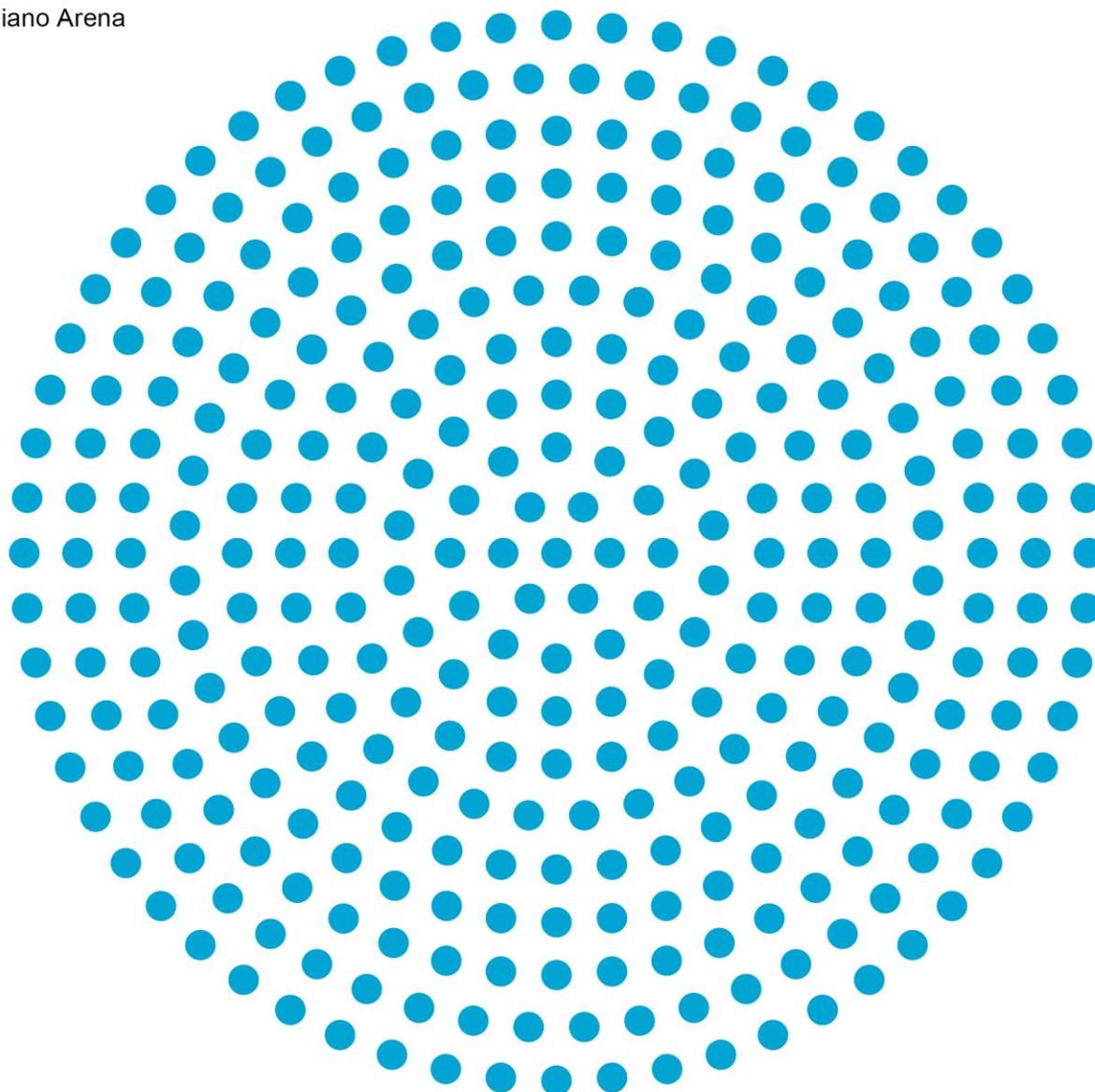


La evaluabilidad de los programas sociales nacionales en Argentina

María Laffaire
Samanta Bonelli
Juan Scolari
Natalia Aquilino
Emiliano Arena





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

La evaluación de programas en el Estado es fundamental para la transparencia, el aprendizaje y la mejora de sus funciones estratégicas como la planificación, la implementación y el monitoreo. La existencia de voluntad política para evaluar es una condición necesaria, aunque no suficiente para que esas evaluaciones se desarrollen y que sus resultados sean utilizados en los procesos de toma de decisión. Para eso es fundamental que los programas sean evaluables, es decir que cuenten con determinados atributos en su diseño, planificación, sistemas de información y recursos disponibles. En este trabajo se desarrolla un índice de evaluabilidad con base en cuatro dimensiones de análisis (calidad del diseño y planificación de la intervención, calidad del sistema de monitoreo e información, calidad de la estrategia de evaluación y recursos) que componen el nivel en el que un programa puede ser evaluado en forma confiable y creíble.

Para llevar adelante este índice se implementa un protocolo de recolección de información que incluyó el relevamiento de toda la información pública y el pedido de información específica sobre 35 de los principales programas sociales a nivel nacional para el período 2015-2019. Con base en esta información se dio respuesta a 35 preguntas/indicadores que operacionalizan el concepto de evaluabilidad.

Los resultados indican que el 71% de los programas considerados tiene un nivel de evaluabilidad bajo, según el índice. Sin embargo, se evidencia un gran desarrollo de las primeras dos dimensiones del índice (calidad del diseño y planificación de la intervención y calidad del sistema de monitoreo e información). En cuanto al diseño y planificación, los programas tienen bien definidos sus objetivos, tienen algún tipo de diagnóstico realizado e identificaron su población objetivo. En cuanto a la segunda dimensión, se encuentran muy buenos resultados en la presencia de indicadores de los programas, sobre todo aquellos vinculados a las tareas de gestión del Estado, como los de tipo insumo y producto. Por otro lado, hay poca formalización de la planificación en las evaluaciones y, por lo tanto, los resultados en las dimensiones 3 y 4 del índice (calidad de la estrategia de evaluación y recursos), son más desalentadores.

Frente a estos resultados, es evidente la necesidad de la formalización e institucionalización de las tareas de monitoreo y evaluación en el Estado que desarrollen y fortalezcan las capacidades instaladas en el sector público para que los procesos de evaluación y la gestión de la información que de ellos se deriva sea sostenible. De esta manera, se podrá generar y utilizar este conocimiento para una mejora continua de las políticas públicas sociales en Argentina.

Índice

Resumen	1
Introducción	4
Marco conceptual	4
Dimensiones de la evaluabilidad	5
¿Por qué hacer un análisis de evaluabilidad?	6
Un índice de evaluabilidad para los programas sociales	6
El análisis de evaluabilidad 2015. Antecedentes metodológicos, limitaciones y avances	6
Índice de evaluabilidad 2020: metodología	7
Resultados	12
Dimensión 1: Calidad del diseño y planificación de la intervención	13
Dimensión 2: Calidad del sistema de monitoreo e información	14
Dimensión 3: Calidad de la estrategia de evaluación	16
Dimensión 4: Recursos	17
Análisis	17
Hallazgos	18
Anexo	21
Detalles metodológicos	21
Detalle respuestas	22
Bibliografía	26

Índice de tablas y gráficos

TABLA 1. Dimensiones de la evaluabilidad	5
TABLA 2. Dimensiones del análisis de evaluabilidad	8
FIGURA 2. Etapas del protocolo de evaluabilidad	9
TABLA 3. Programas incluidos en el análisis de evaluabilidad	10
FIGURA 3. Distribución de los programas incluidos según año de inicio	11
TABLA 4. Programas incluidos en el estudio con financiamiento internacional	11
TABLA 5. Clasificación de programas en el índice de evaluabilidad	12
FIGURA 4. Resultados del índice por dimensión	12
TABLA 6. Indicadores de la calidad del diseño y planificación de la intervención	13
TABLA 7. Indicadores de la calidad del sistema de monitoreo e información	15
TABLA 8. Indicadores de la calidad del sistema de la estrategia de evaluación	16
TABLA 9. Indicadores de la dimensión recursos	17
TABLA 10. Promedio del índice según presencia de financiamiento internacional	18
TABLA 11. Composición del índice de evaluabilidad	21
TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 1.	22
TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 2.	23
TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 3.	24
TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 4.	25

Introducción

El monitoreo y la evaluación son componentes fundamentales del proceso de toma de decisiones en política pública en tanto buscan sistematizar datos para poder identificar qué resultados se han obtenido, explicar y entender por qué se lograron o no los mismos y mejorar las acciones realizadas. Hay cuatro objetivos principales del monitoreo y la evaluación de políticas públicas¹:

1. Son la base para la transparencia y la rendición de cuentas pública porque permiten el análisis de las acciones estatales en conformidad con normas, políticas y planes de gobierno.
2. Genera conocimiento sobre las intervenciones públicas en cuanto a su implementación, sus resultados y las razones por las cuales se logran o no los mismos.
3. Promueve el aprendizaje en materia de políticas públicas en tanto permite enriquecer la conceptualización de los problemas, así como los medios utilizados para superarlos e introducir mejoras en el diseño y la implementación de las políticas.
4. Ofrece un espacio de diálogo entre las distintas partes interesadas en una política, dado que permite el mejor entendimiento entre los participantes y abren posibles oportunidades de colaboración.

