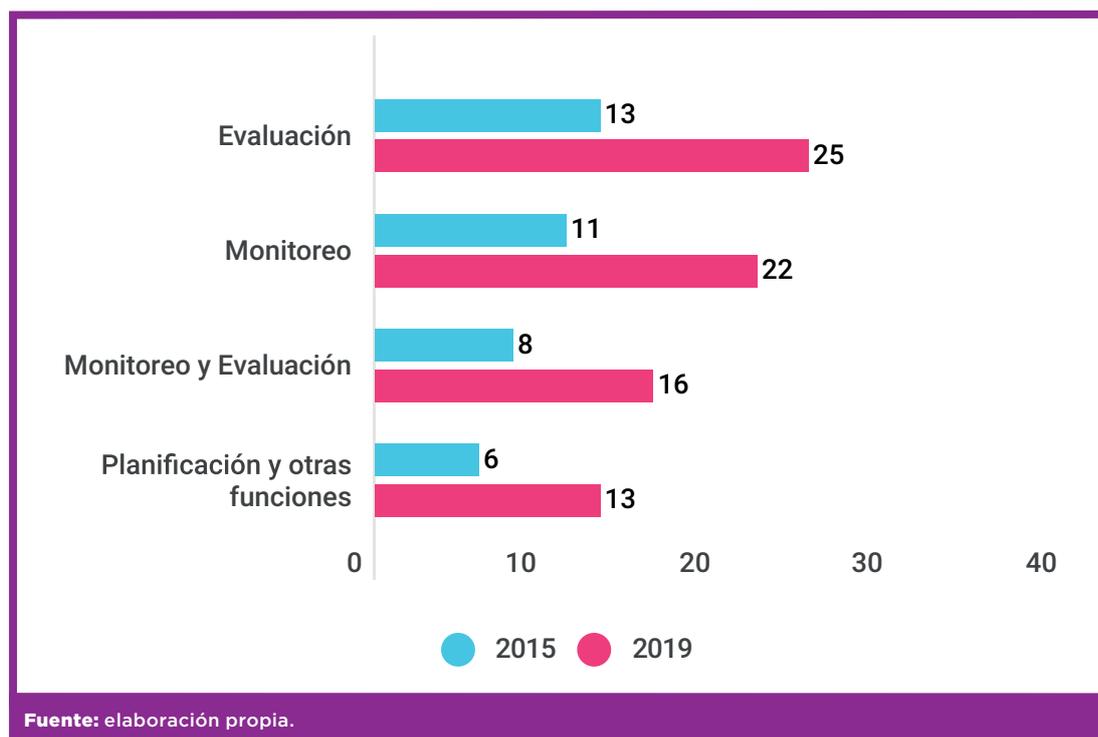


Gráfico 3.
Cantidad de áreas con funciones de M&E en la APN según foco (2015 y 2019).



La sustentabilidad: financiamiento, recursos humanos y calidad de la información

1. ¿Cuáles son los recursos con los que se cuenta para hacer M&E en la APN?

Existen fuertes limitaciones de recursos financieros para realizar M&E. Para empezar, la mayor parte de los ministerios no cuentan con una asignación específica para la función y los planes y programas que diseñan no destinan presupuesto para desarrollar evaluaciones. Las excepciones son los planes y programas con financiamiento internacional que cuentan con recursos dedicados a esta función desde su diseño.

Además, el Plan Anual de M&E a cargo del SIEMPRO, que establece de manera obligatoria la evaluación de programas y políticas sociales, no cuenta con una fuente de financiamiento definida, lo cual hace que su ejecución dependa de los fondos de las jurisdicciones a cargo de dichos programas. A nivel de las jurisdicciones los fondos para realizar evaluaciones por lo general provienen de los organismos multilaterales.

Tanto la cantidad como los perfiles de los recursos humanos asignados a la función en las jurisdicciones son heterogéneos. Los perfiles expertos en evaluación son escasos en la APN porque también la oferta formativa académica necesita fortalecerse. Los equipos varían desde un máximo de 50 personas hasta un mínimo de 5 dependiendo de la jerarquía política del área y del tema en el ámbito sectorial.

