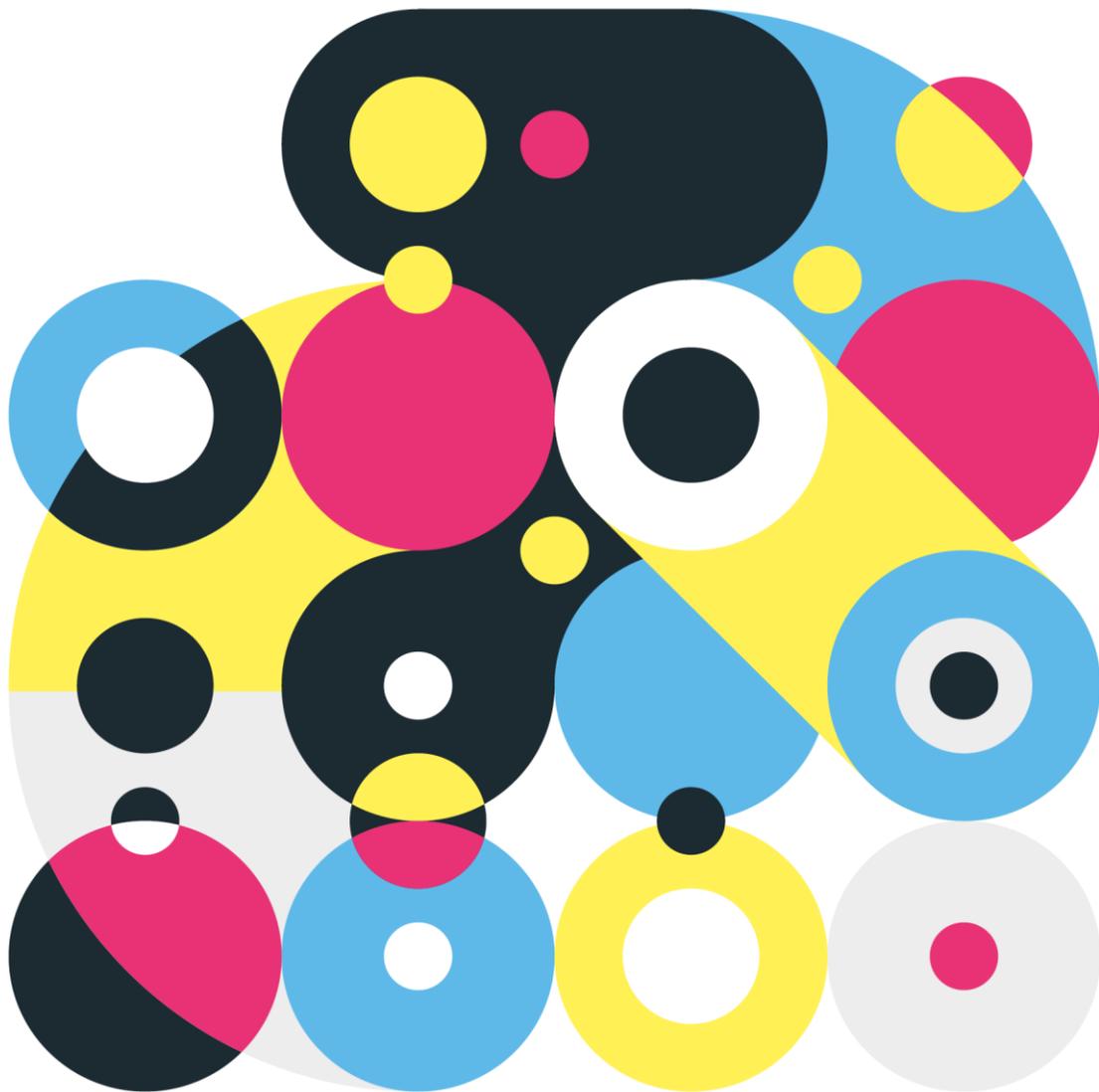


PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Una estrategia de gestión de información territorial

El sistema de monitoreo y evaluación del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe

Natalia Aquilino
María Laffaire
Mariángeles Gutiérrez Bode
Jimena Rubio





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

Evaluar el impacto, los resultados, los procesos y el diseño de planes y programas 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 el punto de vista de la oferta, las instituciones públicas no cuentan con un esquema de producción de datos constante. Desde el punto de vista de la demanda, el debate público no siempre exige datos de calidad que avalen las decisiones que se toman.

Las experiencias de años recientes permiten concluir que los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) ganaron relevancia dentro de los gobiernos centrales, así como también a nivel subnacional. Si bien la creación de un organismo específico en materia de M&E es una clara señal de la importancia otorgada al análisis sistemático de las políticas, planes y programas, la experiencia internacional pone en evidencia que la construcción político-institucional no implica sólo la creación de una unidad con funciones de M&E. Exige, además, definir y fortalecer competencias en materia de M&E en sus contrapartes dentro del gobierno central (ministerios, secretarías, organismos), de los niveles de gobierno con los que interactúe (provincias/estados, municipios/alcaldías) y de los actores sociales. Estos actores son quienes deben recoger información, garantizar la evaluabilidad de los programas y políticas, y saber interpretar los resultados de las evaluaciones. Por ende, es crucial que estén capacitados. Así, el desarrollo e implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación de una política pública territorial requiere un ambiente político-institucional favorable, compromiso político de alto nivel, conducción de equipos burocráticos, inversión en recursos humanos y diálogo participativo con actores institucionales locales y ciudadanos del territorio.

El Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe reunió muchas de estas condiciones, en diferentes grados, dando lugar a un ciclo virtuoso entre producción y uso de información sobre una intervención con calidad de planificación. La estrategia de M&E del Plan del Norte se basó en siete componentes críticos: i) la comprensión del cambio social que impulsa la política; ii) la identificación de actores involucrados en distintos niveles y funciones; iii) los objetivos y preguntas que se buscan responder con el despliegue del sistema de M&E; iv) la recolección de la evidencia empírica para responder a esas preguntas; vi) el procesamiento y análisis de datos, y vii) la socialización de los resultados. Entre los aprendizajes de este esfuerzo se destacan la importancia de contar con condiciones favorables como el ambiente político-institucional y el avance del marco organizacional del M&E provincial; la práctica efectiva de M&E y la gestión de la información a nivel provincial; la sustentabilidad y la gestión de las recomendaciones derivadas del sistema de M&E del plan regional, y el uso de los resultados del M&E y la estrategia de comunicación provincial con alta participación ciudadana en todas las instancias.

Los planes y programas provinciales que incorporan un enfoque basado en la construcción de información para la gestión y la rendición de cuentas muestran destacados avances y hacen pensar en un panorama alentador en materia de extender la función de M&E en toda la administración pública provincial. Futuros consensos políticos alrededor de esta idea y la consolidación de los arreglos institucionales necesarios para garantizar su sostenibilidad son materia de debate y deberán ser, necesariamente, parte de la construcción de un Estado provincial moderno, inteligente y que continúe reconociendo la participación social como valor fundamental en el objetivo de lograr un desarrollo territorial más integral.

Presentación

Evaluar políticas públicas es siempre un desafío, una oportunidad, una experiencia valiosa, rica en descubrimientos y múltiples aprendizajes. Sabemos que el monitoreo y la evaluación habilitan un escenario amplio, relevante, de posibilidades para mejorar la acción pública y la gestión de políticas.

Como todo proceso complejo, resultante de una construcción política, técnica, institucional, no exenta de tensiones, el monitoreo y la evaluación ofrecen amplios caminos a explorar para construir sólidos puentes entre la decisión, la acción y sus resultados. Evidencia para la toma de decisiones.

¿Qué, cómo y cuándo evaluar? ¿En qué etapa de la política pública hacerlo? ¿Con qué métodos, herramientas y recursos? ¿Qué actores participarán del proceso? Estos son sólo algunos de los interrogantes clave que permiten transitar el proceso de evaluación tras la definición más importante: su sentido, su propósito, su finalidad.

Este documento presenta la experiencia de Monitoreo y Evaluación del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe, Argentina, durante el periodo 2016-2019. En él se describen las distintas dimensiones que la caracterizan: los problemas públicos de un territorio particular, la arquitectura institucional para la gobernabilidad del Plan y de la estrategia de monitoreo y evaluación, la estrategia de monitoreo y evaluación en sí misma y las herramientas para su implementación bajo perspectiva de sistema integral. También se explican el diseño de indicadores de resultado y producto, la matriz de monitoreo y evaluación integral, la estrategia de participación ciudadana, la evaluación de resultados y el índice provincial de desarrollo territorial. Se detallan, además, los aportes al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Al cierre, se incluye un conjunto de recomendaciones, no como receta o modelo cerrado, sino como hoja de ruta, abierta, permeable a nuevos cruces, abordajes e intervenciones que permitan fortalecer las condiciones para expandir las posibilidades de la evaluación y el monitoreo de políticas.

Agradezco a CIPPEC por su sólida trayectoria en esta materia, por sus contribuciones para mejorar la gestión pública local, provincial y nacional, por nutrir la agenda del monitoreo y la evaluación y por sus incansables esfuerzos en impulsar un sistema federal que en el futuro, esperemos cercano, la lleve al plano de política de Estado. Agradezco a su Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación, Natalia Aquilino, compañera, amiga y aliada en la vocación por lo público, por darme la posibilidad de prologar estas valiosas páginas.

María Paz Gutiérrez

Subsecretaria de Desarrollo Estratégico (2015-19)
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado

Índice

Resumen	1
Presentación	2
Índice	3
Introducción	5
1. La importancia estratégica del Monitoreo y Evaluación de políticas de desarrollo territorial.....	6
1.1. Política y datos: instituciones y tensiones en el contexto nacional.....	6
1.2. La política provincial de M&E de planes y programas en Santa Fe	8
2. El sistema de M&E del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe	11
2.1. Los problemas que aborda el Plan del Norte: desigualdades territoriales en la provincia de Santa Fe	11
2.2. La política Plan del Norte: las teorías de cambio social	14
2.3. Gobernabilidad del plan y diseño del sistema del M&E.....	19
2.4. La estrategia de M&E del Plan del Norte	22
2.5. Las herramientas del sistema de M&E.....	25
2.6. Procesamiento y análisis de datos	33
2.7. Comunicación de la información producida por el sistema	35
3. Algunos aprendizajes sobre la implementación de una estrategia de M&E de planes de desarrollo territorial.....	36
3.1. Sobre el ambiente político institucional y el marco organizacional	36
3.2. Sobre la práctica de M&E y la gestión de la información a nivel provincial	36
3.3. Sobre la sustentabilidad y la gestión de las recomendaciones derivadas del sistema de M&E del plan regional	38
3.4. Sobre el uso de resultados del M&E y la estrategia de comunicación ..	38
4. Decisiones para el diseño de una estrategia de monitoreo y evaluación para la gestión de planes de desarrollo territorial	40
Bibliografía	42
Anexos.....	44
Proceso de elaboración de indicadores	44
Listado de informes producidos	48
Acerca de los autores	49

Índice de tablas y gráficos

TABLA 1. Características del sistema santafesino de M&E	9
FIGURA 1. Población total por grupos etarios y departamentos (2017)	12
FIGURA 2. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (2010)	13
FIGURA 3. Hogares con calidad de conexión a servicios básicos insuficientes (2010)	13
TABLA 2. Vínculo entre los elementos de la teoría de cambio y los componente de planificación del PDN	17
FIGURA 4. Teoría del cambio del Eje 1 del Plan del Norte (integración territorial)	17
FIGURA 5. Teoría del cambio del Eje 2 del Plan del Norte (arraigo territorial)	18
FIGURA 6. Teoría del cambio del Eje 3 del Plan del Norte (economía para el desarrollo)	18
FIGURA 7. Actores y roles institucionales en el Plan del Norte	20
TABLA 3. Actores y roles del sistema de Monitoreo & Evaluación	21
TABLA 4. Diferencias entre monitoreo y evaluación	23
TABLA 5. Teoría de cambio y enfoque de monitoreo y evaluación	25
TABLA 6. Indicadores de resultado del Plan del Norte	26
TABLA 7. Indicadores de producto del Plan del Norte	27
TABLA 8. Progresos alcanzados según objetivos de desarrollo y líneas estratégicas del Plan del Norte	28
FIGURA 8. Propuesta de índice de desarrollo social y económico	32
TABLA 9. Propuesta de índice de desarrollo social y económico	34
TABLA 10. Datos disponibles, Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC)	34
TABLA 11. Informes del sistema de M&E del Plan del Norte	35
TABLA 12. Plan del Norte, proyectos y presupuesto	44
TABLA 13. Ejemplo de ficha de indicadores	46
TABLA 14. La matriz de M&E del Plan del Norte	47

Introducción

La provincia de Santa Fe viene desarrollando iniciativas de monitoreo y evaluación (M&E) de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen programas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También contaron con este enfoque, políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma política y el proceso electoral.

En esa misma línea, entre 2016 y 2019, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado encargó al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) el diseño y la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación participativo para el Plan del Norte de la provincia de Santa Fe. El objetivo fue acompañar la gestión del plan en el territorio, alentando el compromiso ciudadano y generando datos que puedan informar los distintos espacios de toma de decisiones como por ejemplo, el Comité Ejecutivo del Plan. El sistema de M&E estuvo liderado por la Secretaría de Coordinación Territorial, que actuó a su vez, como Secretaría Ejecutiva del Comité Estratégico. El proyecto de tres años de duración fue realizado con apoyo del Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Este documento sistematiza la estrategia de M&E del Plan y realiza algunas reflexiones acerca de su funcionamiento para aportar al conocimiento sobre el seguimiento de planes territoriales en las provincias de Argentina.

En el primer capítulo se presenta un resumen de la importancia estratégica de contar con sistemas de M&E de políticas públicas así como un estado del arte del desarrollo de estos sistemas en la provincia de Santa Fe. En el segundo capítulo, se describe la estrategia de M&E del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe que se basó en siete componentes críticos: i) la descripción de la política; ii) la identificación de los actores involucrados en distintos niveles y funciones; iii) los objetivos y preguntas que se buscan responder en el marco del despliegue del sistema de M&E; iv) la recolección de la evidencia empírica para responder a esas preguntas; v) el procesamiento y análisis de datos y vi) la socialización de resultados. En el tercer capítulo se realizan una serie de reflexiones acerca de las oportunidades y limitaciones que tuvieron lugar durante la implementación del sistema entre los años 2016 y 2019 para identificar, finalmente, las decisiones necesarias para desarrollar un sistema de M&E de políticas de desarrollo territorial en pos de la consolidación de una política provincial y nacional de evaluación.