La existencia de voluntad política para evaluar es una condición necesaria, aunque no suficiente para que esas evaluaciones se desarrollen y que sus resultados sean utilizados en los procesos de toma de decisión. Se requiere desarrollar y fortalecer las capacidades de monitoreo y evaluación instaladas en el sector público de manera que los procesos de evaluación y la información que de ellos se deriva promuevan mejores y más eficaces políticas.

Es por ello que resulta fundamental contar con políticas y programas que desde su planificación y diseño contemplen el monitoreo y la evaluación como instancias constitutivas del ciclo de toda política pública. El concepto de evaluabilidad refiere a los procesos que pretenden dar cuenta de la posibilidad real de evaluar una política o programa y luego poder utilizar los resultados que esta evaluación arroja para la mejora de la gestión basada en evidencia.

Marco conceptual

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2010) define la evaluabilidad como el nivel en el que una actividad o proyecto puede ser evaluado en forma confiable y creíble y, según Davies (2013), esta definición se encuentra ampliamente consensuada en el ámbito internacional. Sin embargo, distintos organismos de cooperación internacional, que son algunos de los principales promotores de la evaluabilidad, han desarrollado y acuñado definiciones con algunos matices, según el aspecto del concepto de evaluabilidad en el que ponen el acento.

En términos de Davies (2013), hay literatura que pone el foco en lo que el autor llama evaluabilidad “en principio” o el análisis sobre la capacidad de un proyecto para ser evaluado en función de su diseño y la fortaleza de su teoría del cambio o marco lógico. Por otro lado, otros hacen más énfasis en el aspecto de la evaluabilidad en la práctica, que refiere a la existencia, disponibilidad y acceso a información y recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación. Se trata de dos caras de una misma moneda y todo proceso de evaluabilidad debería comprender a ambas.

¹ Según el manual de evaluación de UNODC (2017).

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, desarrolló una definición más centrada en los resultados de la intervención, y sostiene que la evaluabilidad mide la capacidad de una intervención de demostrar en forma mensurable los resultados que pretende alcanzar (Soares et al, 2010). Un análisis de evaluabilidad implica entonces determinar ex-ante si un proyecto o programa podrá ser evaluado en clave de sus resultados cuando este finalice (BID, 2013).

Por último, es importante resaltar el costo-efectividad de llevar a cabo un análisis de evaluabilidad, en tanto implica una actividad de pre-evaluación con bajo costo que permite prepararse mejor para la evaluación de programas o políticas (Leviton et al, 2010) que, al mismo tiempo previene el mal uso de recursos en caso que la evaluación no sea viable bajo las condiciones dadas (Vaessen, 2017; Davies, 2013; Dunet et al., 2013; Leviton et al., 2010; Ruben, 2012; Meirino, 2007; Craig, Campbell, 2015; USAID, 2017).

Dimensiones de la evaluabilidad

Tal como se señala en el apartado anterior, a partir de la definición de evaluabilidad que se adopte se hace hincapié en distintas dimensiones o aspectos del concepto. A partir de la revisión de la literatura se pueden desprender seis dimensiones con las siguientes características como se detalla a continuación.

TABLA 1. Dimensiones de la evaluabilidad

Dimensión	Definición
Calidad del diseño del programa/política y su teoría del cambio	Refiere a la existencia y calidad de los documentos del programa, su diseño, objetivos y teoría del cambio/matriz de marco lógico.
Capacidad del programa de producir información de seguimiento de su implementación y disponibilidad de la información	Refiere a la existencia y acceso a línea de base, indicadores de seguimiento, información administrativa/secundaria en torno a la política o programa.
Contexto institucional	Refiere a la participación de los distintos actores (ejecutores del programa, beneficiarios, consultores externos, usuarios de la información) en el proceso, la institucionalidad del equipo que lleva a cabo la evaluación, la coordinación para llevar adelante la evaluación, la rectoría de la política a evaluar y de la evaluación (interna o externa).
Recursos disponibles	Refiere a los recursos humanos y financieros disponibles para realizar la evaluación.
Usabilidad de la información derivada de la evaluación	Refiere a la existencia del plan de difusión de los hallazgos de la evaluación, el análisis de la predisposición de los actores a usar los hallazgos de la evaluación y las recomendaciones que de ella se deriven en sus procesos de toma de decisiones de cara a la mejora del programa, política o intervención.
Calidad de la planificación de la evaluación	Refiere a la previsión de instancias de evaluación desde el origen de la intervención, la calidad de las evaluaciones realizadas y/o la elaboración de sugerencias metodológicas y de diseño de la evaluación a desarrollar.

Fuente: elaboración propia.

El índice de evaluabilidad desarrollado en este trabajo conjuga estos seis aspectos en cuatro dimensiones de análisis.

¿Por qué hacer un análisis de evaluabilidad?

Entre los principales propósitos del análisis de evaluabilidad señalados en la literatura se encuentran cuatro aspectos fundamentales:

- Determinar si vale la pena realizar una evaluación, según un análisis de costo-efectividad (Rodríguez Bilella et al 2016; Craig, Campbell, 2015; Vaessen, 2017; Davies, 2013; Dunet et al., 2013; Leviton et al., 2010; Ruben, 2012; Meirino, 2007; Craig, Campbell, 2015; USAID, 2017), así como los potenciales beneficios de la misma en términos su calidad y uso de resultados (USAID, 2017),
- Identificar ajustes o modificaciones que se requieren introducir al programa o política para hacerlo más evaluable (UNIFEM, 2009)
- Involucrar a los distintos actores y construir consensos en torno a la evaluación (Craig, Campbell, 2015) y,
- Mejorar los procesos de toma de decisiones (Meirino, 2007).

La evaluabilidad de los programas funciona, también, como una medida de los procesos de institucionalización del monitoreo y la evaluación y del uso de sus resultados en tanto refleja la capacidad y la cultura de la evaluación presentes en un organismo (Davies, 2013; Ruben, 2012; Craig, Campbell, 2015, USAID, 2017, Merino, 2007).

Un índice de evaluabilidad para los programas sociales

Un índice es un indicador compuesto que busca resumir un concepto multidimensional con base en un modelo conceptual subyacente (Schuschny y Soto, 2009). Lo que busca este índice de evaluabilidad es conocer en qué medida los planes y programas sociales nacionales en el período 2015-2019 están en condiciones de producir información de calidad para alimentar la toma de decisiones, nutrir la gestión pública con evidencia y aumentar la transparencia de las acciones del Estado a través de una rendición de cuentas sostenida en datos confiables. Adicionalmente, pretende generar una herramienta que permita comparar en el tiempo la evolución de la calidad de las políticas argentinas en relación a las cuatro dimensiones que se analizan (diseño y planificación, sistemas de información, estrategia de evaluación y recursos).

El análisis de evaluabilidad 2015. Antecedentes metodológicos, limitaciones y avances

En 2013 CIPPEC desarrolló un protocolo de evaluabilidad de programas sociales que testeó primero con 16 y luego a aplicó a 33 programas sociales nacionales (Aquilino et al, 2013 y 2015). Los resultados que se reportaron indicaban una gran heterogeneidad en la evaluabilidad de los planes incluidos, con grupos de políticas concentrados en los polos de alta y baja evaluabilidad.

En base a las lecciones aprendidas a partir de estos trabajos y de algunas nuevas herramientas disponibles, se desarrolló una nueva versión del índice de evaluabilidad que modifica i) algunos de los indicadores incluidos en la primera versión, ii) la incorporación de definiciones en los valores asignados a cada indicador, iii) la forma de selección de los programas a incluir, iv) el método de recolección de información y v) los procesos de análisis.

Por este motivo, solo en algunos indicadores puntuales se podrán realizar comparaciones en cuanto a la evolución de la evaluabilidad entre los años cubiertos en el anterior ejercicio y este. Además, incluso en aquellos indicadores que puedan ser comparados, existen dos puntos a considerar. Primero, la forma de selección de programas a incluir difiere en los dos ejercicios. En el análisis 2013/2015 se seleccionaron programas a medida que se obtenía información sobre algunos casos preseleccionados. En la versión 2020, los programas seleccionados fueron aquellos señalados por los Ministerios mismos según su importancia presupuestaria y estratégica², por lo que el universo de aplicación no es el mismo. Segundo, parte de la información recolectada en el primer ejercicio se realizó a través de entrevistas estructuradas con personas responsables del diseño de planes y programas en los Ministerios y el desarrollo de grupos focales para validar los resultados. En este trabajo, se prioriza la reproducibilidad del ejercicio y por este motivo los métodos de recolección fueron solo aquellos a los que tenga acceso el público en general. Las fuentes de información fueron i) la información pública disponible en sitios web oficiales y ii) la información obtenida a través de pedidos de acceso a la información pública, una herramienta que no estaba tan desarrollada anteriormente. De esta manera, los datos que avalan el índice no dependen del contacto de los investigadores con las personas a cargo en una gestión en particular. La existencia de la Ley de Acceso a la Información permitió solicitar información y documentos oficiales no necesariamente publicados, que de otra manera podrían no haber resultado accesibles.