Los sistemas de información utilizados para el monitoreo y la evaluación de programas y planes relevados (**Tabla 1, Anexo**) presentan diversos grados de desarrollo en relación al soporte tecnológico y las fuentes de datos. Los más complejos y avanzados son aquellos que se nutren de información existente en las jurisdicciones provinciales de manera automática o regular y de acuerdo a estándares internacionales, como en los casos de Salud y Trabajo. En cambio, en la mayoría de los casos se observan algunas cuestiones que dificultan su uso:

1. Doble carga en registros provinciales y en sistema nacional lo cual duplica el trabajo y requiere estandarizar *ex post* los datos.
2. Estructuras de información propias que no son compatibles con las necesidades del sistema a nivel nacional ni con los requerimientos tecnológicos de los diferentes sistemas.
3. Necesidad de mejorar procesos de identificación de personas y captura de datos.
4. Informalidad en la recopilación de datos que dificulta su uso y validez.

2. ¿Cómo se garantiza la calidad de la información?

Para garantizar la calidad de la información evaluativa es posible definir estándares de calidad, fortalecer las capacidades e incentivos para mejorar las prácticas o establecer controles y procesos de revisión internos y/o externos.

En el caso del M&E de programas y políticas sociales, desde 2018, el SIEMPRO estableció lineamientos metodológicos comunes

para la construcción de matrices de indicadores, la definición de tipos de evaluaciones, los pasos del proceso evaluativo, los contenidos de los términos de referencias y el uso de la información. Sin embargo, no existen instancias institucionalizadas para el registro de evaluadores, la revisión de calidad de los procesos de implementación de las evaluaciones, la calidad técnica de los informes o la utilidad de los mismos.

La práctica: evaluabilidad y enfoques

1. ¿Cómo se garantiza la evaluabilidad de planes y programas?

Una de las mayores dificultades para la evaluación de planes y programas radica en que no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular sus contenidos. Eso dificulta la evaluación tanto por el lado de la falta de registros administrativos sobre el desempeño de planes y programas como por la falta de previsión técnica y presupuestaria de una estrategia de evaluación. Esto es particularmente evidente cuando se analiza la calidad del diseño y la planificación de planes y programas.

La disparidad de resultados en la evaluabilidad de planes y programas sociales en Argentina (Aquilino et al., 2015) muestra que no existen reglas de diseño y operación homogéneas para elaborarlos con capacidad para identificar aspectos indispensables de la formulación de las políticas (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, entre otros) y del diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación). Además, los recursos efectivos destinados a la evaluación son escasos: sólo 1 de cada tres planes y programas invierte en evaluación.

2. ¿Cuál es el enfoque para el monitoreo?

A nivel central, la APN realiza distintas prácticas de monitoreo: el monitoreo del gasto asociado a las metas físicas de los programas presupuestarios, el monitoreo de los planes sectoriales de las jurisdicciones, el monitoreo de carteras de programas y proyectos, y el monitoreo de la gestión de los programas y políticas sociales a nivel individual.

El monitoreo físico-financiero de los programas presupuestarios se ocupa del cumplimiento de las metas físicas del 70% de los programas presupuestarios y del análisis de su correspondencia con la programación y ejecución financiera a cargo de la ONP. A partir de 2017 comenzó a realizarse el monitoreo a nivel de la programación presupuestaria de los objetivos estratégicos que se encuentran en el Plan 2030 (ODS) y en el Plan de Gobierno (objetivos e iniciativas prioritarias) a cargo de la JGM.

El monitoreo de planes sectoriales se concentra en la gestión del ministerio, a través del Tablero de Gestión de Proyectos desarrollado por la ex Secretaría de Modernización de la JGM. Se realiza un monitoreo de las metas asociadas a los proyectos prioritarios del Ministerio y, por lo general, son metas físicas.

El monitoreo de cartera de programas y proyectos tiene un tablero de control a cargo de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo para hacer el seguimiento de indicadores del total de la cartera de proyectos con financiamiento externo sobre avance financiero, avance físico, participación sub-nacional en el total de la cartera, concentración de la cartera en los ministerios. A nivel de los proyectos individuales se realiza el monitoreo de la ejecución física y financiera a través del sistema UEPEX que depende de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, el SIEMPRO realiza el monitoreo de los programas y políticas sociales a través del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM). Se realiza un monitoreo del logro de metas presupuestarias, de cobertura y prestaciones. A su vez, los programas y políticas sociales que son incluidos en el Plan Anual de M&E deben desarrollar una Matriz de Indicadores que permita hacer el seguimiento de su desempeño y resultados. Sin embargo, las políticas incorporadas en el SIM no responden a un criterio en particular, sino al acuerdo bilateral entre los gestores de los programas y el equipo del SIEMPRO. Su inclusión no implica algún tipo de estandarización ni requisitos de información mínima y, por eso, si bien se reúne información de distintos programas, no se logra un sistema que aporte mayor información.