1. La importancia estratégica del Monitoreo y Evaluación de políticas de desarrollo territorial

1.1. Política y datos: instituciones y tensiones en el contexto nacional.

Sabemos que las políticas públicas raramente se ejecutan tal como fueron ideadas, pero no siempre sabemos por qué ni cuáles cambios logramos concretamente. Entender cómo funcionan y qué resultados tiene la acción del Estado requiere de sistemas de monitoreo y evaluación de planes y programas dentro de la administración pública. Estos sistemas permiten retroalimentar el proceso de diseño de políticas, mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, lograr una mayor efectividad, fomentar el aprendizaje y mejorar la rendición de cuentas.

Durante los últimos años, la evaluación de políticas públicas ganó protagonismo dentro de los Estados de diferentes países y regiones. Sin embargo, en muchos casos se lleva a cabo en forma fragmentada, en respuesta a pedidos puntuales y aislados. Por el contrario, hablar de un “sistema” en materia de monitoreo y evaluación (M&E) implica arreglos institucionales estables que contemplen la distribución de funciones entre aquellos involucrados en estos procesos, así como también otras definiciones orientadas a contar con información evaluativa de calidad en forma regular y sostenida sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación, sus resultados y posibles impactos.

Evaluar el impacto, los resultados, los procesos y el diseño de planes y programas 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 heterogénea. Desde el punto de vista de la oferta, las instituciones públicas no cuentan con un esquema de producción de datos constante. Desde el punto de vista de la demanda, el debate público no siempre exige datos que avalen las decisiones que se toman.

Las experiencias de años recientes permiten concluir que los sistemas de M&E ganaron relevancia dentro de los gobiernos centrales, así como también a nivel sub-nacional. Si bien la creación de un organismo específico en materia de M&E es una clara señal de la importancia otorgada al análisis sistemático de las políticas, planes y programas, la experiencia internacional ponen en evidencia que la construcción político-institucional no implica sólo la creación de una unidad con funciones de M&E. Exige, además, definir y fortalecer competencias en materia de M&E también en sus contrapartes dentro del gobierno central (ministerios, secretarías, organismos), de los niveles de gobierno con los que interactúe (provincias/estados, municipios/alcaldías) y de los actores de la sociedad en general. Estos actores son quienes deben recoger información, garantizar la evaluabilidad de los programas y políticas y saber interpretar los resultados de las evaluaciones y, por ende, es crucial que también estén capacitados.

En Argentina no existe un órgano especializado que sea rector de la función de evaluación y se responsabilice por el despliegue de la política y el sistema de M&E como en otros países federales (Aquilino et al, 2016). Por órgano rector, entendemos una repartición de gobierno que cumpla, entre otras, las siguientes funciones: i) fijar los objetivos y las metas del sistema; ii) definir prioridades y metodologías; iii) asignar responsabilidades y funciones; iv) distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento; v) regular la realización de actividades de acuerdo con estándares de calidad,

niveles de cobertura y financiamiento; vi) monitorear y evaluar el avance de las actividades y el alcance de las metas (Acuña y Repetto, 2009).

En contraste con el panorama regional de avance y consolidación, tanto de la función como de las instituciones de evaluación, en la Argentina no se formalizó una arquitectura normativa capaz de dotar de direccionalidad política a la función de evaluación en el Estado. Algunas leyes perfilan aspectos parciales de un potencial sistema de evaluación: la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control, la Ley 24.354 del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y la Ley 25.152 del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto (Aquilino et al., 2015). Pero si bien estas leyes organizan aspectos de la evaluación, están desarticuladas entre sí y no dan coherencia al sistema, porque persiguen fines parciales, se enfocan en el control del gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados que logran los planes y programas.

Sin embargo, hay dos leyes del período 2015-19 que implican cambios para la política nacional de evaluación: la Ley de Acceso a la Información Pública porque garantiza la publicidad de las evaluaciones y la Ley de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) porque exige la práctica evaluativa para los proyectos de ley en materia presupuestaria.

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

Por su parte, la Ley 27.343 de 2016 creó la Oficina de Presupuesto del Congreso 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.

Adicionalmente, no existen requisitos formales y homogéneos para planificar y diseñar políticas públicas que sean evaluables. Esto es particularmente evidente cuando se analiza la calidad del diseño y la planificación de planes y programas. La disparidad de resultados que arroja un análisis de evaluabilidad (Aquilino et al, 2015) muestra que no existen reglas de diseño y operación homogéneas para elaborar planes y programas de gobierno con capacidad para parametrizar 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, sólo una de cada tres políticas destina recursos (financieros y/o humanos) a la función de evaluación (Aquilino et al, 2015).

Pese a la carencia de un marco institucional adecuado, el Estado nacional muestra avances en materia de M&E de planes y programas en algunos ministerios sectoriales, a través de la creación y/o fortalecimiento de áreas responsables de esta tarea. No obstante, en la mayoría de los ministerios la función de evaluación sigue estando a cargo de cada programa y es impulsada fundamentalmente por los requerimientos de aquellos que tienen financiamiento externo (Acuña et al 2016: 22).

1.2. La política provincial de M&E de planes y programas en Santa Fe

La provincia de Santa Fe viene sosteniendo iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen políticas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También cuentan con este enfoque políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma electoral y el proceso electoral (Page et al, 2018).

Sin embargo, la provincia todavía no cuenta con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención. Como señalamos antes, la construcción político-institucional de un sistema de M&E requiere el posicionamiento y la toma de decisiones respecto a cuatro dimensiones:

- a) el marco organizacional: dependencia institucional y distribución de funciones,
- b) la práctica evaluadora: enfoque del sistema, evaluabilidad y nivel de alcance,
- c) la sustentabilidad del sistema: financiamiento, recursos humanos y calidad y
- d) el uso de los resultados del monitoreo y de las evaluaciones: generación de demanda y posibles usos en el sistema político y la sociedad civil.

En cada una de esas dimensiones se plantean alternativas como se muestra en la tabla 1 (no necesariamente excluyentes entre sí), las cuales han sido resueltas de distintas maneras por diferentes países y estados subnacionales tal como se expuso más arriba. Es decir que no existe un modelo único que pueda ser copiado, sino que hay múltiples alternativas en función de los legados institucionales que caracterizan a las diversas administraciones públicas, los contextos sociales y políticos particulares y las restricciones presupuestarias existentes.

TABLA 1. Características del sistema santafesino de M&E

Agencia rectora	Vinculado a la gestión del gasto	Vinculada a la gestión del presupuesto	Vinculada a planificación y presupuesto	Sin agencia
Distribución de competencias	Centralizado	Descentralizado	Participación de programas	Participación de otros actores
Enfoque técnico adoptado	Monitoreo	Evaluación	Mixto	
Evaluabilidad	Impone lineamientos de planificación	Recomienda mejoras en sistemas de información	Recomienda metodologías	Sin recomendaciones
Alcance	General	Priorización	A demanda	
Financiamiento	Venta de servicios	Co-financiamiento	Fideicomiso	Sin fondos
Perfil de Recursos Humanos	Gestores	Expertos	Combinación	
Calidad de la información	Revisión interna	Revisión externa	Sin mecanismos	
Incentivos	Requerimiento legal	Liderazgo político	Demanda	
Utilización	Rediseño de políticas	Asignación de recursos	Rendición de cuentas	

Fuente: elaboración propia.

Un estudio de las estrategias de monitoreo y evaluación en los planes y programas mencionados más arriba muestran que el sistema de M&E de políticas públicas de la provincia de Santa Fe se caracteriza por:

1. La ausencia de una agencia u órgano rector de nivel central o vinculado a un área sectorial. Las estrategias de M&E de planes y programas se desarrollan a nivel de las intervenciones sectoriales sin rectoría en materia de planificación, producción y uso de la información.
2. La descentralización de las funciones de M&E en algunos planes y programas estratégicos con alta colaboración de actores diversos donde la participación social y ciudadana es una constante en términos de implementación de las estrategias de M&E.

RECUADRO 1

Participación de los actores y valoración del Plan del Norte

“Los proyectos del Plan son valorados por las instituciones participantes en función de su temática y modo de ejecución como proyectos movilizados de confianza sobre el avance del Plan, proyectos difusos sobre los cuales no se tiene certeza acerca de su pertenencia al Plan y proyectos considerados como pendientes y que deben ser atendidos con prioridad. Además, encontramos que las opiniones se dividen en tres tipos: perfiles embajadores, escépticos y expectantes. La pertenencia a uno u otro perfil se explica por la evidencia personal, la propia participación en la planificación del Plan, el conocimiento sobre el avance de las obras y el alcance del Plan, la percepción sobre los tiempos de acción, como así también la idea base sobre el Plan del Norte” (Aquilino et al, 2017).

3. La adopción de un enfoque técnico mixto que combina las funciones de monitoreo de la gestión y el desempeño de planes y programas con la evaluación externa de efectos y resultados. Tal es el caso del Plan ABRE donde el equipo desplegó un sistema estratégico de planificación, M&E con una evaluación externa del impacto de la política.

RECUADRO 2

El enfoque técnico del Plan ABRE

“El objetivo principal de esta segunda etapa de investigación es evaluar los avances logrados hasta el momento en materia de Infraestructura y Hábitat, y de Convivencia y Participación en los barrios priorizados por el ABRE. Nos proponemos con este estudio brindar información sobre aquellos aspectos donde el cumplimiento de los objetivos resulta más lento y, por ende, puede requerir de nuevos esfuerzos en el diseño y la implementación de las acciones, así como también señalar los avances alcanzados en este breve tiempo de implementación de las acciones del Plan. Los principales interrogantes que guiaron este estudio pueden sintetizarse en las siguientes preguntas de investigación: ¿se produjeron mejoras en las condiciones de vida de los hogares y las familias que residen en los barrios priorizados por el Plan? ¿En qué medida las acciones del Plan ABRE tuvieron un impacto positivo? ¿Está logrando este Plan cambiar la percepción de los sectores sobre los que actúa? Para dar respuesta a estos interrogantes, se diseñaron dos estrategias metodológicas. Una estrategia vinculada con el seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados obtenidos luego de un año de implementación; y otra estrategia vinculada con la evaluación de impacto de las acciones, es decir, la evaluación de los cambios que el Plan produjo (o no) en las condiciones de vida de la población objetivo” (Salvia et al, 2016).

4. La capacidad de producir información (evaluabilidad) vinculada a la generación de recomendaciones para la mejora de las distintas etapas de las intervenciones antes que para cumplir con requerimientos legales formales.
5. El desarrollo de estrategias de monitoreo y evaluación a demanda de planes y programas que encuentran en el liderazgo político el aval institucional necesario para llevar adelante las estrategias de M&E en el marco de un sistema que no tiene una cobertura general de todas las intervenciones.

RECUADRO 3

El respaldo institucional del Plan ABRE

“Con el propósito de realizar un seguimiento del ABRE durante su implementación, el Gabinete Social elaboró un Sistema de Monitoreo Estratégico cuyo objetivo es «revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados» (Gabinete Social, 2014b). Este sistema contempla tres componentes principales: el monitoreo de avance, el monitoreo territorial y el monitoreo de resultados” (Gabinete Social, 2014c).

6. El co-financiamiento de las estrategias de monitoreo de la gestión y las evaluaciones entre el nivel central (los ministerios sectoriales) y los programas.
7. Una combinación de recursos humanos con perfiles de gestores y expertos en M&E a nivel de los equipos de planes y programas sin referencia en una agencia rectora.
8. La ausencia de mecanismos de control de calidad establecidos para la revisión y análisis crítico de los estudios y análisis evaluativos realizados lo cual los debilita en términos de su legitimidad.

9. La existencia de un marco de incentivos vinculados totalmente al liderazgo político en ausencia de un marco legal que oriente y estructure la producción y uso de la información a nivel de las intervenciones provinciales.
10. La utilización de la información proveniente de las tareas de monitoreo y evaluación principalmente orientada al rediseño de los planes y programas con escaso impacto sobre la rendición de cuentas y la asignación o reasignación de recursos presupuestarios.

RECUADRO 4

Evaluar para tomar decisiones

“En 2015, después de los cuestionamientos al escrutinio provisorio de las elecciones primarias y en el contexto de una elección muy reñida, el gobierno de la provincia volvió a convocar a CIPPEC para evaluar el desempeño de la boleta única en términos de usabilidad y de confianza, tanto desde la experiencia de los votantes como de las autoridades de mesa” (Pomares et al, 2015).

2. El sistema de M&E del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe

Así, en un contexto político institucional con avances sostenidos en materia de M&E se desarrolló el sistema para el seguimiento del Plan del Norte. En este apartado se sistematizan los siete componentes del sistema que desarrolló y puso en marcha CIPPEC con el Gobierno de la Provincia y el apoyo del CFI: i) la descripción de la política; ii) la identificación de los actores involucrados en distintos niveles y funciones; iii) los objetivos y preguntas que se buscan responder en el marco del despliegue del sistema de M&E; iv) la recolección de la evidencia empírica para responder a esas preguntas; v) el procesamiento y análisis de datos y vii) la socialización de resultados.

2.1. Los problemas que aborda el Plan del Norte: desigualdades territoriales en la provincia de Santa Fe

La descripción de la política se aborda a través de un análisis del estado de la población beneficiada, las respuestas que se plantean para la solución del problema y la construcción de teorías de cambio que fundamentan la hipótesis causal de las intervenciones.

Santa Fe es la tercera provincia más poblada de Argentina y se constituye como la segunda economía más importante del país. Sin embargo, dentro de ella, la distribución de recursos y población es desigual. Se pueden observar algunas zonas con mayor densidad poblacional como Rosario, Santa Fe, Rafaela, Venado Tuerto y sus respectivos alrededores. Ciudades que son ricas en recursos naturales y productivos, debido a que se encuentran ubicadas en las zonas más prósperas de la provincia, sobre todo aquellas cuya actividad principal se encuentra relacionada con la agricultura y ganadería, siendo una de las regiones más fértiles y dinámicas en todo el país.

En este sentido, las diferencias entre las ciudades del centro-sur y norte de la provincia se pueden expresar en la calidad de las conexiones a servicios públicos marcando que los resultados expresan la asimetría entre las distintas ciudades. Los tres departamentos que componen el norte de la provincia, Vera, 9 de Julio y General Obligado, tienen en su conjunto una población de 257.936 habitantes, mucho más reducida en comparación al sur. En este sentido, cabe señalar que en el norte santafesino reside el mayor

porcentaje de población rural de la provincia como así también los niveles más elevados de población infantojuvenil (el 57% de la población está por debajo de los 30 años de edad).