Estas diferencias con el ejercicio anterior pueden resultar tanto en una subestimación o sobreestimación de la evaluabilidad de un mismo programa y por eso se deberá proceder con precaución al desarrollar comparaciones. Sin embargo, consideramos que las innovaciones realizadas permitirán una mejor trazabilidad con futuros ejercicios, dados los esfuerzos puestos en la reproducibilidad del protocolo.

En conclusión, es posible que este protocolo de la evaluabilidad no solo esté analizando el grado de avance de determinados programas en las dimensiones definidas, sino que también esté considerando la formalidad de los sistemas de monitoreo y evaluación con los que cuenta cada política. En este sentido, creemos que es un paso en la dirección correcta, dado que la institucionalización y formalización de estos sistemas sin dudas fortalecerían la evaluabilidad de los programas y asegurarían su sustentabilidad. Por lo tanto, si bien es posible que exista información de cada programa que no se pudo incluir en el análisis, es probable que la información a la que no se tuvo acceso sea la menos institucionalizada y, por ende, de más difícil acceso.

Índice de evaluabilidad 2020: metodología

El protocolo desarrollado para analizar la evaluabilidad de los programas está basado en un índice de cuatro dimensiones que surgen del trabajo de Aquilino (et al, 2015) y se reflejan en la Tabla 2. Cada dimensión está compuesta por preguntas/indicadores que la operacionalizan y reflejan el grado de avance de la política en cada una. La primera dimensión es “Calidad del diseño y la planificación” y se refiere a la formalidad y completitud con la que se diseñó una política y da cuenta de aspectos como la presencia de un diagnóstico, la definición de objetivos y la calidad de estos componentes. La segunda dimensión es la “Calidad del sistema de monitoreo e información” se refiere al sistema de monitoreo e información de la política, que contempla los procesos de recolección de información y el tipo de indicadores con los que se cuenta para cada

² Se solicitó información a los programas de Salud, Trabajo, Vivienda y Desarrollo Social. El Ministerio de Educación nos refirió a la información pública en la web. En algunos casos no se seleccionó la misma lista enviada por los Ministerios porque estas se referían a programas presupuestarios y no a programas de política pública. Además, cabe recalcar, que la selección de programas por importancia presupuestaria no se realizó independientemente ya que el presupuesto nacional no siempre permite identificar la inversión por programa o política si no por objeto del gasto, por lo que una reconstrucción sin más información no es posible.

política. La tercera dimensión es la “Calidad de la estrategia de evaluación” e indaga sobre la presencia de planes de evaluación o evaluaciones ya realizadas y la calidad del proceso en sí, en cuanto a la incorporación de aprendizajes y la difusión de resultados. Por último, la dimensión de “Recursos” cubre la presencia y suficiencia de recursos destinados a los sistemas de monitoreo y evaluación de la política. La **Tabla 2** refleja los componentes de cada dimensión, la cantidad de preguntas que la componen y su peso relativo en el índice.

TABLA 2. Dimensiones del análisis de evaluabilidad			
Dimensión	Componentes	Cantidad de preguntas	Peso
Calidad del diseño y planificación de la intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico • Objetivo • Metas • Teoría de cambio 	10	40%
Calidad del sistema de monitoreo e información	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de recolección de información • Tipo de indicadores relevados • Sistematización de la información 	13	30%
Calidad de la estrategia de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Preguntas de evaluación • Definiciones sobre metodología • Ciclo de la evaluación 	9	20%
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de presupuesto • Dedicación de recursos humanos 	3	10%

Fuente: elaboración propia.

El peso asignado a las dimensiones corresponde a la importancia asignada a cada una para definir la evaluabilidad de un programa. Se considera que la primera dimensión es una condición necesaria para que puedan desarrollarse el resto de los componentes y lo mismo con el resto de las dimensiones de manera descendiente. En este sentido la claridad en el diseño de la intervención, sus objetivos y la lógica de la teoría de cambio son fundamentales para poder diseñar un sistema de monitoreo y generación de información que sea relevante y, en base a esto, diseñar una estrategia de evaluación que responda a los objetivos definidos. Por eso, el peso correspondiente a cada dimensión es menor a la anterior.

Las preguntas/indicadores incluidas en cada dimensión están formuladas de manera positiva, por lo que la respuesta deseada implica valores positivos y las respuestas negativas toman el valor cero. Si bien la mayoría de las preguntas son dicotómicas, como en el protocolo original de (Aquilino et al, 2015), en esta versión se decidió incluir una escala para valorar de manera diferencial aquellas preguntas cuyas respuestas puedan incluir algún matiz en cuanto a su implementación. En estos casos los matices se verán reflejados en distintos puntajes. De esta manera, seis preguntas de las 35 tienen tres posibles respuestas equivalentes a los valores 0, 1 y 2; y una pregunta que tiene cuatro posibles respuestas (0, 1, 2 y 3).

Otra innovación de este protocolo es que se definió el significado de cada posible respuesta a todas las preguntas. Esto tiene dos finalidades. Primero, sirve para explicitar

el significado de la respuesta y, segundo, sirve para unificar el criterio de los investigadores al momento de la aplicación del protocolo. De esta manera, el resultado es más transparente y posibilita la reconstrucción del índice³.

Por último, se le asignó a cada pregunta el mismo valor dentro de la dimensión por lo que el valor del puntaje máximo a cada pregunta se obtiene simplemente como la división del puntaje total de la dimensión, sobre la cantidad de preguntas de la misma dimensión. Los puntajes intermedios, para aquellas preguntas no dicotómicas, son simplemente divisiones de ese puntaje.

El protocolo de evaluabilidad: programas incluidos y recopilación de información

Para reunir la información necesaria para la elaboración del índice de evaluabilidad se recopiló información mediante pedidos de acceso a la información pública, reglados por la Ley 27.275, sancionada en septiembre de 2016, que garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública presente en la Constitución Nacional. Utilizando los mecanismos establecidos por la ley se enviaron cinco pedidos de información a las cinco agencias nacionales que están a cargo de las políticas sociales: el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, Obras y Viviendas (Secretaría de Vivienda) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁴.

Para elegir los programas⁵ sobre los que se aplicó el protocolo era importante que estos fueran relevantes en dos sentidos: i) en términos de alcance, medido por el presupuesto asignado y ii) que fueran estratégicos en términos políticos para la gestión de gobierno 2015-2019. Por eso, en el pedido de información se le solicitó a cada autoridad que seleccionara los diez programas de mayor presupuesto y que entregaran todo material que informe nueve preguntas redactadas a detalle relacionado con las políticas seleccionadas. Esta información, en conjunto con toda la información disponible en sitios web oficiales, fueron los materiales utilizados para completar el protocolo. Una vez reunida la información, el análisis y calificación de cada pregunta en el índice se realizó en conjunto con una justificación que citase en qué documento se basaba la calificación.

FIGURA 2. Etapas del protocolo de evaluabilidad



³ Ver anexos para el detalle de las respuestas.

⁴ Los pedidos de información fueron realizados en agosto de 2019, cuando Salud, Trabajo y Vivienda no eran Ministerios, sino Secretarías. De todas maneras, los pedidos fueron realizados a las autoridades máximas de cada agencia.

⁵ En este trabajo se utilizarán los conceptos de programa y política de manera intercambiable. En todos los casos nos referimos a lo que Cohen y Franco (2005) llaman "proyecto", al que definen como "la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinido"

El ejercicio realizado priorizó la reproducibilidad de los resultados para asegurar la mayor objetividad posible del índice. Esto permitirá repetir el protocolo para otros períodos de tiempo o para otro grupo de políticas y mantener la comparabilidad de los resultados. Sin embargo, cualquier tipo de sistematización de información cualitativa puede ser mejorable y es posible que exista información de los programas incluidos a la que no se haya podido acceder. En ese sentido, se considera importante que la información del diseño y los resultados de las políticas se publique de manera activa por parte de los distintos ministerios cumpliendo con las condiciones que menciona el artículo 32 de la Ley de Acceso a la Información⁶ y no solo frente a pedidos de información, de esta manera se ejerce una rendición de cuentas permanente y se incentiva el aprendizaje.

Los programas seleccionados como resultado de este proceso fueron 35 distribuidos en cinco agencias, como se refleja en la **Tabla 3**.