A nivel de las jurisdicciones, se distinguen dos tipos de monitoreo: el monitoreo de la gestión y el monitoreo de los programas. El monitoreo de gestión es un seguimiento que realizan niveles jerárquicos para la rendición de cuentas e información de líneas estratégicas de trabajo o indicadores puntuales priorizados políticamente y suele estar a cargo de las áreas de jefatura de gabinete de las jurisdicciones. En general, se trata de tableros de control o selección de indicadores priorizados para el Ministro o directamente para la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Esta práctica se distingue del monitoreo de programas, que se concentra en la implementación y desempeño de cada programa. Por lo general este tipo de monitoreo queda sujeto a la decisión de los equipos de trabajo de cada programa, que lo realizan siguiendo sus propios formatos y metodologías. Una excepción es la Secretaría de Empleo (del ex Ministerio de Producción y Trabajo) en donde existe un área que centraliza información de monitoreo de los programas y busca definir algunos estándares comunes.

3. ¿Cuál es el enfoque para la evaluación?

A nivel central, la evaluación se realiza en el sector social a través del SIEMPRO. El Decreto 292/2018 introdujo algunos cambios importantes en la práctica evaluativa: un Plan Anual que define un conjunto de programas y planes sociales a ser evaluados a través de evaluadores externos que deben seguir los lineamientos metodológicos definidos por el órgano rector y el Ministerio correspondiente.

A nivel de las jurisdicciones, la práctica de evaluación se caracteriza por la realización de una multiplicidad de estudios de carácter descriptivo sobre tres aspectos principales: i) capacidades organizacionales, ii) características de la población objetivo y iii) procesos de gestión e implementación¹⁰.

Existe un bajo nivel de planificación de las evaluaciones. Estas se realizan en función de necesidades políticas y de gestión coyunturales, pero no existen planes de evaluación en las áreas relevadas que ordenen la actividad evaluativa, lo cual tiene implicaciones sobre la posibilidad de disponer de recursos y de información necesaria para realizar evaluaciones. En el único caso en que se generó una mayor planificación de la actividad evaluativa fue en el Ministerio de Educación.

La importancia que tienen las demandas y requerimientos de los organismos internacionales en la realización de evaluaciones de resultado e impacto es fundamental. El caso del Ministerio de Educación es una de las excepciones, pues se realizaron evaluaciones de resultado e impacto con financiamiento del Tesoro.

El uso de la información generada: demanda del sistema político y usos.

1. ¿Qué se hace con la información obtenida?

En general se desarrollan informes de gestión a partir de los sistemas de monitoreo que se entregan a distintos actores periódicamente. Es posible identificar cuatro tipos de usuarios: i) áreas dentro del mismo ministerio, ii) JGM, iii) gobiernos provinciales (de forma directa o a través de Consejos Federales) y iv) organismos internacionales.

¹⁰ Por ejemplo: Estudios de diagnóstico de capacidad prestacional en redes de atención como en CONGÉNITAS (Salud); Encuestas de motivación al personal de salud (Salud); Encuestas de factores de riesgos, de nutrición, de salud escolar (Salud); Estudio sobre caracterización de escuelas técnicas: construcción de tipologías de escuelas en función del uso de información del relevamiento anual y de APRENDER para caracterizar tipos de escuelas en función de sus indicadores educativos, resultados de aprendizajes, características de la escuela, gestión estatal o gestión privada (Educación); Estudio sobre caracterización de los Institutos de Formación Docente: se estudió la información para conocer mejor el universo (Educación); se hacen evaluaciones de coyuntura, en el programa EMPALME por ejemplo, se analiza cómo se está gestionando (Trabajo); Informe de Auditoría FONAVI: hay una evaluación social, una evaluación económica y una técnica-constructiva (cuentas de calidades, urbanísticas, porcentajes de costos administrativos en relación a los montos de inversión, etc.) (Secretaría de Vivienda); Evaluación de diagnóstico macroeconómico en 2016 para el FONAVI sobre la situación de los créditos hipotecarios en Argentina (Secretaría de Vivienda).

La información producida por el sistema de seguimiento de metas físicas y de resultados de programas presupuestarios es utilizada como mecanismo de rendición de cuentas para elaborar la Cuenta de Inversión que debe entregarse anualmente al Congreso y para analizar la consistencia de la distribución del presupuesto que realizan los organismos y los requerimientos de fondos adicionales que solicitan.

Los hallazgos y las recomendaciones de evaluaciones de programas y políticas sociales, en general no se comunican pública y sistemáticamente. La información está desperdigada entre los sitios web de las agencias públicas y no depende de un criterio ordenador común. Con todo, las políticas públicas no se diseñan aún como plataformas valiosas para mostrar resultados de desarrollo o para rendir cuentas sobre su impacto, eficacia, eficiencia y efectividad.