Los gráficos que se presentan en la **Figura 1** comparan la proyección de la población para cada uno de los tres departamentos que componen el norte santafesino con el total provincial. Allí se observa en los tres departamentos hay un mayor peso de las poblaciones jóvenes comenzando a decrecer a partir de los 30 años de edad, adquiriendo la pirámide de población una forma expansiva (o joven). En cambio, al analizar el total provincial, podemos observar una pirámide en transición o con forma de “campana” evidenciando un mayor peso de las poblaciones con edades avanzadas.

En términos de la asimetría del desarrollo que se observa entre el norte y el centro y sur de la provincia, se registra una migración de jóvenes vinculada a la falta de empleo y oportunidades. Por otro lado, esta asimetría también se expresa en indicadores que dan cuenta de la infraestructura de la región. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuya "...metodología (...) fue diseñada con el objetivo de construir mapas de pobreza que permitieran identificar en la forma más desagregada posible las carencias críticas que predominaban en cada una de las regiones del país" (Arakaki, 2016, p. 271). Este índice da cuenta del mayor peso de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. En este sentido, en los tres departamentos del norte de la Provincia de Santa Fe, el peso de los hogares es mayor al del total provincial (**Figura 2**).

FIGURA 1. Población total por grupos etarios y departamentos (2017)

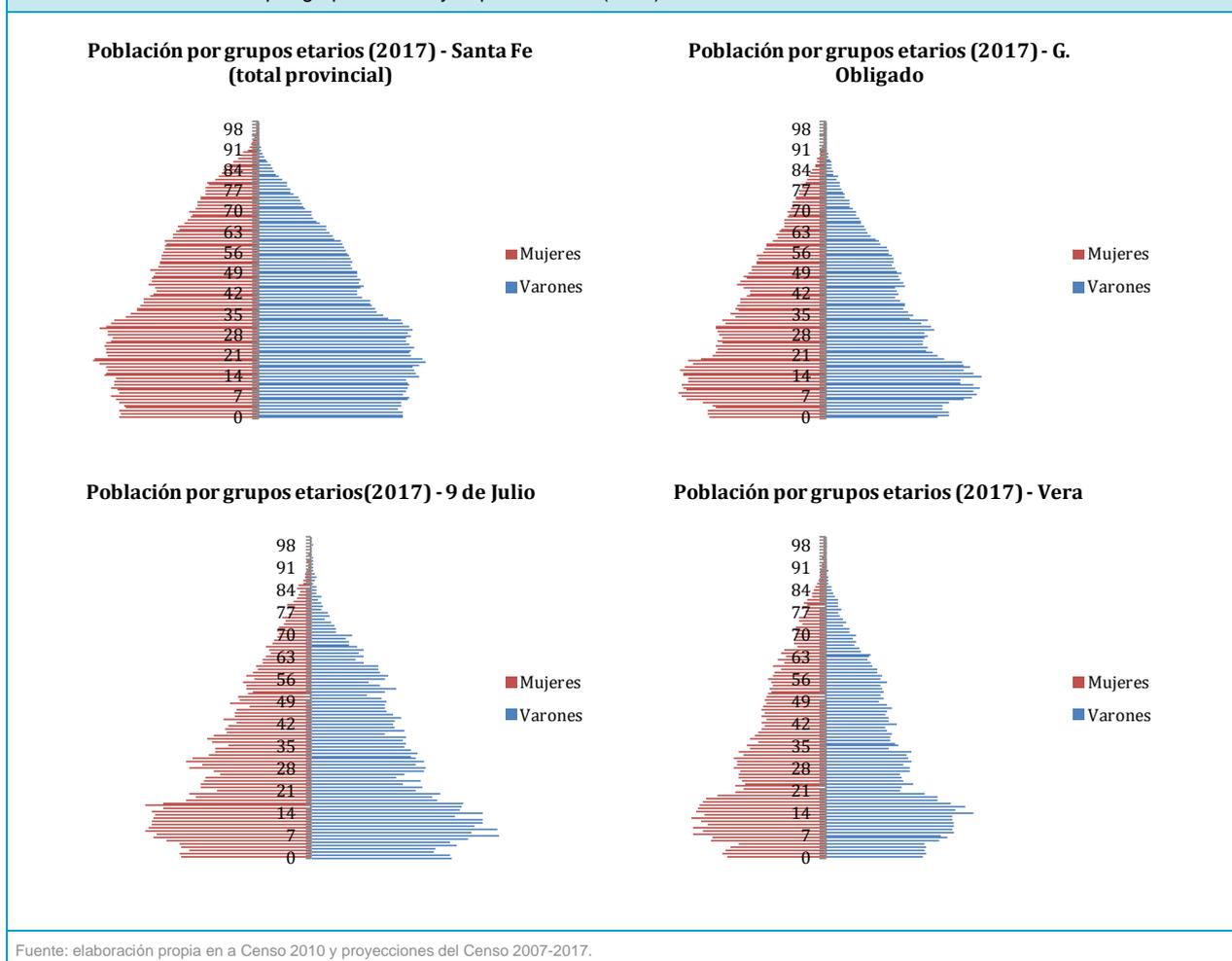
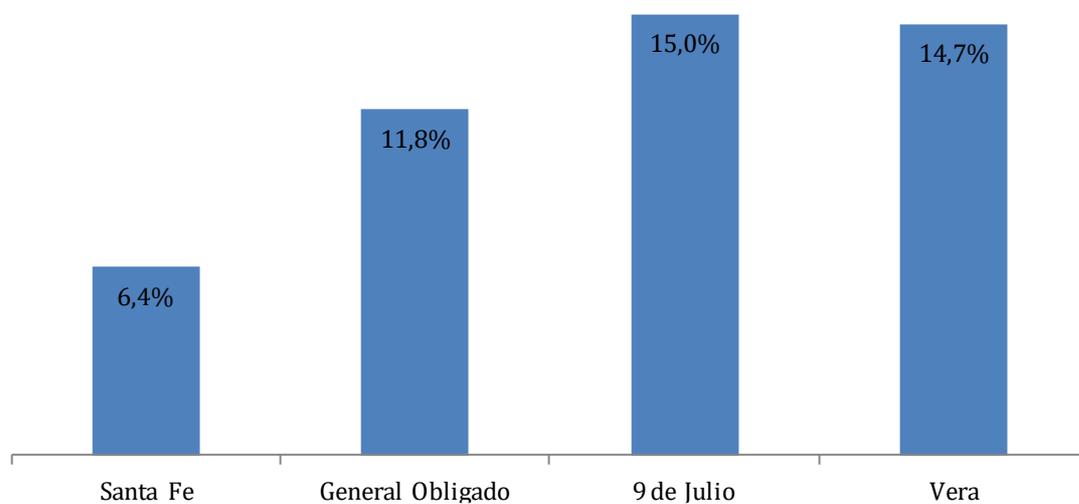
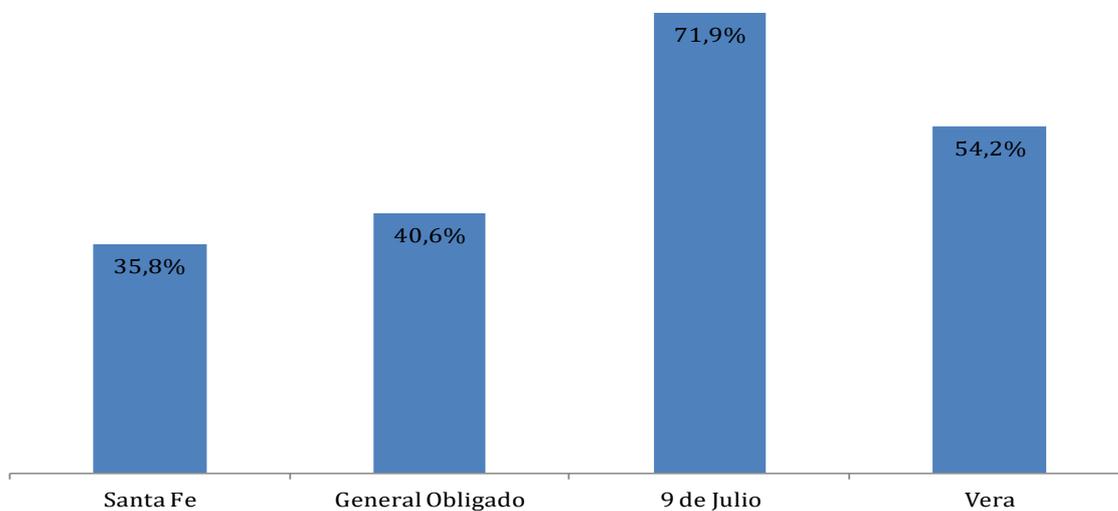


FIGURA 2. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (2010)



Fuente: elaboración propia en a Censo 2010.

FIGURA 3. Hogares con calidad de conexión a servicios básicos insuficientes (2010)



Fuente: elaboración propia en a Censo 2010.

Otro índice es de "Calidad de conexión a servicios públicos", éste se construye a través de preguntas sobre la procedencia del agua y el tipo de desagüe, y permite observar las dificultades de acceso de los hogares a estos servicios (**Figura 3**). Al igual que con NBI, los departamentos del norte tienen un mayor número de hogares con acceso insuficiente a servicios públicos que el total provincial. Al mismo tiempo se observa que dentro de los tres departamentos, General Obligado tiene un mejor desempeño en la calidad de conexión a los servicios públicos y existe una menor proporción de hogares con NBI.

Las condiciones climáticas de tipo subtropical con estación seca y la variación de la temperatura acentuada entre las estaciones, así como los ciclos de lluvias y sequías, generan el contexto ambiental y territorial propicio para una economía de gran heterogeneidad. Por lo tanto, el PDN es un proceso de reparación histórica que, a través de la implementación de políticas y la realización de obras de infraestructura busca continuar garantizando derechos, potenciando capacidades, recursos y oportunidades, promoviendo el arraigo de la población y el fortalecimiento económico-productivo.

2.2. La política Plan del Norte: las teorías de cambio social

El Plan del Norte (PDN) es un programa, establecido por el Decreto N° 0015/2016, que comprende diversos proyectos orientados a mejorar la situación de los departamentos de Vera, 9 de Julio y General Obligado, ubicados al norte de la Provincia de Santa Fe. El PDN se enmarca en un proceso más amplio de planificación estratégica y territorial comprendido en el Plan Estratégico Provincial Visión 2030. En este contexto, los proyectos que componen el PDN se ordenan en tres ejes:

- **Integración territorial:** refiere a desplegar las relaciones sociales, la vida cotidiana, la producción, el consumo y el intercambio a escala regional y provincial. Ello supone intervenciones de política pública que potencien y favorezcan estos vínculos.
- **Arraigo regional:** incluye aquellas intervenciones que buscan brindar mayores oportunidades a los habitantes del norte para la construcción de sus destinos individuales y colectivos.
- **Economía para el desarrollo:** refiere a aquellas acciones que buscan el fortalecimiento del entramado económico-productivo, mejorar la competitividad territorial, dinamizar y afianzar las producciones regionales, brindar apoyo a emprendedores, favorecer procesos de innovación, la diversificación productiva, promoviendo un crecimiento sostenido y sustentable.

En líneas generales, el desarrollo integral del territorio es concebido como un proceso, complejo y no siempre lineal, en el que hay que contemplar la intervención de diversos actores, las múltiples dimensiones de la vida social y las realidades locales. Esta estrategia de desarrollo implica la dinamización de proyectos, con fuerte énfasis en infraestructura, que tiendan a mejorar la calidad de vida de los habitantes y de sus comunidades desde el aspecto cultural, social, ambiental, económico y político. Para ello, es fundamental el aporte de recursos como también la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados que intervienen. En este sentido, el Plan del Norte se compone de 130 proyectos cuya ejecución depende del Gobierno Provincial, en su mayoría, y del Gobierno Nacional en el marco de la implementación del Plan Belgrano.

De esta manera, en continuidad con diferentes políticas que tienden a fortalecer la región desde hace ocho años, el PDN fue inaugurado en mayo de 2016 en la ciudad de Reconquista. Esto marcó el inicio de un primer período del plan, que está comprendido entre los años 2016 y 2019, los criterios establecidos para esta primera fase fueron los siguientes:

- Priorizar proyectos que respondan a derechos fundamentales a garantizar y que hagan al desarrollo estructural y estratégico del territorio.
- La escala, favoreciendo en primera instancia proyectos cuyo impacto tenga alcance regional, luego departamental y por último local.
- El aporte que signifiquen a la integración del norte santafesino.
- Solidaridad y equidad en el acceso a infraestructura y servicios, considerando las asimetrías y atendiendo a las necesidades de la población más vulnerable.

- Iniciativas que representen avances en la generación de capacidades y oportunidades para lograr mejoras progresivas en la calidad de vida de la población.
- Proyectos que dinamicen y consoliden los emprendimientos y las economías regionales, logrando mayor inserción de los productos en el mercado y la generación de puestos de trabajo.
- La sostenibilidad en lo económico, social y ambiental, satisfaciendo necesidades actuales sin limitar la capacidad de hacerlo para futuras generaciones.
- La viabilidad de su realización, considerando los tiempos y recursos disponibles para el período estipulado.
- Las jurisdicciones involucradas en la ejecución del PDN son los ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, de Infraestructura y Transporte, y de Producción. Asimismo, representantes de la sociedad civil también formaran parte de la discusión.

El PDN está fundamentado en los valores de igualdad de oportunidades, el equilibrio territorial y la solidaridad. Por consiguiente, se tiene como visión:

“Alcanzar un norte santafesino más integrado, justo e inclusivo, con un crecimiento económico-productivo sostenido, que cuide el medioambiente y fortalezca el arraigo, garantizando a sus habitantes el ejercicio pleno de los derechos y las posibilidades para desarrollar sus proyectos individuales y colectivos” (Documento de planificación del Plan del Norte, 2015).

Sus Objetivos de Desarrollo son:

1. Garantizar la provisión de servicios públicos de calidad: agua, energía, gas, cloacas.
2. Consolidar infraestructura de conectividad para el desarrollo productivo y social.
3. Garantizar el acceso a la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la seguridad y el trabajo.
4. Potenciar las economías regionales, la economía social y la capacidad emprendedora.
5. Profundizar la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la vida cotidiana y en la actividad productiva.
6. Establecer políticas estrictas de preservación de la calidad ambiental y uso responsable de los recursos naturales.