TABLA 3. Programas incluidos en el análisis de evaluabilidad

Ministerio	Programa	Ministerio	Programa
Desarrollo Social	Asignación Universal por Hijo (AUH)	Educación	Aprender Conectados
	Crear y Crear		Asistiré
	Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA)		Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI)
	Estado en tu barrio		Escuelas Faro
	Hacemos Futuro		Progresar
	Incubación Social	Salud	Cobertura Universal de Salud Medicamentos
	Manos a la obra		Enfermedades Crónicas No Transmisibles
	Mercados Solidarios		Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles
	Plan Nacional de Protección Social		Programa de SIDA y enfermedades de transmisión sexual
	Programa de Nutrición Nacional		SUMAR
Trabajo	Construir Empleo	Vivienda	Asociaciones Público-Privadas
	EMPALME		Mejor Hogar Cloacas
	Empleo independiente y Entramado Productivo		Mejor Hogar Gas
	Intercosecha		Mejor Hogar Materiales
	Promover		Mejor Hogar Sustentable
	Recuperación Productiva (REPRO)		Procrear
	Talleres protegidos		Vivienda Social

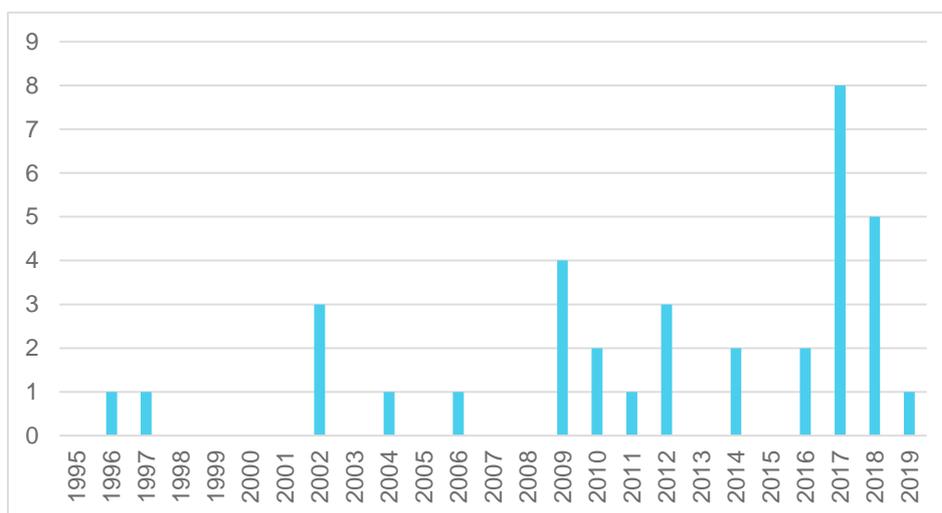
Fuente: Elaboración propia.

Como podemos apreciar en la **Figura 3**, la mayoría de las políticas incluidas en el análisis fueron iniciadas durante la última gestión (2015-2019) o refundadas, de manera

⁶ Cabe destacar que en dicho artículo, el inciso i ordena publicar "...Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades".

formal y legal. Solo dos políticas tienen sus orígenes antes del 2000, por lo que se desprende que la mitad del total son de las dos gestiones anteriores (2003-2007 y 2007-2015).

FIGURA 3. Distribución de los programas incluidos según año de inicio



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, también resulta relevante clasificar las políticas incluidas según sus fuentes de financiamiento. Esto se debe a que los organismos internacionales que ocasionalmente financian políticas sociales cuentan con estándares de información, implementación y rendición de cuentas propios que usualmente garantizan mejores condiciones de evaluabilidad de las políticas. Para eso se distinguieron aquellas políticas que en algún momento de su desarrollo hayan contado con financiamiento internacional, aunque no lo hayan hecho durante la última gestión. Según esta clasificación se verificó que el 14% de las políticas contaban con financiamiento internacional.

TABLA 4. Programas incluidos en el estudio con financiamiento internacional

	Desarrollo Social	Educación	Salud	Trabajo	Vivienda	Total
No	9	5	2	8	6	30
%	90	100	40	100	85.7	85.7
Sí	1	0	3	0	1	5
%	10	0	60	0	14.2	14.2
Total	10	5	5	8	7	35
%	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de la aplicación del protocolo de 35 preguntas/indicadores a las 35 políticas seleccionadas.

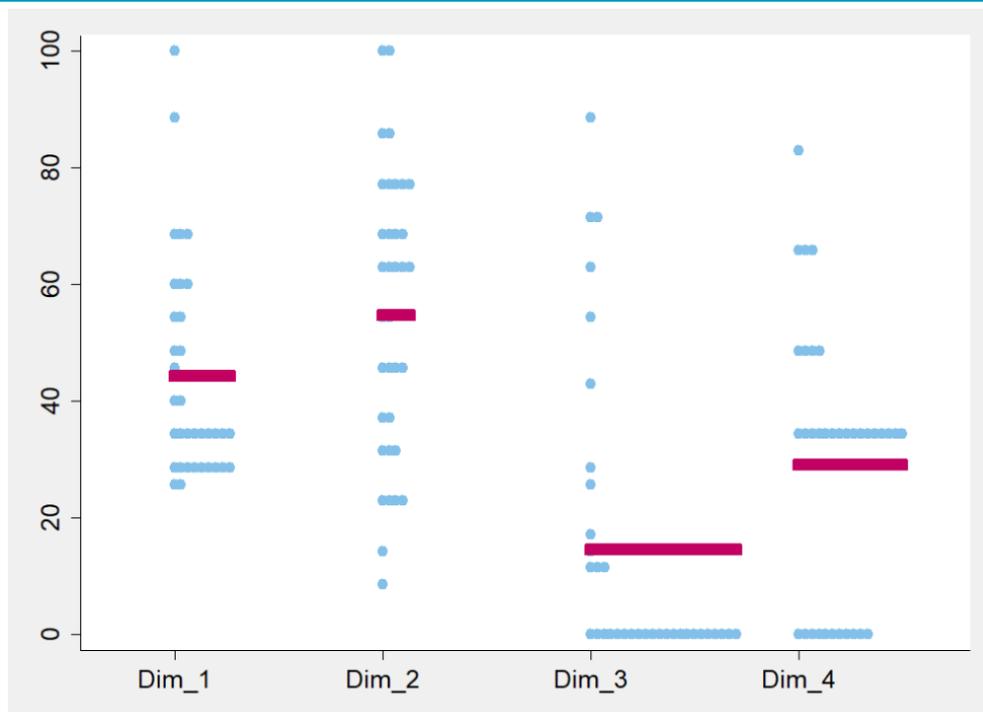
El promedio del índice en las 35 políticas es de 40 sobre 100 para todas las políticas, con un mínimo de 17 y un máximo de 89, sobre 100 puntos. Para reflejar mejor la distribución de las políticas en el índice se realizó una clasificación entre baja, media y alta evaluabilidad, como se refleja en la **Tabla 5**, que indica que más del 70% de las políticas califican con un nivel de evaluabilidad bajo.

TABLA 5. Clasificación de programas en el índice de evaluabilidad

Nivel de evaluabilidad	Calificación	Cantidad de políticas
Baja	Menos del 40	<ul style="list-style-type: none"> • 25 programas • 71% del total
Media	Entre 40 y 70	<ul style="list-style-type: none"> • 7 programas • 20% del total
Alta	Más de 70	<ul style="list-style-type: none"> • 3 programas • 9% del total

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 4. Resultados del índice por dimensión



Fuente: Elaboración propia

Como se mencionó anteriormente, el protocolo está compuesto de cuatro dimensiones por las cuales se ponderan los resultados, por lo cual también se pueden analizar los resultados parciales por dimensión. La dispersión por dimensión es bastante amplia, como podemos ver en la Figura 4, en donde cada punto es una de las políticas incluidas. Podemos apreciar una performance descendiente a medida que avanzamos en dimensión por dimensión. Las primeras dos tienen promedios (indicados con la barra horizontal de color) por encima del 40% de cada una, pero las segundas dos están muy por debajo, con muchos valores en cero.

Vale la pena notar que la dimensión 2, correspondiente a los sistemas de monitoreo e información, es la dimensión con mejor promedio entre las políticas, a diferencia de los resultados expuestos por el ejercicio de 2015 (Aquilino et al., 2015), en donde la dimensión de diseño del programa era la que reflejaba mejores resultados.

Dimensión 1: Calidad del diseño y planificación de la intervención

Esta dimensión se refiere a la formalidad y completitud con la que se diseñó una política y da cuenta de aspectos como la presencia de un diagnóstico, la definición de objetivos y la calidad de estos componentes. Las preguntas y los posibles valores de esta dimensión fueron las siguientes:

TABLA 6. Indicadores de la calidad del diseño y planificación de la intervención

#	Pregunta	Valores	% de programas con respuestas positivas
1	¿Existe un diagnóstico de los problemas que se pretenden resolver con la intervención?	0 a 2	66%
2	¿Los problemas principales están cuantificados?	0 o 1	31%
3	¿Las causas de los problemas están cuantificadas?	0 o 1	11%
4	¿Se ha definido la cobertura sobre la población objetivo de la política?	0 a 2	100%
5	¿Se han definido cuáles son los actores e instituciones responsables de la implementación de la intervención?	0 o 1	94%
6	¿Se han definido explícitamente los objetivos perseguidos con la intervención?	0 o 1	100%
7	¿Están cuantificados los objetivos?	0 o 1	11%
8	¿Responden los objetivos de la intervención a las necesidades y problemas detectados?	0 a 2	74%
9	¿Se han definido metas en las que se pretende alcanzar los objetivos?	0 a 2	26%
10	¿Se ha definido una teoría de cambio o marco lógico de la intervención?	0 o 1	6%

Fuente: Elaboración propia. Los porcentajes corresponden a la proporción de políticas que calificaron con valores positivos cada pregunta (1 o 2, en caso de que las respuestas no sean dicotómicas).