Al respecto, la única excepción es la Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa¹¹ del Ministerio de Educación en donde se creó un Consejo Consultivo integrado por expertos en evaluación que se reúne de manera periódica y se le presentan los resultados de las evaluaciones y se hacen ajustes y sugerencias sobre los informes de las evaluaciones.

Logros y desafíos de la política nacional de evaluación (2015-19)

El relevamiento realizado a propósito de este documento permite identificar logros en materia de institucionalización de la función de M&E en la APN entre 2015 y 2019.

En primer lugar, las innovaciones en materia de acceso a la información pública (Ley N°27.275), rectoría y M&E de la política social (Decreto 292/2018) y evaluación de impacto regulatoria (Ley N° 27.343) son avances significativos en materia normativa pues definen a la actividad evaluativa como obligatoria, sujeta a determinados estándares y habilitan canales para su difusión pública.

En segundo lugar, se incrementó la cantidad de áreas con funciones de M&E. También se cuenta con mejores herramientas para la ejecución del M&E. Por ejemplo, un avance importante en el monitoreo de los programas presupuestarios se alcanzó a partir de la vinculación entre las metas asociadas a la planificación estratégica y la estructura programática del sistema presupuestario en vinculación con los ODS. En relación a los programas sociales se estableció el Plan Anual de M&E, se definieron lineamientos metodológicos y se incrementó el poder de integrar datos relativos a atributos identificatorios y/o sociales y/o tributarios y/o patrimoniales, y a información de postulantes o solicitantes y beneficiarios o titulares de programas nacionales, pensiones no contributivas, becas, jubilaciones y pensiones, tarifas

¹¹ Asimismo, publicó los datos de las pruebas Aprender 2016 con apoyo de la plataforma Redatam de CEPAL.

sociales, subsidios (DNU 292/2018, artículo 6° y 7°).

En tercer lugar, si bien todavía no existe un organismo rector de la función de evaluación, la rectoría de evaluación de la política social asignada a un organismo que depende de manera directa de la Presidencia y que tiene una perspectiva transversal como el CNCPS a través del SIEMPRO constituye un hito que puede permitir el aprendizaje institucional para la consolidación de un organismo central. En el mismo sentido, la experiencia de la JGM en el M&E de proyectos estratégicos es una experiencia que puede capitalizarse.

En cuarto lugar, se verificó un esfuerzo importante en la generación e integración de sistemas de información. El caso que más se destaca es el del Ministerio de Salud en donde si bien los programas principales ya contaban con sistemas en funcionamiento, se trabajó en la integración de cada uno de estos desarrollos a través de una plataforma común que permite la interoperabilidad de la información. Además, se realizaron esfuerzos de control de calidad de la información mediante, por ejemplo, desarrollos puntuales de integración con plataformas provinciales para evitar la doble carga de información y, por lo tanto, la prevalencia de errores y la validación de información personal con el Registro Nacional de las Personas.

Pese a estos avances, se registran desafíos pendientes. Por un lado, la ausencia de una política nacional ordenadora de la función de M&E en la APN prevalece. Ello repercute en la fragmentación de la función de M&E y la superposición de distintos sistemas transversales.

Por otro lado, la rectoría de evaluación de la política social asignada al CNCPS a través del SIEMPRO se vio debilitada por al menos dos motivos: la ausencia de financiamiento propio para implementar el Plan Anual de M&E, y el bajo nivel de conocimiento entre las jurisdicciones sociales de los lineamientos metodológicos definidos por el SIEMPRO para realizar el M&E.

En tercer lugar, la ausencia de organismos centrales por jurisdicción con funciones de M&E implica que dichas tareas se practican de manera heterogénea según sector o programa. No existen planes o criterios para realizar evaluaciones unificadas dentro de cada jurisdicción. Las decisiones sobre qué evaluar y cómo hacerlo por lo general están descentralizadas a nivel de los programas y dependen de los requerimientos de los organismos internacionales que se enfocan mucho más en la rendición de cuentas que en el rediseño de planes y programas. A su vez, la ausencia de áreas especializadas implica la inexistencia de contrapartes identificables para implementar lineamientos comunes en materia de M&E entre las distintas jurisdicciones.

En cuarto lugar, existen escasos incentivos para que las jurisdicciones reformulen sus metas físicas incluidas en los presupuestos anuales, de manera que permitan realizar seguimientos a nivel de políticas particulares y sirvan en sí como insumos para evaluaciones.