El PDN se ordena dentro de las siguientes líneas estratégicas:

Integración Territorial - 53 Planes

- Conectividad física y de transporte, para favorecer la transitabilidad de la población y la producción.
- Conectividad de comunicación a través de la mejora de los servicios y la incorporación de nuevas tecnologías.
- Protección del medioambiente y ordenamiento territorial para contribuir a un desarrollo sostenible.
- Descentralización del Estado para mayor acceso a servicios, dispositivos, gestiones y participación en la región.
- Acceso al agua y la energía para garantizar su abastecimiento a la población residente en la región y para el desarrollo productivo.

Arraigo Regional - 41 Planes

- Educación y capacitación: apunta a fortalecer conocimientos y valores, la formación para el trabajo y la ampliación de capacidades que proporcionan las bases para actuar con autonomía.
- Salud: acceso a servicios de calidad para el cuidado y preservación de la salud.
- Trabajo: como actividad vital, acto racional y libre, en el marco de economías más inclusivas y solidarias.
- Hábitat: comprende el acceso al suelo y su posesión segura, la calidad ambiental y el derecho a la vivienda.
- Cultura, deportes y convivencia: acceso a bienes culturales; formas de expresión y participación social; fortalecimiento de instituciones sociales, culturales y deportivas; la recreación; la recuperación de sentido de lo público; la convivencia segura.
- Perspectiva de género, diversidad y respeto de las minorías: protección de los derechos de todas las personas, en particular mujeres, grupos de la diversidad sexual, niños, niñas, adolescentes y familias, juventudes, comunidades aborígenes y adultos mayores.

Economía para el Desarrollo - 36 Planes

- Impulsar y fortalecer las economías regionales, la agroindustria y el agregado de valor
- Apoyar a parques y áreas industriales
- Promover el asociativismo y la economía social y solidaria
- Valorizar la cultura emprendedora, la innovación tecnológica y la investigación para el desarrollo productivo
- Infraestructura y energías para la producción
- Lograr una producción más limpia y con eficiencia ambiental.

La teoría de cambio es una herramienta innovadora para diseñar y evaluar iniciativas de cambio social. Parte de la representación de cómo una organización o iniciativa espera alcanzar resultados y de la identificación de las premisas asumidas. Además, muestra visualmente cómo la intervención se espera que funcione y genera una base gráfica de entendimiento común sobre la intervención (Morra Imas, Rist 2009).

Como punto de partida del diseño del sistema de M&E, se elaboraron tres teorías de cambio a partir del análisis de la planificación expresada más arriba, una por cada eje del Plan. Las teorías articulan: a) las estrategias, b) las condiciones necesarias para el cambio (de corto, mediano y largo plazo), c) el impacto y d) el cambio esperado. Haciendo simetría con el lenguaje del plan se traducen en los componentes que muestran la **Tabla 2**.

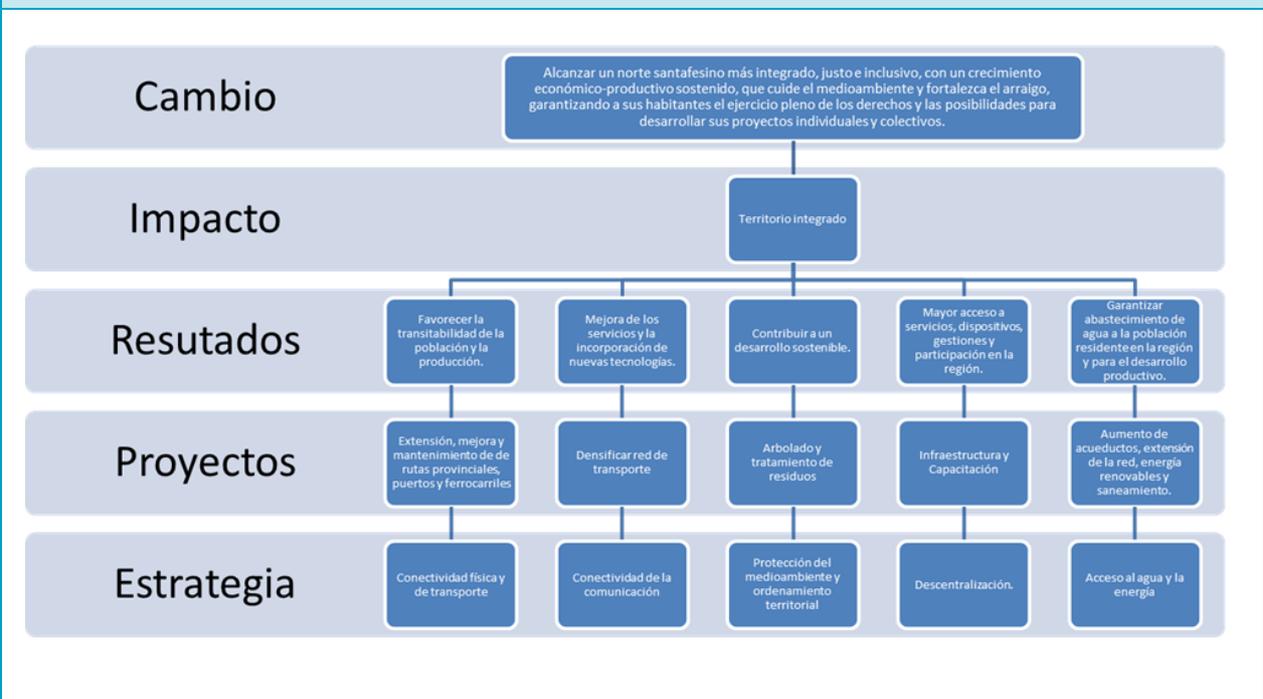
Además, el valor de la teoría de cambio para el monitoreo está en la lectura constante del contexto. En este sentido, las teorías incorporan los supuestos implícitos del contexto. Sin embargo, en este caso, la identificación de los supuestos es una limitación del análisis ya que el Plan no cuenta con supuestos identificados desde su diseño que podamos tomar e incorporar en el presente análisis. A continuación, se muestran las teorías de cambio de cada uno de los tres ejes del Plan (**Figuras 4, 5 y 6**).

TABLA 2. Vínculo entre los elementos de la teoría de cambio y los componente de planificación del PDN

Teoría de cambio (modelo)		Plan del Norte
Cambio		Visión
Impacto		Objetivos de desarrollo
Estrategias		Líneas estratégicas
Condiciones necesarias	Largo plazo – Resultados	Resultados
	Mediano plazo – Productos	Proyectos
	Corto plazo – Actividades	Actividades

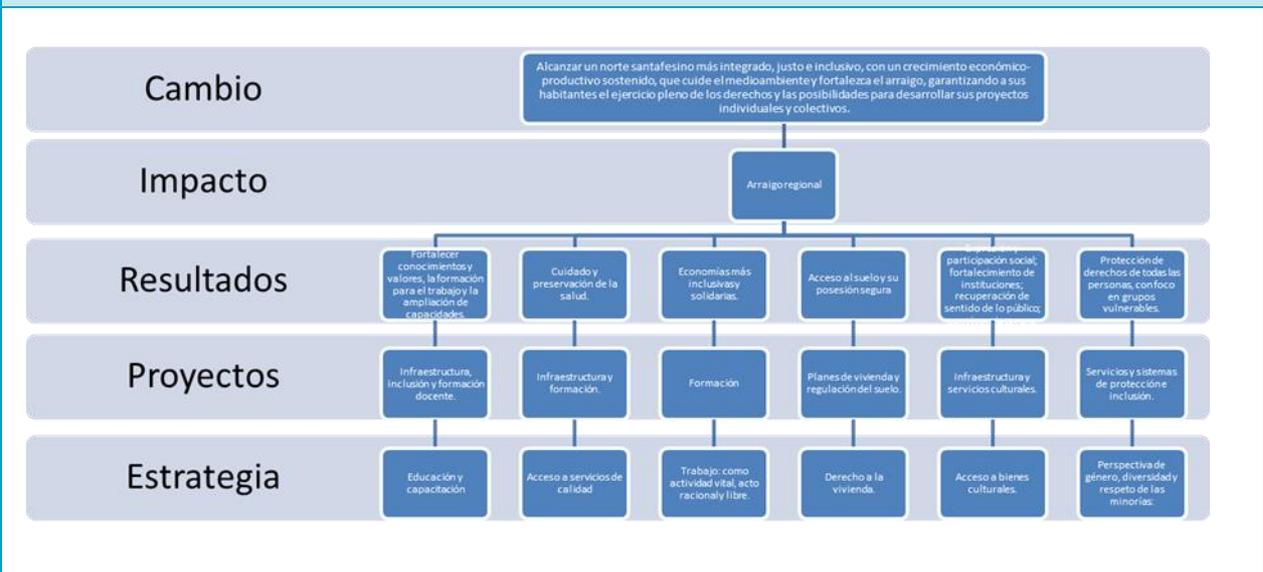
Fuente: elaboración propia en a Censo 2010.

FIGURA 4. Teoría del cambio del Eje 1 del Plan del Norte (integración territorial)



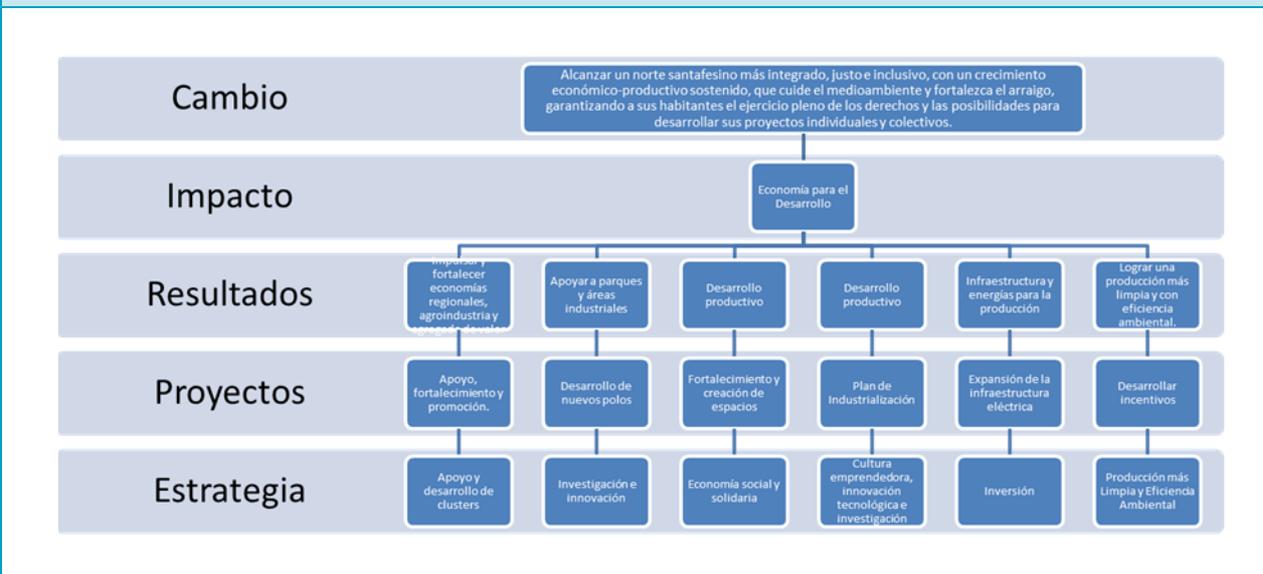
Fuente: elaboración propia en base al Plan del Norte.

FIGURA 5. Teoría del cambio del Eje 2 del Plan del Norte (arraigo territorial)



Fuente: elaboración propia en base al sistema de M&E del Plan del Norte.

FIGURA 6. Teoría del cambio del Eje 3 del Plan del Norte (economía para el desarrollo)



Fuente: elaboración propia en base al sistema de M&E del Plan del Norte.

2.3. Gobernabilidad del plan y diseño del sistema del M&E

Para diseñar una estrategia de gobernabilidad para el sistema de M&E se realizó un análisis de los actores que son parte de la política, las funciones y los roles que asumen al ser parte de una trama de generación y uso de la información estratégica necesaria para la implementación del Plan.

2.3.1. Los actores del sistema de M&E del Plan del Norte

Como señalamos, el PDN tiene por finalidad contribuir a la transformación del norte provincial promoviendo políticas para el arraigo y el fortalecimiento económico-productivo de los departamentos General Obligado, Vera y 9 de Julio. En el marco del Decreto N° 0015/2016 así como con base en el análisis realizado, los actores que se identificaron como parte del sistema fueron:

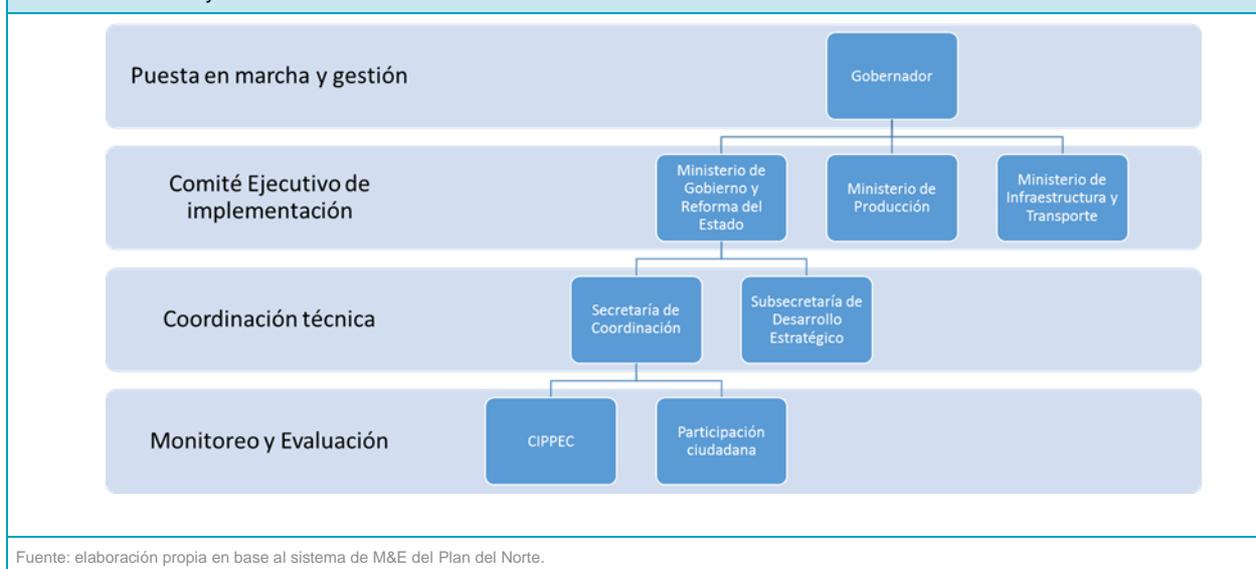
1. El Gobernador de la Provincia.
2. El Comité Ejecutivo integrado por los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, de Producción, y de Infraestructura y Transporte como ámbito responsable de la elaboración e implementación del PDN. Este Comité tuvo atribuciones para convocar a los restantes ministerios, empresas y entes descentralizados de la provincia de Santa Fe cuando la temática a abordar así lo requiera.
3. La coordinación técnica del Plan del Norte se asignó a la Secretaría de Coordinación, con la colaboración de la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico, ambas dependientes del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.
4. Funcionarios de los distintos organismos participantes de la implementación.