El promedio dentro de esta dimensión es de 18 sobre los 40 puntos posibles, lo cual son 44 % de total de puntos asignados a la dimensión.

El 66% de los programas cuentan con algún tipo de diagnóstico. En esta pregunta se decidió calificar de manera distinta a aquellos que tienen un diagnóstico, pero no identifican claramente las causas de los problemas y aquellos que sí lo hacen. Este último grupo representa solo el 29% de las políticas incluidas. El 31% de los programas tiene cuantificados estos problemas principales, pero solo el 11% tienen cuantificadas las causas.

Otro aspecto fundamental del diseño de una política es la información sobre su población objetivo. Es clave para conocer cuál es la cobertura que se está alcanzando, a partir de lo cual se pueden calcular todo tipo de medidas de costo-beneficio. En este sentido, todas las políticas incluidas definieron el perfil de su público objetivo. Sin embargo, solo el 34% presenta una cuantificación de la cobertura efectiva.

Otro aspecto positivo en cuanto a la planificación es que todas las políticas incluidas definieron sus objetivos de manera explícita y que 33 de las 35 definieron los actores responsables de su ejecución, de alguna manera. Sin embargo, solo el 26% de las políticas definieron metas. De todas maneras, es difícil evaluar la consistencia de estos objetivos con el diagnóstico, dado que en muchos casos no contamos con uno.

Por último, se incluye un indicador sobre la presencia de una teoría de cambio. Una teoría de cambio es fundamental para cualquier evaluación, dado que explicita la cadena causal por la que supone que se alcanzarán los objetivos. Para evaluar este componente se definió que la teoría de cambio podía estar graficada o debía estar redactada en un documento oficial de manera explícita. Bajo esta definición, se encontró que solo dos políticas contaban con una.

Dentro de esta dimensión, los programas de salud, en promedio, tienen una performance muy superior al resto, con un puntaje medio de 61 sobre 100. En el extremo opuesto, los programas de trabajo incluidos tienen un promedio de 31 de 100. Por otro lado, los programas del Ministerio de Desarrollo Social presentan la mayor dispersión, con 75 puntos de diferencia entre el programa con máximo puntaje y el de menor.

Dimensión 2: Calidad del sistema de monitoreo e información

La segunda dimensión indaga sobre la información con la que cuentan los programas para su gestión y los sistemas de información y monitoreo presentes para el programa. Se hace énfasis en la identificación de los tipos de indicadores presentes, y la forma en la que estos se recopilan. Dado que todas las preguntas de esta dimensión son dicotómicas, podemos resumir la información analizada en la siguiente tabla, en donde los porcentajes indican la proporción de programas que cuentan con una respuesta positiva. El promedio total de los programas es de 55 sobre 100 (16 sobre los 30 puntos de la dimensión).

Como podemos observar, el 86% de los programas cuenta con algún tipo de indicador, aunque solo en el 43% de los casos estos indicadores están recopilados en una matriz de monitoreo. Este segundo punto es relevante porque es señal de que existe una formalización en el diseño y recopilación de información sobre la política y se trata de un esfuerzo continuo. Sin embargo, solo en el 26% de los casos se explicita la frecuencia de recolección, lo cual genera dudas sobre la regularidad y actualización de la información relevante. También hay evidencia de que se explicitó la fuente de información de donde se podrá extraer el indicador en el 60% de las políticas y en la misma proporción se definió el procedimiento de recolección de la información, lo cual es muy relevante porque implica que hay fuentes de información sistematizada que permiten este tipo de reportes.

TABLA 7. Indicadores de la calidad del sistema de monitoreo e información

#	Pregunta	% de programas con respuestas positivas
1	¿Se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades?	86%
2	¿Se ha definido una matriz de monitoreo?	43%
3	¿Son relevantes estos indicadores en relación a los objetivos de la política?	80%
4	¿Se han definido las fuentes de información para los indicadores?	60%
5	¿Se han definido indicadores de impacto?	17%
6	¿Se han definido indicadores de resultado?	21%
7	¿Se han definido indicadores de producto?	80%
8	¿Se han definido indicadores de actividad?	49%
9	¿Se han definido indicadores de insumo?	82%
10	¿Los indicadores relevantes se pueden desagregar por género?	43%
11	¿Se ha definido algún procedimiento para la recolección de información sobre la intervención?	60%
12	¿Tiene información sobre el presupuesto total de la implementación y funcionamiento del programa?	69%
13	¿La frecuencia de recolección de los indicadores es oportuna para medir el desempeño del programa?	26%

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tipo de indicador presente, la información recopilada confirma una característica común a la comunicación y rendición de cuentas por parte de los gobiernos, que concentran la información en las instancias de insumo (82%) y de productos (80%)⁷, pero raramente se llega a generar información de resultados e impacto, o bien esta información no es pública. Por último, se indaga sobre la capacidad de todos los indicadores para ser desagregados por género, lo cual permitiría indicar inequidades no necesariamente planteadas por la política, pero que pueden generarse por la dinámica de implementación o el funcionamiento del programa. Al relevar esta información, estas podrían ser corregidas, sin embargo, solo contamos con evidencia a favor de este tipo de apertura en el 43% de las políticas.

En términos de transparencia es necesario poder contar con información sobre el presupuesto de un programa. Además, contar con información clara y pública sobre la inversión de una política es necesario para cualquier análisis de costo-beneficio o costo efectividad, fundamental para elegir entre alternativas de política. Sin embargo, solo en el 69% de los casos hay información en este sentido.

⁷ Los indicadores de insumo miden los recursos que permiten realizar procesos destinados a la producción de bienes y servicios, los de producto miden el volumen y la calidad de los bienes y servicios generados directamente por la organización. En cambio, los de resultado reflejan los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales (¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas?, Guía N5, CIPPEC).

En esta dimensión también, los programas de salud se destacan con el promedio más alto, con casi 71 puntos sobre 100, cuando el resto de los ministerios cuentan con promedios de alrededor de los 50 puntos, con los programas de vivienda en el extremo opuesto, con 40 puntos sobre 100.

Dimensión 3: Calidad de la estrategia de evaluación

En esta dimensión se analiza si los planes o programas han generado alguna estrategia de evaluación, la calidad de la estrategia, si la hay, y los procedimientos para el uso de la evaluación a través de las preguntas reflejadas en la tabla 8. El peso de la dimensión en el índice de evaluabilidad es del 20%, dentro de lo cual la calificación promedio es de menos de tres puntos, lo que implica una calificación de 15% dentro de la dimensión.

El 26% de los programas han definido preguntas a las que una evaluación debe dar respuesta, y solo en el 34% de los casos hay evidencia de una estrategia de evaluación para el programa. En el 26% de los casos hay alguna definición sobre el tipo de evaluación realizada o a realizar y 20% de los casos tienen identificados a los responsables de la evaluación.

TABLA 8. Indicadores de la calidad del sistema de la estrategia de evaluación

#	Pregunta	Valores	% de programas con respuestas positivas
1	¿Se han definido las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta?	0 o 1	26%
2	¿Se ha definido una estrategia de evaluación?	0 a 2	34%
3	¿Se ha definido cuándo/frecuencia de la evaluación?	0 o 1	6%
4	¿Es relevante la pregunta de la evaluación en cuanto al grado de desarrollo del programa y sus objetivos?	0 o 1	20%
5	¿Se ha definido qué tipo de evaluación se realizará?	0 a 3	26%
6	¿Se han identificado los responsables de la ejecución de la evaluación?	0 o 1	20%
7	¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento a la incorporación de las recomendaciones de la evaluación?	0 a 2	9%
8	¿Se identificaron posibles destinatarios/usuarios de los resultados de la evaluación?	0 o 1	14%
9	¿Se establecieron canales institucionales para difundir los resultados de la evaluación?	0 o 1	11%

Fuente: Elaboración propia.

En muy pocos casos hay especificaciones sobre las disposiciones posteriores a una evaluación, como sus destinatarios, la incorporación de recomendaciones y difusión de resultados. Solo en el 14% se especifican los usuarios de los resultados de la evaluación y en el 11% de los casos se establece la difusión.

Se encontró poca información pública sobre planificación o evaluaciones realizadas, lo que explica las calificaciones bajas en esta dimensión. En los programas de vivienda y trabajo no hay evidencia de evaluaciones realizadas por lo que sus calificaciones son cercanas a cero. Con los programas de salud a la cabeza, el resto tienen algunos registros de trabajos realizados, destacándose la gran cantidad de información sobre las evaluaciones realizadas en torno a los programas SUMAR, de Salud y la Asignación Universal por Hijo, de Desarrollo Social.