En quinto lugar, es muy desigual el acceso a la información de planes y programas nacionales ejecutados por las provincias. Por ejemplo, en las dificultades asociadas a la centralización de información por parte del gobierno nacional en casos en donde los programas son implementados por las provincias. Se verifica que la información recibida y su calidad dependen de la provincia y del equipo de trabajo del programa en particular. En algunos casos es por falta de capacidades instaladas o de trayectoria de trabajo común entre los equipos nacionales y provinciales o por afinidades políticas. Por lo general no hay mecanismos institucionalizados para que las provincias reporten información sobre la implementación de los programas en sus jurisdicciones.

Finalmente, no hay mecanismos institucionalizados de uso de la información del M&E. No se identificaron instancias en las que se presenten los resultados a partir de los cuales se tomen decisiones y se definan compromisos. Al respecto, los lineamientos del SIEMPRO prevén mecanismos, pero requieren ser institucionalizados. A su vez, siguen sin comunicarse de manera sistemática y pública los resultados de los estudios y evaluaciones que se realizan ya sea vía organismos internacionales o de manera aislada.

Algunas recomendaciones

Como lo muestra el análisis, el marco organizacional (dependencia institucional, marco legal y distribución de funciones) para conocer el impacto y los resultados de las políticas públicas es más sólido en 2019 que en 2015. Sin embargo, la sustentabilidad del ejercicio de M&E (financiamiento, recursos humanos y mecanismos de calidad) necesita fortalecerse con inversión de recursos. Además, las prácticas efectivas de M&E y el uso de la información generada necesita extenderse en el sistema político. Es preciso seguir consolidando el camino que permita construir un Estado basado en evidencia sólida sobre los impactos de sus acciones. Para ello, es fundamental avanzar en los siguientes aspectos.

Desafíos normativos

1. Diseñar, consensuar y aprobar una política nacional de evaluación.

Es fundamental que el Congreso Nacional debata y legisle una política nacional que vigorice el sistema nacional de evaluación; que brinde a los tomadores de decisión procesos y herramientas que produzcan información crítica para apoyar el diseño, formulación y ejecución de las intervenciones, la elaboración del presupuesto; y que apoye a la alta gerencia pública en el monitoreo del desempeño de sus acciones y genere aprendizajes para la mejora. Es imperioso avanzar hacia un sistema nacional de evaluación que proporcione la información necesaria para analizar el plan de gobierno y contribuya con la asignación del presupuesto para rendir cuentas al Poder Legislativo, la sociedad civil, la ciudadanía y la comunidad internacional.

Desafíos institucionales

2. Poner en marcha una Agencia Nacional de Evaluación.

Diseñar e implementar una unidad responsable de planificar, coordinar y ejecutar la política nacional de evaluación en el marco de una ley nacional de evaluación aprobada por el Congreso, como la que anunció el Presidente durante el informe sobre el estado de la Nación en 2020. Este organismo tendría, además, el desafío de integrar las intervenciones, avances y conocimiento existentes para mejorar el sistema nacional de evaluación. Su institucionalización es vital para consolidar la función evaluadora, para lo cual se deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales sobresale contar con la debida autonomía institucional, técnica y financiera.

Es necesario avanzar hacia una mayor capacitación y conocimiento técnico en temáticas vinculadas con el monitoreo y la evaluación en la APN.

3. Fortalecer el rol del CNCPS como organismo coordinador de la política social y la implementación del Plan Anual de M&E.

El CNCPS tiene un rol indispensable en la integración de información social así como en la producción de reportes sobre los avances hacia los ODS. En este sentido, es clave pensar la forma de coordinación del trabajo realizado por el CNCPS con la Agencia Nacional de Evaluación a fin de no diversificar la producción de información y consolidar un sistema integrado y sólido.

4. Profundizar el rol del Congreso para la política nacional de evaluación.

Aumentar el pedido, uso y difusión de informes de M&E de calidad por parte de diputados y senadores, para informar los debates legislativos y el presupuesto nacional. Además, es clave mejorar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal como el informe sobre el estado de la Nación y los informes de gestión del JGM con evidencia confiable para el debate en las cámaras y fortalecer el desempeño de la Oficina de Presupuesto del Congreso en materia de evaluación del impacto regulatorio de las leyes.

Desafíos de políticas

5. Afianzar la cultura de evaluación.

En todos los poderes del Estado es necesario fomentar el desarrollo de capacidades en materia de M&E, articular espacios con la academia y la sociedad civil. Es necesario que el próximo presidente trace un camino estratégico para que la JGM lidere de forma transversal la institucionalización y la cultura de evaluación en la APN, y aumente la calidad del diálogo y la rendición de cuentas al Poder Legislativo, con datos fehacientes sobre los impactos y resultados del plan de gobierno y las políticas públicas.