Además, la estrategia de monitoreo y evaluación continuó la línea planteada en los encuentros de trabajo de planificación basada en el diálogo, los debates y consensos en el marco de los espacios participativos dispuestos en el Decreto. Por eso, se sumaron al sistema, diferentes espacios institucionales del norte santafesino:

1. Mesas de autoridades locales que reunieron a intendentes, presidentes comunales y legisladores de las localidades y departamentos involucrados;
2. Foros de organizaciones empresarias y productivas con representantes de los sectores agropecuario, industrial, del comercio y servicios y del turismo;
3. Foros de organizaciones de la sociedad civil que convocaron a instituciones y organizaciones no gubernamentales relevantes por su actividad o representación social o territorial.

Así, los actores y roles se ordenan como sigue en la **Figura 7**.

FIGURA 7. Actores y roles institucionales en el Plan del Norte



2.2.2. Los roles para el funcionamiento del sistema de M&E

En la implementación del Plan, el Comité Ejecutivo asumió una serie de funciones fundamentales. Por un lado, fue responsable de la realización del seguimiento para verificar la ejecución y evaluar periódicamente la eficacia y pertinencia de las acciones. Como ente articulador, asesor, promovió la implementación de acciones, da seguimiento y apoya la gestión de recursos y el monitoreo de los avances en la consecución de los resultados. Asimismo, los miembros del Comité Ejecutivo tuvieron la atribución de convocar a los restantes ministerios, empresas y entes provinciales, cuando las temáticas a tratar lo requirieron. En este sentido, el rol institucional del Comité fue de suma importancia para el desarrollo de una estrategia de monitoreo y evaluación.

Asimismo, fue clave desarrollar, en conjunto con la Secretaría de Coordinación, la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico y el Comité Ejecutivo una estrategia de monitoreo y evaluación de los resultados e impactos del PDN; y, por otro lado, aportar instrumentos para el desarrollo de capacidades técnicas en materia de monitoreo y evaluación, a través de capacitación específica para el personal del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado e integrantes del Gabinete de Planificación.

Se identifican por lo menos cinco roles para la adecuada implementación del sistema: a) Líder del sistema de M&E; Gerente del sistema de M&E (gerente); Coordinador/a del sistema de M&E (coordinador); Usuario/a principal en la identificación de necesidades y demanda de información (cliente); Operador/a del sistema (operador) y Garante de calidad (garante). Los roles permiten articular responsabilidades específicas para cada una de las autoridades intervinientes en el marco del funcionamiento del sistema y se configuran como sigue muestra la **Tabla 3**.

TABLA 3. Actores y roles del sistema de Monitoreo & Evaluación

Actores		Roles
Autoridades ejecutivas	Gobernador	Usuario
	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estados	Líder
	Secretaría de Coordinación Territorial	Gerente, coordinador y operador
	Subsecretaría de Desarrollo Estratégico	Garante
	Ministerios del Comité Ejecutivo	Usuario
Sociedad civil	Organizaciones de la sociedad civil que participan del programa (y las que no)	Usuario
	Expertos externos	Garante
Organismos federales	Consejo Federal de Inversiones	Usuario

Fuente: elaboración propia en base al sistema de M&E del Plan del Norte.

2.2.3 Las funciones del sistema de M&E

Dentro del diseño de sistema se establecieron cinco funciones centrales: i) levantamiento de datos; ii) sistematización de datos, iii) producción de informes, iv) análisis de datos; v) verificación de información y vi) gestión de recomendaciones y una función externa, pero vinculada, al sistema: i) toma de decisiones.

El levantamiento de datos es una función crítica para el adecuado funcionamiento del sistema. Como señalamos en el análisis de contexto, la calidad de las fuentes de información es un elemento a mejorar detectado por los efectores encuestados en el momento de diagnóstico para el desarrollo del sistema. Al tratarse de fuentes de datos principalmente cualitativas, los instrumentos de recolección de datos tanto como su implementación necesitan estar definidos a detalle. La sistematización de datos consiste en reunir la información, asegurar su coherencia, pertinencia y periodicidad para lograr la producción de informes y reportes que emite el sistema. Se propuso que ambas funciones (levantamiento y sistematización) sean llevadas adelante por los operadores del sistema (responsabilidad de la Subsecretaría a través de los equipos técnicos que implementan el programa).

El análisis de los datos, informes y reportes es una función técnica-política clave para identificar recomendaciones a los tomadores de decisión y consiste en mirar críticamente los resultados que surgen desde la teoría de cambio del programa identificando avances buscados y no buscados y desvíos. Se identificaron como responsables del análisis de los datos el líder y el gerente del sistema. La verificación de la información es indispensable para asegurar calidad y se ejerce independientemente a través del Garante del sistema. Consiste en comprobar la pertinencia y fiabilidad de los datos que se presentan y proveer recomendaciones para su mejora.

La gestión de recomendaciones es una función que lleva adelante el proceso de supervisión de la implementación de las sugerencias que surgen del análisis de los datos. Identifica las acciones recomendadas, asegura que lleguen a los implementadores, recolecta las respuestas e informa al sistema acerca del estado de su implementación o no. Es ejercida por el Gerente del sistema.

2.4. La estrategia de M&E del Plan del Norte

2.4.1. El alcance del sistema de M&E de resultados y avances

Como punto de partida para el diseño de la estrategia se propuso la construcción de una visión de futuro que considere el punto de llegada al que debería aspirar el sistema.

RECUADRO 5

La visión de futuro del sistema de M&E del Plan del Norte

El Monitoreo y Evaluación del Plan del Norte sirve para conocer los avances, tener información de sus logros tanto a nivel regional como departamental y dar seguimiento a los compromisos asumidos. Contribuye a planificar acciones con base en información confiable, tomar decisiones para llevar al Comité Ejecutivo y para retroalimentar el Plan (sus cambios y ajustes). En síntesis, la estrategia se constituye en la herramienta central que garantiza la participación ciudadana en el monitoreo y evaluación del Plan guiado por los principios de transparencia y rendición de cuentas.

La estrategia¹ de M&E concentró sus esfuerzos en la recopilación, sistematización y análisis de información sobre los efectos del PDN a fin de fortalecer aquellas acciones que permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo y se organizó en tres componentes:

- El **efecto global sobre la mejora de las condiciones de vida** de las personas que habitan la región. Buscó valorar los cambios en los niveles de progreso social de la población con una visión integral del desarrollo, como así también identificar los cambios en el territorio mediante el análisis de información geográfica.
- Los **efectos de corto y mediano plazo** que se buscan alcanzar en cada uno de los ejes. El objetivo fue valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas que se plantearon los programas y proyectos contenidos en el Plan.
- La **percepción de la población** sobre el PDN. La idea fue analizar el grado de conocimiento y percepciones de los ciudadanos de los tres departamentos objeto de la intervención sobre la ejecución y resultados alcanzados por el PDN a través de la participación de los representantes institucionales en espacios periódicos de monitoreo del estado de los proyectos en ejecución.

El monitoreo y la evaluación son funciones fuertemente interrelacionadas, pero no son sinónimos. Ambos implican la recolección, verificación, documentación y sistematización de experiencias facilitando el aprendizaje sobre distintos aspectos de la política o programa a la que se aplica. El M&E son, a su vez, instrumentos de política que forman parte del ecosistema político inherente a la toma de decisiones que rodea a las políticas públicas. Sin embargo, estas actividades necesarias para llevar a cabo una estrategia de monitoreo y evaluación son en su mayoría minuciosas y demandan recursos, incluyendo tiempo, personal y dinero. En este sentido, cada esfuerzo realizado para la estrategia de monitoreo y evaluación debe ser bien enfocado con el fin de maximizar su utilidad. Esto sólo es posible concibiendo al monitoreo y la evaluación como parte integral de la acción de una organización, y no como actividades independientes al desarrollo y ejecución de un proyecto.

Para asegurar una adecuada relación entre esfuerzo y beneficio de la estrategia de M&E del Plan partimos de utilizar conceptos diferenciados para el monitoreo y la evaluación, lo que dió origen a prácticas, productos y usos diferenciados entre sí (**Tabla 4**). El monitoreo está orientado a analizar en qué medida el programa o política evaluada cumple con sus objetivos y metas establecidas. El principal objetivo del monitoreo es

¹ En su primera versión, la estrategia no reunió información sobre los aspectos operativos y presupuestarios de la ejecución del Plan. No obstante, tenía capacidad para dialogar e integrarse con cualquier herramienta que trabaje a nivel de productos, actividades, insumos y presupuesto.

generar información que contribuya a retroalimentar la gestión: identificar oportunamente problemas y generar alarmas para que los gestores puedan tomar decisiones a tiempo con el propósito de evitar, revertir o potenciar situaciones. La evaluación, por su parte, permite atribuir relaciones de causalidad entre las políticas y los efectos observados, explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de las políticas y programas así como también identificar los efectos no buscados. Así, a diferencia del monitoreo que tiene una orientación e intencionalidad netamente descriptivas, la evaluación busca brindar explicaciones.

De esta manera, el monitoreo y la evaluación proveen aportes diferenciales para la planificación. El monitoreo es una herramienta fundamental para medir el grado de alcance de los objetivos y metas establecidos en la planificación a través del seguimiento de indicadores de distinto tipo. La evaluación por su parte permite explicar por qué razones los objetivos y metas establecidos se cumplieron o no.

TABLA 4. Diferencias entre monitoreo y evaluación

Elementos	Monitoreo	Evaluación
Punto de partida	Plan	Preguntas
Tareas	Recopilación de información Comparación de datos sobre la ejecución con los objetivos planeados o no	Recopilación de información Comparación de datos sobre la ejecución con patrones de referencia valorativos
Propósito	Analizar la ejecución y realizar el seguimiento de la gestión operativa y estratégica	Valorar el diseño, la ejecución, los resultados e impactos planeados y no planeados
Modalidad	Permanente y periódica	Puntual
Responsable	Equipo interno	Interna-externa para garantizar independencia

Fuente: elaboración propia.

2.4.2. La estrategia de monitoreo

A los fines de este diseño entenderemos al monitoreo como el proceso continuo mediante el cual se obtiene, sobre una base regular, retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar los objetivos y resultados propuestos en el marco del Plan. El monitoreo implica entonces la revisión de las acciones emprendidas y su avance en el logro de los resultados deseados.

La estrategia de monitoreo se concentró en i) proveer información a nivel de la política pública para analizar el logro de los resultados y focaliza en las estrategias y proyectos priorizados por el Plan, y ii) su articulación se hizo en función de la teoría del cambio descrita más arriba.

La implementación de la estrategia de monitoreo fue conducida internamente y de manera concurrente al desarrollo de la política por los equipos que ejecutan las acciones del Plan en los distintos niveles. Dio seguimiento de manera periódica a un conjunto de indicadores pautados previamente apoyándose en una herramienta de recolección y sistematización de información: la matriz de indicadores. Durante su ejecución se recolectó información sobre los efectos de corto y mediano plazo que se buscan alcanzar en cada uno de los ejes, a través de la medición de indicadores de producto y resultado para valorar los avances en la consecución de los objetivos y metas establecidas en los programas y proyectos contenidos en el Plan.

Asimismo, a través de la realización de grupos focales, se buscó incorporar datos cualitativos para complementar la información cuantitativa provista por los indicadores de desempeño. Los datos cualitativos permitirán una mayor comprensión sobre la ejecución y resultados del PDN desde la perspectiva de la población. Los datos cualitativos serán recogidos en forma periódica a través de la realización de grupos focales con representantes institucionales en espacios periódicos de monitoreo del estado de los programas y proyectos en ejecución e integrados con los cuantitativos.

2.4.3. La estrategia de evaluación

Entendemos por evaluación, la valoración sistemática, rigurosa e independiente de los resultados planeados o no, en curso (intermedios) o finales que sirve para determinar en qué medida se están logrando los cambios buscados. Ofrece una valoración sobre la eficacia de las iniciativas, la contribución a los resultados y metas más amplias, los factores o motores clave para la consecución de los resultados, la eficiencia, sostenibilidad y los factores de riesgo, lecciones y buenas prácticas.

El acercamiento a la evaluación parte de entender que las personas son actores centrales del proceso de transformación y cambio que suponen los proyectos de desarrollo. Por lo tanto priorizará el contacto directo con los beneficiarios de las intervenciones y los actores involucrados. La estrategia de evaluación considera cómo se han afectado los problemas principales identificados originariamente (línea de base) y cómo los cambios en el contexto han determinado e influido la implementación del programa. Su ejecución permitirá recolectar información sobre el efecto global del Plan en el territorio, tanto a nivel provincial como departamental. Estos son los objetivos de desarrollo.

Para ello, el diseño de la estrategia de evaluación del PDN contempló tanto la realización de diversas evaluaciones de resultados (**Tabla 5**):

- Evaluación de resultados sobre el progreso social. Con el objetivo de identificar los cambios sobre el nivel de progreso social en la región norte de la provincia producto de la implementación del PDN se elaboró un índice que permitió medir de forma agregada distintas dimensiones vinculadas a las condiciones de vida de su población.
- Evaluación cualitativa de resultados sobre el territorio (objetivos de desarrollo). Con el objetivo de identificar los cambios sobre el territorio en la región norte de la provincia producto de la implementación del PDN se propone la realización de un análisis en profundidad de dos ejes centrales: agua y saneamiento e infraestructura vial.
- Evaluación cualitativa sobre la implementación y los efectos del Plan (líneas estratégicas). Con el objetivo de identificar la percepción de los ciudadanos sobre la ejecución de los programas y proyectos y los resultados alcanzados se realizarán grupos focales con la participación de representantes de instituciones locales.