Dimensión 4: Recursos

Esta dimensión refleja el tiempo, el presupuesto y los recursos humanos destinados a las tareas de monitoreo y evaluación, comprendiendo que estos son una parte fundamental de la factibilidad de una evaluación. El promedio de calificación de los programas es de 29%, lo que implica que sobre el total de 10 puntos de valor que esta dimensión tiene asignados, el promedio fue de casi tres.

Como se aprecia en la **Tabla 9**, en el 14% de los casos analizados se encontró evidencia de que existe presupuesto asignado para la evaluación, sea porque hay evaluaciones realizadas o porque se especifica en alguno de los pedidos de acceso. En cuatro de esos cinco programas existe evidencia de que el presupuesto fuera suficiente. Por último, en el 69% de los programas hay evidencia de recursos dedicados al monitoreo y la evaluación, en su gran medida explicados por la existencia de equipos dedicados a tareas de monitoreo.

TABLA 9. Indicadores de la dimensión recursos

#	Pregunta	Valores	% de programas con respuestas positivas
1	¿Existe un presupuesto definido para la evaluación?	0 a 2	14%
2	¿Hay recursos humanos disponibles para llevar al cabo la evaluación, ya sea interna o externa?	0 o 1	11%
3	¿Hay recursos asignados para el sistema de monitoreo y evaluación?	0 o 1	69%

Fuente: Elaboración propia.

En esta última dimensión, encontramos evidencia de que los programas de desarrollo social parecen contar con más recursos, con una calificación de 38 sobre 100, y el resto de los programas califican alrededor de los 25%.

Análisis

Más allá del análisis por el Ministerio al que pertenecen los programas, es relevante analizar otras características de los programas que pueden explicar su performance en el índice de evaluabilidad. La primera característica que podría explicar las diferencias entre los programas es su antigüedad. Como vimos anteriormente, el promedio de antigüedad es de nueve años. Sin embargo, la mayoría de los programas fueron creados, o reformulados de manera formal, en el periodo de 2015 a 2019, en el que nos concentramos. Aquí no encontramos que haya una correlación entre los años de funcionamiento de un programa y su calificación en el índice.

Por otro lado, se indagó sobre cómo puede afectar la performance en el índice el hecho de haber recibido financiamiento de organismos internacionales en algún momento del desarrollo del programa. Aquí encontramos que la media de calificación de los 30 programas sin financiamiento es de 12 puntos menos que los que sí contaron con financiamiento (Tabla 10)⁸. Esto se debe a que los requisitos de calidad de los proyectos con financiamiento externo son mayores y más detallados que aquellos que cuentan con fuente del tesoro nacional. La Administración Pública Nacional no cuenta con un conjunto de reglas que garanticen la calidad del diseño y la planificación de planes y programas.

TABLA 10. Promedio del índice según presencia de financiamiento internacional

Financiamiento internacional	Promedio
No	38.1
Si	50.8
Total	39.9

Fuente: Elaboración propia.

Hallazgos

En este trabajo se analizó el grado de evaluabilidad de las políticas sociales de Argentina de acuerdo a las cuatro dimensiones fundamentales reconocidas en la literatura y a partir de la aplicación de un protocolo que priorizó la información pública y la reproducibilidad del ejercicio. Los resultados reflejan niveles desiguales de desarrollo en las políticas que responden a diferentes factores. El análisis por dimensión ayuda a explicar el desempeño general, con las primeras dos dimensiones (calidad del diseño y planificación de la intervención y calidad del sistema de monitoreo e información) con mejores resultados que las últimas dos (calidad de la estrategia de evaluación y recursos). Los programas incluidos tienen un buen rendimiento en los aspectos de planificación y diseño de la primera dimensión, con el 43% de las políticas con valores por encima del 40% de la dimensión. Los factores que presentan más desafíos dentro de esta categoría son la definición de metas, la cuantificación del diagnóstico y la identificación de una teoría de cambio.

Hay todavía mejores resultados en la dimensión vinculada con el monitoreo y los sistemas de información, en donde el 69% de las políticas tienen valores superiores a 40% de los puntos de la dimensión. Esto refleja esfuerzos en la recolección de información de las políticas, aunque como es usual, se concentre en indicadores relacionados con la gestión del programa más que con sus resultados, como los de insumo y producto. Es notable desatacar, que en comparación con el análisis de evaluabilidad del período de 2015, esta dimensión pasó a un primer lugar, con el promedio más alto de todas las dimensiones, lo que refleja esfuerzos por parte del Estado nacional en cuanto al desarrollo de sistemas de información en el período 2015-2019.

En contraste, hay poca evidencia e información sobre las evaluaciones realizadas o planificadas, relevadas en la tercera dimensión. En las preguntas correspondientes se refleja la poca institucionalización de estas instancias, su planificación y comunicación. Los resultados evidencian que existe un desafío en relación al uso de las evaluaciones.

⁸ Esta diferencia no es estadísticamente significativa.

Son muy pocos los programas que identifican destinatarios de sus evaluaciones (14%), o planifican la incorporación de recomendaciones y difusión de resultados (11%).

Por otro lado, hay evidencia de recursos para tareas de evaluación, pero parecieran concentrarse en recursos humanos dedicados a tareas de recolección de información y monitoreo. Además, es importante aclarar que la mayor parte de la información que alimentó esta dimensión fue provista por pedidos de información como respuesta concreta a la solicitud y no está disponible de manera sistematizada.

Se destaca la falta de información disponible sobre el presupuesto de los programas. Esta información también fue provista por fuentes secundarias, ya sea de reportes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales o por informes preparados como respuesta a los pedidos de información. En la gran mayoría de los casos solo hay información sobre la ejecución total sin aperturas regionales, o de ningún tipo. También debe destacarse que aquellos programas cuya ejecución queda a cargo de las provincias parecen tener mucha menos información disponible, como es el caso en muchos programas de educación o vivienda.

El análisis refleja que la pertenencia a un ministerio o la antigüedad de un programa no alcanza a explicar el desempeño en este índice, con la excepción de los programas de salud, que cuentan con un promedio muy superior al resto. El financiamiento internacional, sin embargo, parece ser importante para explicar los niveles de evaluabilidad. Es posible que no solo los requerimientos de los financiadores mejoren la performance, si no que el hecho de que se trate de acuerdos entre partes requiera formalizar ciertos circuitos. Estos acuerdos también se ven en programas como el ENIA, la AUH y el SUMAR, que requieren de coordinación entre actores y por lo tanto generan más información pública.

Como se mencionó anteriormente, este protocolo es una herramienta para el análisis de los avances en la evaluabilidad de programas públicos nacionales que posiblemente no capte toda la información existente sobre cada programa. Sin embargo, los procesos implementados prevén que pueda ser reproducible y que, por lo tanto, sirva para aplicarse en momentos subsecuentes, permitiendo medir la evolución de los indicadores seleccionados con un mismo procedimiento. El diseño del protocolo implica que solo se utilice la información pertinente que esté formalizada y que, por lo tanto, sea accesible mediante revisión de sitios web oficiales o pedidos de información. Por eso, este protocolo alcanza a medir solo las condiciones de evaluabilidad institucionalizadas de cada programa. Esto asegura que la información incluida surge de procedimientos sostenibles en el tiempo, lo cual es fundamental para el mejoramiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas nacionales y, por lo tanto, para su efectividad y transparencia.

Dadas estas condiciones, es probable que la calificación alcanzada por cada programa dependa más de la voluntad de ciertos equipos políticos o técnicos de implementar y formalizar prácticas de monitoreo y evaluación, que de reglas existentes. Para fortalecer estos procesos de monitoreo y evaluación que hacen a la evaluabilidad, es preciso la institucionalización de estos espacios tanto dentro de cada agencia gubernamental como de manera central. En este sentido, se resaltan los avances registrados en los últimos años, mediante la asignación de funciones de rectoría en materia de monitoreo y evaluación asignadas al CNCPS en la gestión 2015-2019 y el anuncio de la construcción de una Agencia Nacional de Evaluación anunciada para la gestión 2019-2023 (Aquilino et al,2020). El fortalecimiento de estos espacios podría regular el diseño de planes y programas, para asegurar que sus componentes fundamentales sean formalizados y, a la vez, podría funcionar como organismo rector y coordinador a nivel nacional, fijando estándares mínimos para los sistemas de información necesarios no solo para la gestión si no para el monitoreo y la evaluación de las políticas. Por último, este organismo rector podría fijar las estrategias de evaluación de las políticas, que respondan a las necesidades de evidencia y no solo a la lógica política. La coordinación

de estas funciones con un organismo rector permitiría formalizar estas evaluaciones y que sean difundidas en ámbitos más amplios, para asegurar el aprendizaje y la incorporación de las recomendaciones. Por último, también es necesario fortalecer las instancias de transparencia activa, como la publicación de reportes y la disponibilidad de datos abiertos, que faciliten la rendición de cuentas y el aprendizaje de manera más amplia.