6. Integrar la evaluación a al diseño de planes y programas y asignar presupuesto para evaluar.

Las mejoras de diseño de las políticas públicas pueden plantearse como tarea conjunta entre el organismo evaluador (fijando reglas de operación) y los planificadores sectoriales (aplicándolas). Así, se pueden establecer reglas para la elaboración de planes y programas de gobierno que mejoren la calidad de su diseño:

- parametrizar aspectos indispensables: formulación (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, etc.), diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación, registro y archivo), metodologías (cuantitativos y/o cualitativas) y uso que se dará a la información producida;
- aumentar la evaluabilidad, vinculando la función de evaluación desde la planificación,
- asegurar implementación y presupuesto;
- establecer estrategias de recolección de datos y vinculación con actores clave, y
- asignar presupuesto específico para tareas de M&E de manera consistente. Esto permitirá contar con un flujo de datos constante, para tomar decisiones durante la implementación y analizar impactos en el mediano plazo.

7. Integrar y coordinar sistemas de información para potenciar su uso.

Es clave que la JGM tienda a unificar y consolidar los sistemas de información existentes para que sean capaces de articular con los distintos sectores de política y brindar datos de calidad para los diferentes niveles de agregación de las políticas públicas (plan de desarrollo, sectores, planes y programas). Es necesario aumentar la articulación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para que las evaluaciones dialoguen con los datos existentes en un mismo lenguaje, y hagan interpretables los resultados que analizan.

Además, una mayor coordinación de los sistemas aportaría a la sustentabilidad de cada uno. De otro modo, cada programa gestiona su propio desarrollo, lo que resulta en sistemas incompatibles, con altos costos de mantenimiento y distintos criterios de funcionamiento.

8. Asegurar el uso y disseminación de hallazgos y recomendaciones.

Contar con mecanismos operativos para que los programas y políticas adopten las recomendaciones y respondan a las observaciones de las evaluaciones a través de incentivos institucionales específicos que superen el factor presupuestario es decisivo. Es indispensable, además, que la JGM (a nivel del plan de gobierno), el organismo evaluador (a nivel de las políticas públicas) y los ministerios sectoriales (con sus planes y programas) brinden información pública de calidad y amplíen la difusión de los resultados de las evaluaciones que se realizan. La comunicación de los resultados permitiría no solo transparentar el sistema de reporte sino también integrar a la gestión el conocimiento que el M&E producen.

Acuña, C. y F. Repetto (2009) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En *Democracia y política pública en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa – EGAP – CERALE.

Aquilino, N; Ballescá, M; Potenza, F. y Rubio, J. (Junio de 2017). ¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación. *Documento de Trabajo N° 159*. Buenos Aires: CIPPEC.

Aquilino, N. (agosto de 2015). Hacia una política nacional de evaluación. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°151*. Buenos Aires: CIPPEC.

Aquilino, N; Suaya, A. y Arias, E. Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina. *Revista STUDIA POLITICÆ* N34. 2014/2015

Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García Moreno, M. (editores) (2015); *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.

Lazaro, B. (2015) Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y Argentina, Colección Estudios N° 15, Serie Estados de la cuestión, Área Finanzas Públicas; *EUROSociAL*.

Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo, C. (editoras). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. CIDE, CLEAR, 2015.

Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) (2015); *Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina*.

Serafinoff, V. (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación; *Revista Estado Abierto*, Vol. 1, N° 2, Dic-Mar 2017, INAP, Ministerio de Modernización.

Tabla 1.
Listado de jurisdicciones analizadas en el Poder Ejecutivo
Jurisdicciones del componente transversal de la función de M&E

Jurisdicción	Tipo	Nombre de la dependencia
Presidencia de la Nación	Subsecretaría	De diseño, monitoreo y evaluación de abordaje territorial, relaciones internacionales y control de precursores químicos.
	Dirección Nacional	Del sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales (SIEMPRO).
	Organismo	Consejo Nacional de las Mujeres, Observatorio de Violencia contra las mujeres
	Unidad	De planeamiento estratégico y evaluación de la Educación Argentina.
	Programa	Área de Prevención en ámbitos Educativos (de Proyecto ESTAR)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Unidad	De seguimiento y trazabilidad de las operaciones de comercio exterior.
	Dirección	De monitoreo y estrategias de la comunicación
	Unidad	De evaluación de riesgos ambientales (UERA)
	Comisión	Técnica de evaluación de riesgos ambientales.
	Secretaría	De evaluación presupuestaria.
	Subsecretaría	De evaluación del presupuesto nacional.
	Dirección Nacional	De evaluación presupuestaria.
	Subsecretaría	De evaluación de proyectos con financiamiento externo.
	Subsecretaría	De evaluación presupuestaria e inversión pública
	Coordinación	De Evaluación de Programas Presupuestarios
	Dirección	De estudios y evaluación del presupuesto nacional
	Dirección	De Programación, Evaluación y Formulación de la Inversión Pública
	Dirección	De Gestión de la Información y Evaluación
	Dirección	De Consolidación y Monitoreo Sectorial del Presupuesto
	Dirección	De Análisis y Control de Gestión
Dirección	De monitoreo jurisdiccional del presupuesto	
Banco	Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas	