TABLA 5. Teoría de cambio y enfoque de monitoreo y evaluación

Teoría de cambio (modelo)		Plan del Norte	Alcance del análisis	Método
Cambio		Visión	Evaluación	Evaluación de resultados sobre el progreso social. Evaluación de efectos sobre el territorio a partir de imágenes satelitales.
Impacto		Objetivos de desarrollo		Evaluación cualitativa sobre la implementación y los efectos del Plan (grupos focales).
Estrategias		Líneas estratégicas	Monitoreo	Medición de indicadores cuantitativos a partir de datos administrativos y censales.
Condiciones necesarias	Largo Plazo Resultados	Resultados		Medición de indicadores cualitativos a partir de grupos focales.
	Mediano Plazo Productos	Proyectos		
	Corto Plazo Actividades	Actividades	No se incluyen en el sistema.	

Fuente: elaboración propia.

2.5. Las herramientas del sistema de M&E

Para implementar el sistema se diseñaron cinco herramientas: indicadores de resultado y producto; una matriz de M&E integral; grupos focales territoriales de participación ciudadana; evaluación de resultados de desarrollo (dos) e índice provincial de desarrollo territorial.

2.5.1. Los indicadores

Con el objetivo de valorar el avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan se diseñaron y validaron 13 indicadores de resultado (**Tabla 6**) y 8 indicadores de producto (**Tabla 7**). La identificación se llevó a cabo en conversación con las áreas implementadoras de las políticas en los distintos espacios de trabajo en taller que tuvieron lugar al inicio del proyecto (2016).

TABLA 6. Indicadores de resultado del Plan del Norte

Línea estratégica	Eje	Nombre del Indicador	Descripción del indicador	Método de cálculo
Integración territorial	Conectividad	Rutas provinciales con mejorado o pavimento	Porcentaje de kilómetros de rutas provinciales con mejorado y pavimentado sobre el total de kilómetros de rutas provinciales en la región	$(\text{Cantidad de kilómetros de rutas provinciales mejorados o pavimentados} / \text{Cantidad de kilómetros de rutas provinciales en la región}) * 100$
Integración territorial	Comunicaciones, transporte y equipamiento	Cobertura territorial de la red de telefonía móvil	Porcentaje de municipios, comunas y parajes con cobertura de la red de telefonía móvil sobre el total de municipios, comunas y parajes	$(\text{Cantidad de municipios, comunas y parajes con cobertura de la red de telefonía móvil} / \text{Cantidad total de municipios, comunas y parajes}) * 100$
Integración territorial	Comunicaciones, transporte y equipamiento	Servicios interurbanos de transporte público de pasajeros entre localidades de la región	Variación porcentual de la cantidad de servicios entrados y salidos de las estaciones terminales de autobuses de las ciudades cabeceras con origen y destino en localidades de la región en el año actual respecto al año anterior	$[(\text{Cantidad de servicios entrados y salidos de las estaciones terminales de autobuses de Reconquista, Vera y Tostado con origen y destino en localidades de la región en el año actual} / \text{Cantidad de servicios entrados y salidos de las estaciones terminales de autobuses de Reconquista, Vera y Tostado con origen y destino en localidades de la región en el año anterior}) - 1] * 100$
Integración territorial	Protección del medioambiente y tratamiento de residuos	Bosques nativos con planes de manejo y conservación	Porcentaje de la superficie de bosques nativos con planes de manejo y conservación sobre la superficie total de bosques nativos	$(\text{Cantidad de hectáreas de superficie de bosques nativos con planes de manejo y conservación acumuladas} / \text{Cantidad de hectáreas totales de superficie de bosques nativos}) * 100$
Integración territorial	Acceso al agua, la energía y cloacas	Cobertura poblacional de la red de agua potable	Porcentaje de la población servida por la red de agua potable	$(\text{Cantidad de habitantes servidos por la red de agua potable} / \text{Cantidad total de habitantes}) * 100$
Integración territorial	Acceso al agua, la energía y cloacas	Usuarios de la red de energía eléctrica	Variación porcentual de la cantidad de usuarios de la red de energía eléctrica en el año actual respecto al año anterior	$[(\text{Porcentaje de la cantidad de usuarios de la red de energía eléctrica en el año actual} / \text{Porcentaje de la cantidad de usuarios de la red de energía eléctrica en el año anterior}) - 1] * 100$
Arraigo regional	Trabajo	Puestos de trabajo	Variación porcentual de la cantidad de puestos de trabajo en el año actual respecto al año anterior	$[(\text{Cantidad de puestos de trabajo en el mes de enero del año actual} / \text{Cantidad de puestos de trabajo en el mes de enero del año anterior}) - 1] * 100$
Arraigo regional	Educación	Establecimientos educativos con servicios básicos	Porcentaje de establecimientos educativos con servicios de agua, luz y gas sobre el total de establecimientos educativos	$(\text{Cantidad de establecimientos educativos con servicios de agua, luz y gas} / \text{Cantidad total de establecimientos educativos}) * 100$
Arraigo regional	Salud	Atención ambulatoria	Variación porcentual de la cantidad de atenciones ambulatorias en el primer y segundo nivel de atención	$[(\text{Cantidad de atenciones ambulatorias en el año actual} / \text{Cantidad de atenciones ambulatorias en el año anterior}) - 1] * 100$
Economía para el desarrollo	Desarrollo industrial	Empresas manufactureras	Variación porcentual de la cantidad de empresas privadas registradas del sector manufacturero respecto al año anterior	$[(\text{Cantidad de empresas privadas registradas del sector manufacturero con domicilio fiscal en la región en el primer semestre del año actual} / \text{Cantidad de empresas privadas registradas del sector manufacturero con domicilio fiscal en la región en el primer semestre del año anterior}) - 1] * 100$
Economía para el desarrollo	Asociativismo y comercialización	Microempresas	Variación porcentual de la cantidad de microempresas privadas registradas en el año actual respecto al año anterior	$[(\text{Cantidad de microempresas en el mes de enero del año actual} / \text{Cantidad de microempresas en el mes de enero del año anterior}) - 1] * 100$
Economía para el desarrollo	Investigación e innovación tecnológica	Empresas de servicios profesionales, científicos y técnicos	Variación porcentual de la cantidad de empresas privadas registradas del sector servicios profesionales, científicos y técnicos en el año actual respecto al año anterior	$[(\text{Cantidad de empresas de servicios profesionales, científicos y técnicos en el mes de enero del año actual} / \text{Cantidad de empresas de servicios profesionales, científicos y técnicos en el mes de enero del año anterior}) - 1] * 100$
Economía para el desarrollo	Infraestructura y energías para la producción	Usuarios rurales de la red de energía eléctrica	Variación porcentual de la cantidad de usuarios rurales en el año actual respecto al año anterior	$[(\text{Cantidad de usuarios rurales en el año actual} / \text{Cantidad de usuarios rurales en el año anterior}) - 1] * 100$

Fuente: elaboración propia.

TABLA 7. Indicadores de producto del Plan del Norte

Línea estratégica	Eje	Nombre del Indicador	Descripción del indicador	Método de cálculo
Integración territorial	Protección del medioambiente y tratamiento de residuos	Localidades que integran un consorcio ambiental	Porcentaje de localidades que integran un consorcio ambiental sobre el total de localidades	$(\text{Cantidad de localidades que integran un consorcio ambiental acumuladas} / \text{Cantidad total de localidades de la región}) * 100$
Arraigo regional	Hábitat y acceso al suelo	Familias postulantes con vivienda en ejecución	Porcentaje de familias postulantes con vivienda familiar en ejecución sobre total de familias postulantes	$(\text{Cantidad de viviendas familiares con inicio o reinicio de ejecución en el año actual} / \text{Cantidad de familias postulantes}) * 100$
Arraigo regional	Educación	Establecimientos educativos con mejoras edilicias	Porcentaje de establecimientos educativos con mejoras edilicias sobre el total de establecimientos educativos	$(\text{Cantidad de establecimientos educativos con mejoras edilicias} / \text{Cantidad total de establecimientos educativos}) * 100$
Arraigo regional	Educación	Cobertura del Plan Vuelvo a Estudiar	Variación porcentual de la cantidad de estudiantes incluidos en el Plan Vuelvo a Estudiar	$[(\text{Cantidad de estudiantes incluidos en el Plan Vuelvo a Estudiar en año actual} / \text{Cantidad de estudiantes en Plan Vuelvo a Estudiar año anterior}) - 1] * 100$
Arraigo regional	Niñez, juventud, adultos mayores, pueblos originarios y género	Niñas, niños y adolescentes en Centros de Día	Variación porcentual de la cantidad de niñas, niños y adolescentes que asisten a Centros de Día	$[(\text{Cantidad de niñas, niños y adolescentes que asisten a Centros de Día el año actual} / \text{Cantidad de niñas, niños y adolescentes que asistieron a Centros de Día el año anterior}) - 1] * 100$
Arraigo regional	Infraestructura y políticas deportivas	Jóvenes participantes de Santa Fe Juega	Variación porcentual de la cantidad de jóvenes participantes del Programa Santa Fe Juega	$[(\text{Cantidad de jóvenes participantes de Santa Fe Juega en año actual} / \text{Cantidad de jóvenes participantes de Santa Fe Juega en el año anterior}) - 1] * 100$
Arraigo regional	Niñez, juventud, adultos mayores, pueblos originarios y género	Vacantes en Centros de Cuidado	Proporción de vacantes en Centros de Cuidado cada 1.000 niños de 0 a 4 años	$(\text{Cantidad de vacantes en Centros de Cuidado} / \text{Población total de 0 a 4 años}) * 1000$
Economía del desarrollo	Economías regionales y agregado de valor	Subsidios otorgados a empresas pymes	Porcentaje de subsidios otorgados sobre el total de solicitudes en Línea Inversión Productiva	$(\text{Cantidad de subsidios otorgados} / \text{Cantidad de solicitudes}) * 100$
Integración territorial	Protección del medioambiente y tratamiento de residuos	Localidades que integran un consorcio ambiental	Porcentaje de localidades que integran un consorcio ambiental sobre el total de localidades	$(\text{Cantidad de localidades que integran un consorcio ambiental acumuladas} / \text{Cantidad total de localidades de la región}) * 100$
Arraigo regional	Hábitat y acceso al suelo	Familias postulantes con vivienda en ejecución	Porcentaje de familias postulantes con vivienda familiar en ejecución sobre total de familias postulantes	$(\text{Cantidad de viviendas familiares con inicio o reinicio de ejecución en el año actual} / \text{Cantidad de familias postulantes}) * 100$
Arraigo regional	Educación	Establecimientos educativos con mejoras edilicias	Porcentaje de establecimientos educativos con mejoras edilicias sobre el total de establecimientos educativos	$(\text{Cantidad de establecimientos educativos con mejoras edilicias} / \text{Cantidad total de establecimientos educativos}) * 100$
Arraigo regional	Educación	Cobertura del Plan Vuelvo a Estudiar	Variación porcentual de la cantidad de estudiantes en el Plan Vuelvo a Estudiar	$[(\text{Cantidad de estudiantes incluidos en el Plan Vuelvo a Estudiar en el año actual} / \text{Cantidad de estudiantes incluidos en el Plan Vuelvo a Estudiar el año anterior}) - 1] * 100$
Arraigo regional	Niñez, juventud, adultos mayores, pueblos originarios y género	Niñas, niños y adolescentes en Centros de Día	Variación porcentual de la cantidad de niñas, niños y adolescentes que asisten a Centros de Día	$[(\text{Cantidad de niñas, niños y adolescentes que asisten a Centros de Día en año actual} / \text{Cantidad de niñas, niños y adolescentes que asistieron a Centros de Día el año anterior}) - 1] * 100$

Fuente: elaboración propia.

2.5.2. La matriz de M&E

La matriz busca la articulación de indicadores en ejes, líneas estratégicas y objetivos de desarrollo según los indicadores que se identificaron (**Tabla 8**). Para eso, los indicadores se redujeron considerablemente teniendo en cuenta la frecuencia de recolección de información y la agilidad para el levantamiento y sistematización de datos de desempeño de la administración provincial.

TABLA 8. Progresos alcanzados según objetivos de desarrollo y líneas estratégicas del Plan del Norte

Objetivos de desarrollo	Líneas estratégicas	Máximo progreso alcanzado	Indicador	Línea de base	Último valor
Garantizar la provisión de servicios públicos de calidad: agua, energía, gas, cloacas.	Integración territorial		Porcentaje de la población servida por la red de agua potable		
	Economía para el desarrollo				
Consolidar una infraestructura de conectividad para el desarrollo productivo y social, ampliando el acceso a los servicios de comunicación.	Integración territorial		Rutas provinciales con mejorado o pavimento		
Garantizar el acceso a la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la seguridad y el trabajo.	Arraigo regional		Puestos de trabajo		
Potenciar las economías regionales, la economía social y la capacidad emprendedora	Economía para el desarrollo		Micro, pequeñas y medianas empresas		
Profundizar la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la vida cotidiana y en la actividad productiva	Economía para el desarrollo		Empresas de servicios profesionales, científicos y técnicos		
Establecer políticas estrictas de preservación de la calidad ambiental y uso responsable de los recursos naturales	Integración territorial		Bosques nativos con planes de manejo y conservación		
	Economía para el desarrollo				

Fuente: elaboración propia.

2.5.3. Grupos focales territoriales de participación ciudadana

Los grupos focales son otros instrumentos de recolección de información que pueden aplicarse a cualquier estrategia de M&E. Proporcionan datos cualitativos y permiten su comparación facilitando la sistematización de información proporcionada por un gran número de actores. En este caso, se utilizaron para la recopilación de percepciones de los titulares de derechos sobre los avances del Plan.

La guía de pautas para los grupos focales se articuló de la siguiente manera:

- **Sección A.** Identificación general y características generales de las instituciones. Esta sección contiene los registros del sector y actividad que desempeñan, y otros elementos que sirven para el control del levantamiento de la información.

- **Sección B.** Conocimiento sobre el Plan, sus objetivos y estrategias de intervención. Esta sección abarca preguntas vinculadas con el rol de la institución durante el diseño del plan y su visualización del rol durante la ejecución del mismo. Además, busca indagar en el grado de conocimiento sobre el plan del norte y sus programas y proyectos.
- **Sección C.** Percepción de la integración territorial. Indaga sobre el grado de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad con que se están llevando adelante los proyectos de la línea estratégica.
- **Sección D.** Percepción del arraigo regional. Indaga sobre el grado de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad con que se están llevando adelante los proyectos de la línea estratégica.
- **Sección E.** Percepción de la economía para el desarrollo. Indaga sobre el grado de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad con que se están llevando adelante los proyectos de la línea estratégica.
- **Sección F.** Implementación de proyectos. Indaga sobre las dificultades percibidas, desvíos identificados en la implementación de los proyectos de las distintas líneas estratégicas.
- **Sección G.** Recomendaciones de mejoras. Indaga sobre potenciales correcciones que puedan surgir para la mejora del plan y la articulación territorial de los proyectos para lograr mejores resultados.