Anexo

Detalles metodológicos

El índice de evaluabilidad está compuesto por cuatro dimensiones. Cada dimensión está compuesta por preguntas que la operacionalizan. La tabla a continuación refleja los componentes de cada dimensión, la cantidad de preguntas que la componen y su peso relativo en el índice.

Se le asignó a cada pregunta el mismo valor dentro de la dimensión por lo que el valor del puntaje máximo a cada pregunta es la división del puntaje total de la dimensión sobre la cantidad de preguntas de la misma dimensión, como indica el cuadro. Los puntajes intermedios, para aquellas preguntas no dicotómicas, son simplemente divisiones de ese puntaje por el total categorías. El índice en sí es la suma de los valores ponderados de cada pregunta.

TABLA 11. Composición del índice de evaluabilidad

Dimensión	Cantidad de preguntas	Peso	Valor de cada pregunta
Calidad del diseño y planificación de la intervención	10	40%	4
Calidad del sistema de monitoreo e información	13	30%	2.3
Calidad de la estrategia de evaluación	9	20%	2.2
Recursos	3	10%	3.3

Fuente: elaboración propia.

Detalle respuestas

A continuación, el significado de la puntuación para cada pregunta/indicador.

TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 1.

Pregunta	Etiqueta	Calificación
Dimensión 1		
1	¿Existe un diagnóstico de los problemas que se pretenden resolver con la intervención?	0 a 2
	No existe un diagnóstico	0
	Existe un diagnóstico, pero no identifica claramente las causas de los problemas	1
	Existe un diagnóstico en cuanto al problema y sus causas	2
2	¿Los problemas principales están cuantificados?	0 o 1
	No están cuantificados	0
	Están cuantificados	1
3	¿Las causas de los problemas están cuantificadas?	0 o 1
	No están cuantificadas	0
	Están cuantificadas	1
4	¿Se ha definido la cobertura sobre la población objetivo de la política?	0 a 2
	No se identificó cuál es la cantidad de personas que califican para el programa que lo obtendrán	0
	Se identificó el perfil las personas que califican para el programa que lo obtendrán y se desconoce cuál la cantidad de personas que cumplen con ese perfil	1
	Se identificó el perfil y cuál es la cantidad de personas que califican para el programa	2
5	¿Se han definido cuáles son los actores e instituciones responsables de la implementación de la intervención?	0 o 1
	No se definieron cuáles son las instituciones y personas responsables de la ejecución de cada elemento del programa	0
	Se definieron cuáles son las instituciones y personas responsables de la ejecución de cada elemento del programa	1
6	¿Se han definido explícitamente los objetivos perseguidos con la intervención?	0 o 1
	No se han definido	0
	Se han definido	1
7	¿Están cuantificados los objetivos?	0 o 1
	No están cuantificados	0
	Están cuantificados	1
8	¿Responden los objetivos de la intervención a las necesidades y problemas detectados?	0 a 2
	Los objetivos explicitados en la intervención no responden al diagnóstico de problemas y necesidades planteados	0
	Los objetivos explicitados responden a algunos de los problemas y necesidades planteados	1
	Los objetivos explicitados responden de manera directa a todos los problemas y necesidades planteados	2
9	¿Se han definido metas en las que se pretende alcanzar los objetivos?	0 a 2
	No se han identificado metas parciales o totales	0
	Se ha identificado una meta, pero no está bien formulada, ya sea porque no tiene un horizonte temporal o no está cuantificada	1
	Se han definido metas de manera correcta	2
10	¿Se ha definido una teoría de cambio o marco lógico de la intervención?	0 o 1
	Se ha realizado una teoría de cambio o marco lógico	0
	No se ha realizado una teoría de cambio ni marco lógico	1

Fuente: elaboración propia.

TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 2.

Pregunta	Etiqueta	Calificación
Dimensión 2		
1	¿Se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades?	0 o 1
	No se han identificado indicadores	0
	Se han definido indicadores	1
2	¿Se ha definido una matriz de monitoreo?	0 a 3
	El programa no reúne los indicadores identificados (o no los tiene) en una matriz de monitoreo	0
	El programa si tiene los indicadores identificados en una matriz de monitoreo	1
3	¿Son relevantes estos indicadores en relación a los objetivos de la política?	0 o 1
	No están incluidos los indicadores relevantes para el monitoreo del programa	0
	Están incluidos al menos algunos de los indicadores relevantes para el monitoreo del programa	1
4	¿Se han definido las fuentes de información para los indicadores?	0 o 1
	No se han definido las fuentes de información para los indicadores	0
	Se han definido fuentes de información apropiadas para relevar indicadores	1
5	¿Se han definido indicadores de impacto?	0 o 1
	No se han definido indicadores de impacto	0
	Se han definido indicadores de impacto	1
6	¿Se han definido indicadores de resultado?	0 o 1
	No se han definido indicadores de resultado	0
	Se han definido indicadores de resultado	1
7	¿Se han definido indicadores de producto?	0 o 1
	No se han definido indicadores de producto	0
	Se han definido indicadores de producto	1
8	¿Se han definido indicadores de actividad?	0 o 1
	No se han definido indicadores de actividad	0
	Se han definido indicadores de actividad	1
9	¿Se han definido indicadores de insumo?	0 o 1
	No se han definido indicadores de insumo	0
	Se han definido indicadores de insumo	1
10	¿Los indicadores relevantes se pueden desagregar por género?	0 o 1
	Los indicadores relevantes no se pueden desagregar por género	0
	Los indicadores relevantes se pueden desagregar por género	1
11	¿Se ha definido algún procedimiento para la recogida de información sobre la intervención?	0 a 1
	No se definió	0
	Se definió	1
12	¿Tiene información sobre el presupuesto total de la implementación y funcionamiento del programa?	0 o 1
	No tiene esta información	0
	Si cuenta con esta información	1
13	¿La frecuencia de recolección de los indicadores es oportuna para medir el desempeño del programa?	0 o 1
	No lo es	0
	Si lo es	1

Fuente: elaboración propia.

TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 3.

Pregunta	Etiqueta	Calificación
Dimensión 3		
1	¿Se han definido las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta?	0 o 1
	No se han identificado	0
	Se han identificado	1
2	¿Se ha definido una estrategia de evaluación?	0 a 2
	No se ha definido una estrategia de evaluación	0
	Se ha identificado un diseño de evaluación, pero no es claro cómo la llevarán adelante	1
	Se ha identificado una estrategia con un diseño de evaluación adecuado y se ha identificado cómo se llevará a cabo	2
3	¿Se ha definido cuándo/frecuencia de la evaluación?	0 o 1
	No se ha definido cuándo se realizarán las evaluaciones	0
	Se ha definido la frecuencia de las evaluaciones en un cronograma	1
4	¿Es relevante la pregunta de la evaluación en cuanto al grado de desarrollo del programa y sus objetivos?	0 o 1
	No es relevante	0
	Si es relevante	1
5	¿Se ha definido qué tipo de evaluación se realizará?	0 a 3
	No se ha definido qué tipo de evaluación se realizará	0
	Se ha definido un tipo de evaluación pero no se analizó la factibilidad metodológica	1
	Se ha definido un tipo de evaluación, la metodología sin embargo no se estimó su viabilidad presupuestaria	2
	Se ha definido un tipo de evaluación, su metodología y la viabilidad presupuestaria	3
6	Se han identificado los responsables de la ejecución de la evaluación?	0 o 1
	No se han identificado a los responsables de la ejecución de la evaluación	0
	Se han identificado a los responsables de la ejecución de la evaluación	1
7	¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento a la incorporación de las recomendaciones de la evaluación?	0 a 2
	No hay recomendaciones en la evaluación	0
	Hay recomendaciones en la evaluación, pero no hay previsto un seguimiento	1
	Existen recomendaciones y hay previsto un seguimiento	2
8	¿Se identificaron posibles destinatarios/usuarios de los resultados de la evaluación?	0 o 1
	No se identificaron posibles destinatarios/usuarios de los resultados de la evaluación	0
	Se identificaron posibles destinatarios/usuarios de los resultados de la evaluación	1
9	¿Se establecieron canales institucionales para difundir los resultados de la evaluación?	0 o 1
	No se han establecido canales institucionales para difundir los resultados de la evaluación	0
	Se han establecido canales institucionales para difundir los resultados de la evaluación	1

Fuente: elaboración propia.

TABLA 12. Detalle de definición de respuesta para indicadores de dimensión 4.