Jurisdicciones del componente sectorial de la función de M&E

Jurisdicción	Tipo	Nombre de la dependencia
Ministerio de Agroindustria/ Agricultura, Ganadería y Pesca	Programa	De Control de Gestión del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).
	Comisión	Evaluadora de la producción porcina.
Ministerio de Ambiente	Dirección Nacional	De Evaluación Ambiental
	Unidad	Unidad de evaluación de riesgos ambientales (UERA).
	Dirección	De impacto Ambiental y Evaluación Estratégica
	Secretaría	De Control y Monitoreo Ambiental
	Dirección	De Monitoreo y Prevención
Ministerio de Ciencia y Tecnología	Coordinación	De Gestión y Monitoreo de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
	Coordinación	De Estudios Tecnológicos, Vigilancia e Inteligencia Estratégica
	Coordinación	De Evaluación y Mejoramiento de las Instituciones de Ciencia y Tecnología
	Dirección	De Evaluación de Proyectos
	Coordinación	De control de gestión
	Subsecretaría	De Evaluación Institucional
	Dirección	General de Proyectos con Financiamiento Externo.
	Unidad	De Evaluación y Aseguramiento de la Calidad.
Ministerio de Cultura	Coordinación	De Control de Gestión y Seguimiento
Ministerio de Defensa	Coordinación	De Evaluación de Ofertas
Ministerio de Desarrollo Social	Dirección	De Gestión y Monitoreo de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
	Coordinación	De Evaluación de Programas de Inclusión Social
	Dirección	De Evaluación y Seguimiento de Programas
	Dirección	De planificación y evaluación
	Secretaría	De coordinación y monitoreo institucional.
	Subsecretaría	De coordinación, monitoreo y logística.
Ministerio de Educación	Dirección Nacional	De información y evaluación de la calidad educativa (DiNIECE).
	Comisión	De evaluación y acreditación universitaria (CONEAU).
	Programa	De Evaluación y Seguimiento del Programa Conectar Igualdad.
	Dirección Nacional	De Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa
	Secretaría	De Evaluación Educativa
Ministerio de Energía y Minería	Dirección Nacional	De planeamiento de Políticas Educativas
	Dirección	De Evaluación de Aprendizajes
	Coordinación	De Monitoreo y Seguimiento
	Coordinación	De evaluación de personal, concursos y relaciones laborales
	Dirección	De Evaluación de Recursos y Tecnologías
	Dirección	De Evaluación Tecnológica Nuclear
	Dirección Nacional	De Evaluación y Supervisión de Proyectos Nucleares
	Dirección Nacional	De Escenarios y Evaluación de Proyectos Energéticos
Dirección	De Control de Gestión	
	Coordinación	De Evaluación de Proyectos