Las valoraciones sobre los proyectos del Plan se clasificaron en función de la temática y modo de ejecución de los proyectos. En este sentido, se distinguen 3 tipos de proyectos: movilizadores de confianza sobre el avance del Plan; difusos, sobre los cuales no se tiene certeza acerca de su pertenencia al Plan, y considerados como pendientes, que deben ser atendidos con prioridad.

Además, encontramos que las opiniones de los participantes permiten distinguirlos en tres grandes tipos: perfiles embajadores, escépticos y expectantes. La pertenencia a uno u otro perfil se explica por la evidencia personal, la propia participación en la planificación del Plan, el conocimiento sobre el avance de las obras y el alcance del Plan, la percepción sobre los tiempos de acción, como así también la idea base sobre el Plan del Norte.

2.5.4. Evaluación de resultados de desarrollo

Proyectos de infraestructura vial

Para realizar la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vial se seleccionaron tres proyectos en cada uno de los tres departamentos. La selección de los proyectos se hizo priorizando que fueran proyectos de pavimentación de rutas provinciales, que estuvieran finalizados o próximos a finalizar y que abarcaran a localidades relevantes. La estrategia de evaluación se basa en un abordaje cualitativo que valora la perspectiva de los actores que son parte del proceso de la política pública. En línea con la estrategia de Monitoreo y Evaluación que se definió para el Plan del Norte en conjunto con el Comité Estratégico Interministerial, se rescatan las experiencias de los titulares de derechos para nutrir el análisis, a través de la sistematización de sus percepciones.

Los objetivos que se plantea la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vial son los siguientes: i) Valorar la calidad de la infraestructura vial entregada en términos tanto del tipo de mejoras realizadas como de la calidad. ii) Indagar sobre los efectos de corto plazo que pueden ser atribuidos a la mejora de las rutas que estén vinculados a la transitabilidad, conectividad, costos de transporte. 14 3. Evaluación de los resultados de los proyectos iii) Indagar sobre los efectos de mediano plazo vinculados tanto a cambios en las actividades productivas como a la inclusión social de los habitantes de las localidades afectadas.

A fin de identificar procesos de cambio ocurridos en las poblaciones de las localidades afectadas de manera directa o indirecta a partir de la mejora de la red de infraestructura vial es posible distinguir entre los resultados de corto plazo y los resultados de mediano plazo.

Los resultados de corto plazo son todos aquellos que son afectados de manera directa, y pueden ser atribuidos, por la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura vial. La bibliografía sobre la materia suele reconocer tres tipos de efectos directos: · Mejoras en la transitabilidad y accesibilidad a rutas principales que conectan con centros urbanos (medido por lo general en el tiempo promedio de viaje). · Disminución de los costos de transporte. · Disminución en los precios de los insumos de producción y de consumo.

Asimismo, dichos efectos directos pueden potencialmente generar resultados de mediano plazo en relación a dos dimensiones fundamental: i) impulso a las actividades económicas y ii) mejoras en la inclusión social. Promoción de actividades económicas: las mejoras en el acceso a los mercados a través de una mejor accesibilidad a los principales centros urbanos y una disminución de los costos de transporte puede producir cambios sobre el comportamiento de los productores y empresas (Berg et al., 2015).

Se encontró, por ejemplo, que la probabilidad de que los productores agropecuarios utilicen tecnologías más modernas de producción se incrementa cuando disminuyen los costos de transporte. Las mejoras de acceso a los mercados puede promover la decisión de empresas a localizarse en la región y la aglomeración de empresas puede conducir a un incremento en la productividad de las mismas debido a efectos de aglomeración o la atracción de otras empresas más productivas y a un incremento en el nivel de producción.

Finalmente, se observó que se incrementa la creación de empleo en el sector manufacturero e impulsa un cambio en la estructura de empleo desde el sector agropecuario al sector manufacturero. Mejoras en la inclusión social: por su parte la mejora en la accesibilidad y disminución de costos de transporte puede tener efectos directos sobre diversas dimensiones de la inclusión social tales como el acceso a los mercados de trabajo y a servicios públicos de educación y salud (Berg et al. 2015, Khandker et al. 2009).

En relación con los mercados de trabajo frecuentemente se encontró que la inexistencia de conexiones entre los lugares de empleo y los lugares de residencia acentúa el desempleo y los bajos salarios de los trabajadores menos calificados en tanto disuade a las personas desempleadas a aceptar trabajos distantes e incrementa los costos de búsqueda de empleo. Por su parte, se ha encontrado que la mejora en la infraestructura vial tiene efectos positivos sobre las tasas de matriculación escolar. Respecto a la salud, se ha encontrado que un mejor acceso tiene efectos sobre aspectos vinculados a la seguridad alimentaria de la población en tanto garantiza un mejor acceso a los alimentos y a precios más bajos.

Sistema de abastecimiento de agua potable

El objetivo general de la evaluación es valorar el funcionamiento del sistema de abastecimiento de agua potable a través del Acueducto del Norte Santafesino que forma parte de los proyectos de infraestructura del Plan del Norte. Para ello, la evaluación se propone tres objetivos específicos: i) valorar cambios en la cobertura y calidad del servicio de abastecimiento de agua; ii) valorar cambios en la calidad de vida de los habitantes de las localidades afectadas y iii) analizar las capacidades institucionales existentes a nivel provincial como local para la provisión del servicio de agua en las localidades del Norte de Santa Fe e identificar los principales cuellos de botella, así como lecciones aprendidas de los procesos involucrados en la provisión de agua.

La evaluación toma en consideración tres dimensiones de análisis: i) la calidad del servicio de agua potable, ii) los hábitos y comportamientos de los habitantes desde que

tienen acceso a agua potable de red y iii) las capacidades institucionales existentes en las comunas para operar el servicio. En cuanto a la calidad del servicio, se analizan cinco aspectos críticos: i) la cobertura de la red, ii) la calidad del agua, iii) la cantidad de agua, iv) la continuidad del servicio, y v) los costos del servicio. La cobertura se refiere al acceso que la comunidad tiene al sistema de abastecimiento. La continuidad consiste en que los usuarios puedan disponer del servicio en cualquier momento. La cantidad de agua debe analizarse en relación al grado en que es posible satisfacer las necesidades de una familia. La calidad es clave en tanto debe garantizarse que el agua sea potable todo el tiempo y esté libre de sustancias químicas y microorganismos.

Finalmente, el costo del servicio es también un indicador clave que permite analizar en qué medida los usuarios disponen de las condiciones socioeconómicas y la voluntad de pago suficientes para cubrir los costos.

Por su parte, la segunda dimensión se propone identificar tipos de cambios que se han generado en los hábitos y comportamientos de los habitantes de las localidades afectadas por el Acueducto del Norte a par tir de que reciben agua potable de calidad en su domicilio de forma continua vinculadas a mejores condiciones de higiene y limpieza, menos recursos destinados para aprovisionarse de agua y mejoras en las viviendas. Identificar dichos cambios es relevante en la medida en que brindan algunas señales sobre posibles impactos positivos sobre la calidad de vida de las personas. Finalmente, el análisis de las capacidades institucionales existentes en las comunas para brindar el servicio de agua se concentra en cuatro dimensiones: i) la organización para la operación del servicio, ii) la vinculación con otros actores relevantes, iii) la disponibilidad de datos sobre el servicio, iv) el funcionamiento del sistema de facturación y cobro y v) el funcionamiento del sistema de mantenimiento.

2.5.5. Índice provincial de desarrollo territorial

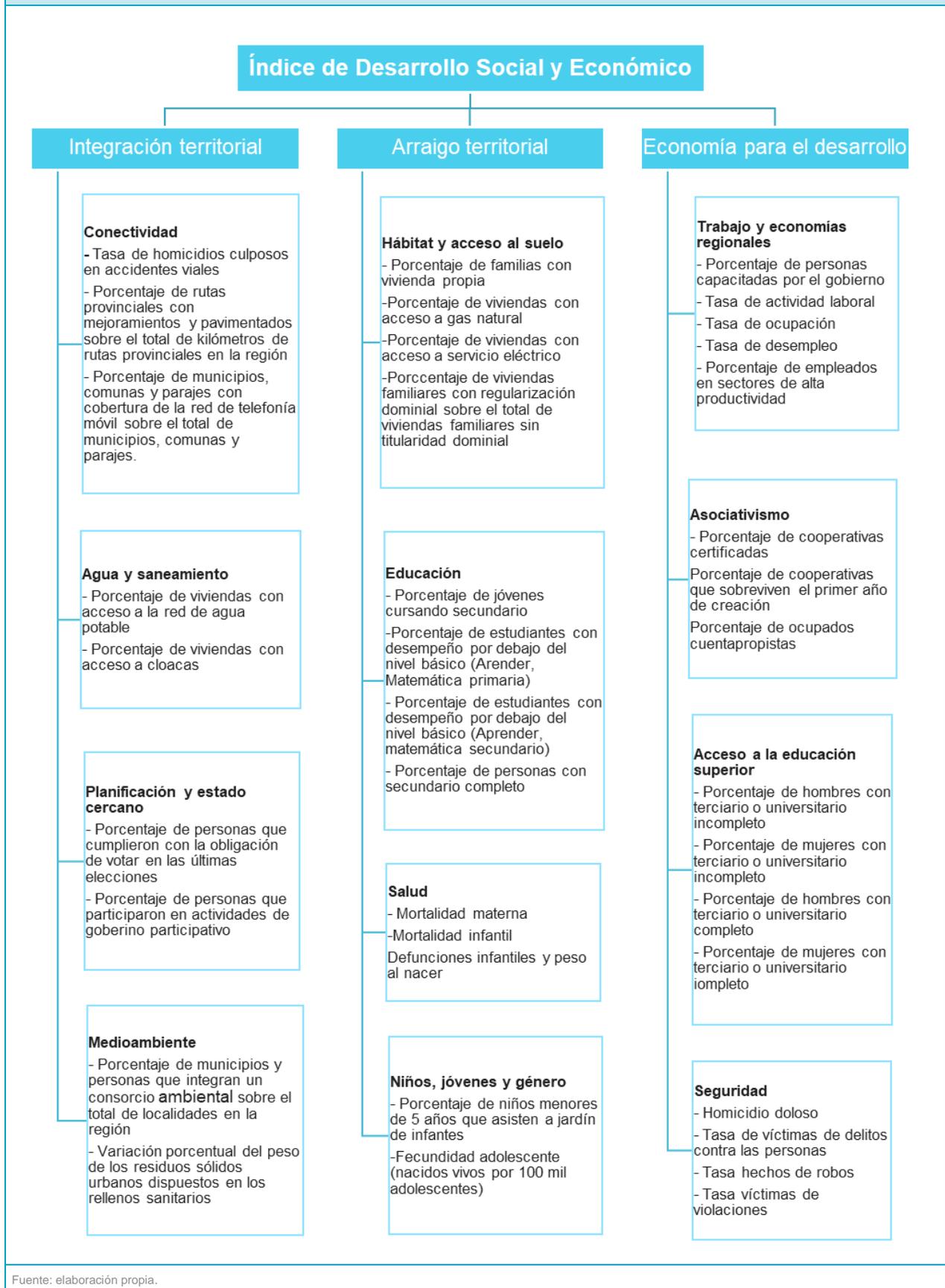
Con el objetivo de identificar los cambios sobre el nivel de progreso social en la región norte de la provincia producto de la implementación del PDN se elaboró un índice que permite medir de forma agregada distintas dimensiones vinculadas a la evolución de las condiciones de vida de su población. El índice se estructuró en las tres grandes líneas de acción del Plan: 1) Integración regional, 2) Arraigo territorial y 3) Economía para el desarrollo. A partir de estas líneas de acción se seleccionaron dimensiones específicas de política pública e indicadores que sirven para medir el progreso en materia social, medioambiental y económica.

A diferencia del sistema de monitoreo, los indicadores seleccionados sólo responden a variables de resultado ya que lo que se busca medir con esta evaluación es si el Plan produce mejoría en la calidad de vida de la población. Además esta medición abarcó a departamentos que no están en el norte de la provincia, con el fin de tener un grupo de comparación. El índice tomó un valor entre 0 y 100, siendo 100 el nivel máximo de desarrollo. La unidad de análisis son los Departamentos, permitiendo realizar un seguimiento de la evolución de los mismos en el tiempo.

El índice se midió en dos oportunidades. En primer lugar se reconstruyó la línea de base, tomando el estado de situación de los indicadores para los Departamentos del Norte (grupo de tratamiento) y el resto de la provincia (grupo de comparación) a 2015. Luego se realizó una línea de seguimiento a finales de 2018.

Dado que el índice mide de manera agregada y por línea de acción, la evolución de los departamentos fue posible observar si los Departamentos del Norte mostraron una tendencia de desarrollo mayor que Departamentos no tratados a través del PDN. De esta manera se estimó la contribución del Plan en el desarrollo social y productivo de la región tratada. Los indicadores que conformaron el índice se detallan a continuación.

FIGURA 8. Propuesta de índice de desarrollo social y económico



2.6. Procesamiento y análisis de datos

Tanto para la estrategia de monitoreo como para la de evaluación, se priorizaron dos niveles de análisis: i) el departamental (Vera, 9 de Julio y General Obligado) y ii) el agregado, el “Norte” (los tres departamentos juntos). El procesamiento de la información también se hizo en función de estos niveles para mantener la coherencia y facilitar la circulación de la información por el sistema. Para el índice, la comparación se realizó entre los departamentos del Norte y el resto de la Provincia.

Los dos componentes (M&E) se procesaron con tres características centrales: i) la participación constante de los funcionarios públicos que producen la información (a través de formularios específicos en línea) y los titulares de derechos de la política (grupos focales); ii) la validación sistemática de la información obtenida con el Comité Ejecutivo del Plan y la Secretaría Ejecutiva y iii) la publicación de los datos obtenidos. El análisis fue realizado de manera independiente por CIPPEC y los informes fueron validados con el Gobierno de la Provincia.

2.6.1. Fuentes de información

El sistema se nutrió de diversas fuentes de información. La principal fueron los registros administrativos de diferentes áreas de la Administración Pública Provincial. Además, se utilizaron datos de percepción y las visiones de los actores territoriales.