Pregunta	Etiqueta	Calificación
Dimensión 4		
1	¿Existe un presupuesto definido para la evaluación?	0 a 2
	No existe	0
	Hay presupuesto disponible que puede utilizarse para la evaluación, pero no está específicamente destinado	1
	Existe un presupuesto destinado a la evaluación explícitamente	2
2	¿Son los recursos humanos disponible disponibles para llevar al cabo la evaluación, ya sea interna o externa?	0 o 1
	Los recursos humanos no son suficientes para realizar la evaluación	0
	Los recursos humanos son suficientes para realizar la evaluación	1
3	¿Hay recursos asignados para el sistema de monitoreo y evaluación?	0 o 1
	No hay recursos asignados para el sistema de información de monitoreo y evaluación	0
	Hay recursos asignados para el sistema de información de monitoreo y evaluación	1

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Aquilino, N. Arias, E. Estévez, S. y Suaya, A. (2015). *Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina*. STUDIA POLITICÆ. Número 34. 2014/2015.
- Aquilino, N. Arias, E. Estévez, S. Echt, L. (2013). *Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales. Un estudio sobre 16 iniciativas nacionales*. Documento de Políticas Públicas. Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. CIPPEC.
- Aquilino, N. Rubio, J. y Laffaire, M. (2020). *Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales*. Documento de Políticas Públicas. Programa de Monitoreo y Evaluación. CIPPEC. En: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-y-Laffaire-marzo-... pdf>
- Aquilino, N. Suaya, A. Arias, A. Frascheri, F. Estevez, S. (2016). *Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible*. Documento de Políticas Públicas. Programa de Monitoreo y Evaluación. CIPPEC. En: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1073.pdf>
- Better Evaluation. (2014). Evaluability assessment. Accedido en mayo de 2020. Disponible en: http://betterevaluation.org/themes/evaluability_assessment
- Evaluability 2012. Review of Bank Projects. (2013). Office of Evaluation and Oversight. Inter-american Development Bank.
- ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas?, Guía N5, CIPPEC. Accedido en mayo 2020. En: <https://www.cippec.org/publicacion/como-dise-nar-metas-e-indicadores-para-el-monitoreo-y-evaluacion-de-politicas-publicas-2/>
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.
- Craig, P. Campbell, M. (2015). *Evaluability Assessment: a systematic approach to deciding whether and how to evaluate programmes and policies*. What Works Scotland. Working Paper.
- Davies, R. (2013) *Planning evaluability assessments: a synthesis of the literature with recommendations*. Working Paper, 40. London: DFID.
- Davies, R. and L. Payne (2015) *Evaluability assessments: reflections on a review of the literature*. Evaluation, 21(2), 216-231.
- Dunet, D. O., Losby, J. L., & Tucker-Brown, A. (2013). *Using evaluability assessment to support the development of practice-based evidence in public health*. Journal of Public Health Management and Practice, 19(5), 479.
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2016). Normas y estándares de evaluación. Nueva York: UNEG.
- Instituto Navarro de Administración Pública. (2008). Protocolo de Evaluabilidad de las Políticas Públicas en la Comunidad Floral de Navarra. Navarra: Gobierno de Navarra.
- Leviton, L. C., & Gutman, M. A. (2010). Overview and rationale for the systematic screening and assessment method. New Directions for Evaluation, 2010(125), 7-31. doi:10.1002/ev.318

- Leviton, L. C., et al. (2010). *Evaluability Assessment to Improve Public Health Policies, Programs, and Practices*. Annual Review of Public Health, Vol 31. J. E. Fielding, R. C. Brownson and L. W. Green. **31**: 213-233.
- Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.
- OECD-DAC (2010) Glossary of key terms in evaluation and results-based management. Paris: OECD-DAC.
- OECD (2019) Better criteria for better evaluation. Revised evaluation criteria definitions and principles for use. OECD-DAC Network on Development Evaluation.
- Osuji, T. A., et al. (2010). *Training and support for evaluability assessment methodology*. New Directions for Evaluation **2010**(125): 51-66.
- Patton, M. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York, NY: Guilford Press.
- Patton, M. Q. (2012). *Essentials of utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Peersman, G., Guijt, I., and Pasanen, T. (2015) 'Evaluability Assessment for Impact Evaluation'. A Methods Lab publication. London: Overseas Development Institute.
- Rutman, L. (1980). Planning useful evaluations. Evaluability assessment. Beverly Hills: SAGE.
- Ruben, R. (2012). *Evaluability Assessment - Preparatory Steps Before Starting an Evaluation*. Policy and Operations Evaluation Dept., Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/46436210.ppt>.
- Schuschny, A y Soto, H. 2009. *Guía metodológica - Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- Smith, M. (1989). *Evaluability assessment: A practical approach*. Norwell: Kluwe.
- Soares, Y., Pardo, A., Gonzalez, V., & Aquino, S. (2010). *Ten years of evaluability at the IDB Inter-American Development Bank*. Disponible en: <http://www.oecd.org.proxy.lib.sfu.ca/development/evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/46436272.ppt>
- Strosberg, M. A., & Wholey, J. S. (1983). *Evaluability Assessment: From Theory to Practice in the Department of Health and Human Services*. Public Administration Review , 66-71.
- Thurston, W. E., & Potvin, L. (2003). *Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programmes*. Londres: SAGE Publications.
- Trevisan MS and Walser TM (2014). Evaluability Assessment: Improving Evaluation Quality and Use.
- Trevisan, M.S. and T.M. Walser (2015). *Evaluability assessment: improving evaluation quality and use*. Thousand oaks: Sage Publications.
- Trevisan, M. Huang, Y. (2003). *Evaluability assessment: a primer*. Practical Assessment, Research & Evaluation, 8 (20). Disponible en: <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>

United Nations Evaluation Group (2016). *Norms and Standards for Evaluation*. New York: UNEG. Disponible en: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

UNDP (2019). *Evaluation Guidelines*, Independent Evaluation Office of UNDP, New York. Disponible en:

http://web.undp.org/evaluation/guideline/documents/PDF/UNDP_Evaluation_Guidelines.pdf

United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), UNIFEM Evaluation Unit. (2009). *Guidance note on carrying out an evaluability assessment*. Retrieved from website: <http://erc.undp.org/unwomen/resources/guidance/Guidance%20Note%20%20Carrying%20out%20an%20Evaluability%20Assessment.pdf>

Evaluation Handbook. Guidance for designing, conducting and using independent evaluations at UNODC. UNITED NATIONS. Vienna, 2017.

USAID (2017). *Conducting an Evaluability Assessment for USAID evaluation*. Evaluation Resource. Disponible en: <https://usaidlearninglab.org/library/conducting-evaluability-assessment-usaid-evaluations>

USAID, (2016). *Evaluation, learning from experience*. USAID Evaluation Policy. Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAIDEvaluationPolicy.pdf>

[Vaessen](#), J. (2017). *Evaluability and why it is Important for Evaluators and Non-Evaluators*. World Bank. Disponible en: <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/evaluability>.

Wholey, J; Hatry, H; Newcomer, K. (2010). *Exploratory evaluation en Handbook of Practical Program Evaluation*, pp. 81-99. Jossey-Bass, San Francisco, Estados Unidos de América.

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

Wholey, J.S. (1979) *Evaluation: promise and performance*. Washington D.C.: Urban Institute.

Acerca de las autoras y los autores



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

María Laffaire

– Coordinadora del Programa de Monitoreo y Evaluación en CIPPEC

Magíster en Administración Pública, con especialización en evaluación de programas (University of Pennsylvania). Candidata a magister en Econometría, (Universidad Torcuato Di Tella) y Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Se ha desempeñado como consultora en monitoreo y evaluación para diferentes organismos en Argentina y en el exterior.

Samanta Bonelli

– Investigadora asociada del Programa de Monitoreo y Evaluación en CIPPEC

Licenciada en Sociología (UBA), Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y Magister en Políticas Sociales y Desarrollo (London School of Economics). Se desempeñó en el sector público como Directora Nacional de Evaluación del Ministerio de Educación de la Nación, trabajó en think tanks a nivel internacional y como consultora en UNICEF Argentina.

Juan Scolari

– Consultor del Programa de Monitoreo y Evaluación en CIPPEC

Diplomatura en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO), Licenciado en Ciencia Política (UBA). Especialista en estadística aplicada a las ciencias sociales y en técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social.

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). Candidata a magister en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Fue oficial de coordinación del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina y oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Emiliano Arena

– Cargo del autor 3 en CIPPEC

Licenciado en Ciencia Política (UBA), especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), y candidato a magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Tiene experiencia en gestión pública, habiéndose desempeñado como consultor para la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Nación, la Secretaría de Comunicación de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF Argentina

La información que reúne este trabajo fue relevada entre agosto y diciembre de 2019.

Le agradecemos especialmente al equipo de CIPPEC que colaboró con el desarrollo del documento: Agustina Suaya y Jimena Rubio y a la colaboración y los comentarios de Agustín Sanz, Antonio Canaviri, Dafne Regenhardt, Erika Roffler, Gala Díaz Langou, Iván Stola, Lilia Toranzos, Mariana Mora, Melina Nacke, Moira Ohaco, Paula Coto y Soledad Cubas.

Para citar este documento:

Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E. (mayo de 2020). La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. *Documento de Trabajo N°192*. Buenos Aires: CIPPEC.

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.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