Jurisdicción	Tipo	Nombre de la dependencia
Ministerio de Finanzas/Hacienda/Economía y Finanzas Públicas	Unidad	De información financiera
	Oficina	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)
	Ente autárquico	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
	Subsecretaría	De Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo
	Unidad	De coordinación y evaluación de subsidios al consumo interno.
	Consejo	Asesor para evaluar el comportamiento ético de las asociaciones de consumidores.
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Dirección Nacional	De Evaluación Urbanística de Proyectos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Dirección	De Monitoreo Institucional
	Dirección	De planeamiento y monitoreo presupuestario.
Ministerio de Modernización	Dirección	De Planeamiento y Control de Gestión
	Programa	De Evaluación de Políticas Públicas
	Sistema	Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)
	Coordinación	De evaluación y acreditación de la capacitación
Ministerio de Producción	Gerencia	De Calidad y Mejora Continua
	Dirección	De competitividad y evaluación de impacto
Ministerio de Salud	Dirección	De Gestión Y Monitoreo de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
	Dirección	De Supervisión y Monitoreo, Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos.
	Dirección	De Políticas de Investigación para la Salud
	Programa	SUMAR, resultados de gestión mensuales.
	Programa	Programa para el desarrollo del Proyecto de Fortalecimiento de la Estrategia de Atención Primaria de la Salud (FEAPS)
	Programa	DINAMIA, Área de Monitoreo y Evaluación
	Programa	REMEDIAR, Unidad de Monitoreo y Evaluación.
Ministerio de Seguridad	Supervisión	De evaluación de procesos
	Coordinación	De Evaluación Técnica y Control de Precursores Químico
	Dirección	De Proyectos, Evaluación y Redacción de Leyes y Decretos
	Coordinación	De Control de Gestión
	Dirección Nacional	Dirección de Proyectos, Evaluación y Redacción de Leyes y Decretos
	Dirección Nacional	De Proyectos, Evaluaciones de Normas y Cooperación Legislativa.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dirección Nacional	Diseño, Evaluación y Monitoreo de Políticas de Protección Social.
	Organismo descentralizado	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
	Observatorio	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)
	Encuesta	Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)
Ministerio de Transporte	Comisión	De Evaluación, Coordinación y Seguimiento de los Procesos de Re determinación de Precios
	Dirección Nacional	De Monitoreo y Evaluación de Obras
	Dirección	De Evaluación de Gestión de Obras
	Unidad	Ejecutora Especial Temporaria "Metrobus"

Tabla 2.
Síntesis del grado de institucionalización según niveles

Nivel	Funciones de M&E	Marco normativo	Rectoría	Contrapartes	Grado de institucionalización
Programas y políticas sociales	Monitoreo y evaluación de procesos y resultados	Decreto 292/2018 Lineamientos de M&E	CNCPS SIEMPRO	No hay contrapartes formales en las jurisdicciones encargadas del M&E de los programas	MEDIO + marco normativo que obliga a hacer M&E de programas sociales + hay órgano rector - no hay contrapartes formales en las jurisdicciones
Planes sectoriales	Monitoreo de metas y actividades de planes ministeriales	No hay	DN de Gestión por Resultados - Ex Secretaría de Modernización	No hay contrapartes formales en las jurisdicciones encargadas de la planificación estratégica y el M&E de los planes	BAJO + órgano rector - no hay un marco normativo que obliga a hacer M&E - no hay contrapartes formales en las jurisdicciones
Programas presupuestarios	Monitoreo de metas físicas y ejecución programas presupuestarios (objetivos del Plan de Gobierno y ODS)	Ley de Administración Financiera 25.156	ONP Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP - JGM	Las contrapartes de la ONP son los Centros de Coordinación de Información Física dentro de las áreas de servicios administrativos financieros No hay contrapartes formales en las jurisdicciones para la vinculación de metas físicas con planes estratégicos	ALTO + marco normativo que obliga a hacer monitoreo del presupuesto + órgano rector + contrapartes formales en las jurisdicciones
Programas y proyectos con financiamiento externo	Monitoreo físico-financiero	Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas N° 24.354	DN de Proyectos y Programas con Financiamiento Externo - JGM	Áreas que preparan y ejecutan proyectos con financiamiento externo en los ministerios (Decreto 945/2018)	ALTO + marco normativo que obliga a hacer M&E de proyectos de inversión + órganos rectores + contrapartes formales en las jurisdicciones
	Evaluación ex ante	Decreto 945/2018	Secretaría de Hacienda - Ministerio de Hacienda		

Acerca de las autoras

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

Natalia Aquilino: directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario).

Jimena Rubio: investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad de Pompeu Fabra).

María Laffaire: coordinadora del Programa de Monitoreo y Evaluación. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública, con foco en evaluación (Universidad de Pennsylvania) y candidata a Magister en econometría (Universidad Torcuato Di Tella).

Las autoras a **Gabriela Agosto, Soledad Cubas** y **Elena Duro** por su apoyo y comentarios. Al equipo de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC -**Emiliano Arena, Agustina Suaya** y **Juan Manuel Scolari**- por sus valiosos comentarios y a **Fabián Repetto** por sus aportes constantes.

Gran parte de la información en este documento fue relevada a través de un trabajo conjunto con el CNCPS para el diagnóstico de capacidades instaladas en el Estado Nacional, con foco en los ministerios correspondientes a Educación, Desarrollo Social, Salud, Vivienda y Trabajo con apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

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

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

Si desea citar este documento: Aquilino, N., Rubio, J. y Laffaire, M. (marzo de 2020). Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°220**. Buenos Aires: CIPPEC.

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



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

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

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

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

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