Fuentes de datos cualitativos

Para la obtención de la información primaria, se desarrolló un esquema de investigación cualitativa con la realización de grupos focales en los departamentos del norte de la provincia de Santa Fe (General Obligado, Vera y 9 de Julio). Esta técnica permitió enfocar el objeto de estudio desde la perspectiva de los actores, lo que constituye una valiosa herramienta para obtener conocimiento sobre la temática focalizada previamente definida.

La dinámica de trabajo propició la exploración mediante la interacción entre los participantes, a partir de la propuesta de un moderador. Se trabajó con una guía de pautas previamente consensuada con la Coordinación del Plan del Norte (ver herramientas), y se brindó espacio para la expresión de diferentes puntos de vista. En el diseño de la investigación se contempló la realización de 18 grupos focales de duración prolongada (2 horas) entre el mes de octubre de 2017 y julio de 2019. Los grupos fueron divididos en 6 olas en las ciudades de Tostado, Vera y Reconquista, cabeceras de los Departamentos 9 de Julio, Vera y General Obligado respectivamente.

El reclutamiento de los participantes para los grupos focales estuvo a cargo de CIPPEC, a partir del listado de organizaciones provisto por la Coordinación del Plan del Norte. Asimismo, se realizaron convocatorias a través de las redes sociales.

Fuentes de datos cuantitativos

La medición de los indicadores se realizó a partir de los registros administrativos de organismos públicos provinciales. Los resultados obtenidos de la medición de los indicadores fueron clasificados en cuatro categorías con el objetivo de poder dar cuenta del grado de progreso obtenido: i) progreso significativo, ii) progreso moderado, iii) progreso leve y iv) sin avances. En la **Tabla 9** se describen los criterios utilizados para clasificar a los distintos indicadores en las cuatro categorías utilizadas.

TABLA 9. Propuesta de índice de desarrollo social y económico

Progresos significativos	Indicadores con variación porcentual positiva mayor a la línea de base, desde +1,50% ² .
Progresos moderados	Indicadores con variación porcentual positiva mayor a la línea de base, hasta +1,49%.
Progresos leves	Indicadores con variación porcentual positiva o negativa, pero menor a la línea de base.
Sin avances	Indicadores con variación porcentual igual a 0%, o con variación porcentual negativa mayor a la línea de base.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 10. Datos disponibles, Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC)

	Localidad	Departamento	Agglomerados	Provincia	1991	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Población	X	X		X										X							
Trabajos e Ingresos			X							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Condiciones de vida			X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Educación				X	X	X								X							
Exportación e Importación				X													X	X	X	X	X
Industria Comercio y Servicio	X	X		X			X	X													
Producción Agropecuaria		X		X								X									
Construcción																	X	X	X		
Turismo			X								X	X	X	X	X	X	X				
Salud y ambiente																X					

Fuente: elaboración propia.

2.6.2. Actualización de datos

Si bien es ideal que los datos se actualicen en tiempo real, el diagnóstico realizado como punto de partida de este documento mostró que existen dificultades para contar con datos dinámicos constantemente actualizados. Además, su periodicidad se ve afectada en gran medida de la posibilidad de contar con un sistema informático que sostenga los procesos descritos, elemento que no encontramos en el contexto regional.

Los formularios en línea se levantaron cada tres meses y los grupos focales se actualizaron cada tres meses en el primer año y semestralmente a partir de entonces. El índice tuvo dos mediciones: al inicio y al finalizar el proyecto.

² Este valor fue establecido obteniendo la media entre los valores correspondientes a variaciones porcentuales positivas en el año 2017 con respecto a la línea de base.

2.7. Comunicación de la información producida por el sistema

2.7.1. Reportes e informes públicos vinculados con los ODS y el Plan Estratégico Provincial

Se previeron distintos tipos de informes con diferente temporalidad: i) monitoreo de percepción desde el territorio trimestrales; ii) informes anuales de avances de proyectos; iii) evaluaciones de medio término y final por línea estratégica; iv) dos evaluaciones de resultados en temas específicos y v) medición del progreso social. Adicionalmente, se desarrolló un informe de vinculación del Plan del Norte con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional, este enfoque se mantuvo vigente para todos los informes del sistema.

En la **Tabla 11** se listan los informes de acuerdo a su tipo, contenido y fuente de información utilizada.

Informe	Tipo	Contenido	Fuente
Monitoreo de percepción	Percepción	Información sobre consultas participativas a las instituciones del territorio	Grupos focales
Informes anuales de avance de proyectos	Desempeño	Datos sobre avances en la ejecución de los proyectos	Datos administrativos
Evaluaciones de medio término y final	Procesos	Información relativa a la percepción del plan y la medición de los avances en el logro de los resultados previstos a través de los indicadores de producto y de resultado	Grupos focales Datos administrativos
Evaluaciones de resultados	Resultados	Datos consolidados sobre avances en agua y saneamiento y rutas	Entrevistas en profundidad Datos administrativos
Índice de progreso social	Resultados	Variables de progreso social	Datos administrativos

Fuente: elaboración propia.

2.7.2. Usuarios del sistema

La información resultante se utilizó de manera diferencial por dos grupos centrales. El grupo primario de uso se definió como el Comité Ejecutivo del Plan y los funcionarios de primera línea del gobierno provincial en relación directa con la implementación de los proyectos que componen el plan. Los usuarios primarios tenían la capacidad de tomar decisiones fundamentadas para mejorar el desempeño del plan, inducir acciones correctivas cuando sea necesario, gestionar los riesgos que se identifiquen y rendir cuentas comunicado sobre el proceso y los resultados. El grupo secundario de uso estuvo compuesto por las instituciones que participaron activamente del proceso de planificación y que contribuyeron al monitoreo de la política, el poder legislativo provincial y la comunidad en general.

Para contribuir con la transparencia de la gestión provincial de la política pública de integración territorial se recomendó la comunicación sistemática y periódica de indicadores clave que hacen tanto a la ejecución como a los logros que va alcanzado el Plan del Norte en distintos formatos para diferentes públicos. Para ello, se desarrolló un boletín electrónico de noticias para distribución masiva, videos cortos, infografías y diferentes presentaciones para instancias participativas de rendición de cuentas.

3. Algunos aprendizajes sobre el M&E de planes de desarrollo territorial

El desarrollo e implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación de una política pública territorial requiere un ambiente político institucional favorable, compromiso político de alto nivel, conducción de equipos burocráticos, inversión en recursos humanos y diálogo participativo con los actores institucionales locales tanto como con los ciudadanos del territorio. El Plan del Norte de la Provincia reunió muchas de estas condiciones, en diferentes grados, dando lugar a un ciclo virtuoso entre la producción y uso de la información sobre una intervención con calidad de planificación. Entre los aprendizajes de este esfuerzo se destacan los que siguen.

3.1 Sobre el ambiente político institucional y el marco organizacional del M&E provincial

1. El avance en la institucionalización de la función de monitoreo y evaluación en la provincia es un facilitador para el desarrollo de un sistema de M&E de políticas.

Si bien, la provincia todavía no cuenta con normas escritas ni con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención si viene sosteniendo iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen políticas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También cuentan con este enfoque políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma política y el proceso electoral.

Además, la provincia cuenta con recursos humanos capacitados en las distintas agencias públicas y recursos económicos para llevar adelante tareas de seguimiento en algunas unidades programáticas. Por ejemplo, el Plan Abre cuenta con una unidad de M&E para el programa que se ocupa de llevar adelante el sistema de generación de información y la articulación con el gabinete social lo que le otorga al sistema un anclaje institucional diferenciado del de otras provincias.

3.2 Sobre la práctica de M&E y la gestión de la información a nivel provincial

2. La calidad de la gestión de la información pública limita la producción de datos sobre la política de desarrollo territorial.

La producción y gestión de información de calidad es un activo indispensable para la gestión pública provincial. Sin embargo, las debilidades en los distintos ministerios para proveer información ágil y confiable para la medición de los indicadores puede ser un obstáculo para la implementación del sistema de M&E. En este sentido, es fundamental fortalecer técnicamente con sistemas y procesos de calidad la circulación de datos intra y entre ministerios, para contar con información pertinente en forma oportuna. El uso de sistemas integrados y en línea puede agilizar la recolección y diseminación de información relevante para los tomadores de decisión.

3. La participación y capacitación de las unidades ejecutoras de los planes territoriales en la medición de indicadores relevantes es crítica para el funcionamiento del sistema.

A partir de la existencia una matriz de M&E en el caso del Plan del Norte, surge la oportunidad de avanzar en el desarrollo de capacidades para la recolección de datos y el desarrollo de fuentes de información de calidad y la mejora de los registros administrativos de los distintos ministerios que proveen información sobre el funcionamiento regular de los servicios que éstos brindan. Ello implica identificar el tipo de información que requiere ser relevada y sistematizada, la elaboración de protocolos para el relevamiento y sistematización de datos y el diseño de procesos de evaluación de calidad de dichos datos.

4. La realización de preguntas de evaluación sobre los resultados de los planes desde el diseño facilita la producción de datos relevantes durante la implementación para la toma de decisiones política.

Para mejorar el grado de evaluabilidad de planes, programas y proyectos, se sugiere especificar las preguntas a las que la evaluación de las intervenciones deberá dar respuesta, definiendo las dimensiones temporales, geográficas e institucionales de la intervención que serían consideradas en la evaluación. Asimismo, entre las acciones prioritarias, es fundamental definir un presupuesto para la evaluación y destinar tiempo y recursos humanos suficientes para realizar acciones de evaluación a nivel de planes, programas y proyectos. Finalmente, es importante enfocar el análisis en mayor medida hacia la medición de resultados finales, al avanzar en la definición y el seguimiento de indicadores de resultado e impacto que reemplacen la medición de indicadores de producto (bienes o servicios) o proceso de gestión.

5. Es crítico priorizar para cada línea estratégica, los programas y proyectos más relevantes en función de las necesidades concretas de las regiones, procurando la mejora en la formulación y comunicación de sus objetivos y metas.

La precisión de los objetivos y la definición de metas plausibles y cuantificables para los proyectos priorizados por los planes de desarrollo permitirán ordenar la obtención y comunicación de información concreta sobre estos proyectos en cuestión, como así también valorar sus avances y sus resultados en el corto plazo³. Por ejemplo, la complementariedad entre el impacto emocional, producto de las connotaciones positivas ya presentes en la marca Plan del Norte, y el anclaje racional a partir de la comunicación activa de los avances de la ejecución, permitirán consolidar al Plan no sólo como promesa, sino también como realidad.

6. Realizar un seguimiento diferenciado de proyectos, atendiendo sus avances y resultados como a las distintas perspectivas desde las cuales se valora los proyectos legitima la información obtenida.

Para los proyectos que se constituyeron en impulsores de confianza y evidencias de acción, las oportunidades de mejora se relacionan con medir y comunicar sus procesos y avances, transmitiendo un mensaje de transparencia en la ejecución y de uso de criterios de priorización equitativos entre los departamentos. En relación a los proyectos “difusos”, es decir, aquellos proyectos sobre los cuales no se percibe con claridad su alcance y/o pertenencia al Plan, hay una necesidad de clarificar sus objetivos y evidenciar la presencia del Plan del Norte como marca en acciones de soporte visibles. Con respecto a los proyectos vistos como “los grandes pendientes”, resulta necesario centrar la información sobre los avances logrados, reforzando la sensación de equidad entre los departamentos y la respuesta a demandas de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades.

³ Un avance en este sentido, fue el taller de metas que se realizó en mayo de 2018 en conjunto con los equipos técnicos del Plan.

3.3 Sobre la sustentabilidad y la gestión de las recomendaciones derivadas del sistema de M&E del plan regional

7. El desarrollo de un sistema de M&E ad hoc e independiente de la gestión es necesario pero no suficiente para garantizar el uso de la información.

El sistema de M&E desarrollado para el Plan del Norte con apoyo de CIPPEC logró articular una cantidad de actores vinculados a la gestión y coordinación de las acciones territoriales. Además, sentó las bases instrumentales para el seguimiento de la política de manera participativa. Sin embargo, un esquema que se instale definitivamente a nivel del Plan es indispensable para lograr la continuidad de la recolección y análisis de la información tal como propone la ley del Plan del Norte.

8. La formalización de espacios para el análisis de la información de M&E contribuye al uso de los datos y a la toma de decisiones política pero estos deben permanecer en el tiempo.

Las recomendaciones del sistema fueron expuestas en dos instancias ante el Comité Ejecutivo del Plan del Norte. En primer lugar, durante la reunión de validación final de la estrategia participativa para el monitoreo y la evaluación del Plan del Norte, en la cual el comité prestó su conformidad sobre los objetivos y el alcance de la estrategia donde se expusieron las problemáticas señaladas y se coincidió en la importancia de la circulación y uso de la información para garantizar una mejor ejecución del Plan, como así también la comunicación y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances en el logro de los objetivos y metas propuestas. Por ejemplo, como parte de las acciones a emprender se acordó la designación de funcionarios provinciales como responsables institucionales para la medición de cada uno de los indicadores de la matriz de monitoreo del Plan.

En segundo lugar, en ocasión de la presentación de los primeros resultados del monitoreo del Plan del Norte se llevó a cabo una revisión de las principales dificultades encontradas durante el proceso de medición. En esta instancia se discutieron las dificultades de gestión de la información que tienen, entre otras consecuencias, la carencia de metas, la imposibilidad de saber el alcance de planes, programas y proyectos en relación a las necesidades que los motivan y la imposibilidad de saber qué efectos tienen los bienes y servicios entregados sobre la población beneficiaria.

Se abordaron además las dificultades en los sistemas de información referidas principalmente a la calidad de los datos, como demoras en actualización de datos, ineficiente sistematización y almacenamiento, inconsistencia entre valores de distintas fuentes de información, deficiente circulación de información entre organismos y dificultad para actualización presupuestaria.

Asimismo, se trataron las problemáticas derivadas de la imposibilidad en algunos casos -y serias dificultades en otros- de contar con indicadores de cobertura de la población beneficiaria, indicadores que permitan medir los efectos directos de las acciones realizadas e indicadores que sean factibles de medir con asiduidad para brindar información oportuna.

3.4 Sobre el uso de los resultados del M&E y la estrategia de comunicación provincial

9. La rendición de cuentas política al poder legislativo provincial y vertical al poder ejecutivo provincial son clave para sostener la necesidad de institucionalizar el Plan.

La presentación de informes periódicos mediante la difusión de un boletín mensual de noticias fue una buena práctica para mantener a los funcionarios informados sobre avances y la publicación de informes. La incorporación de la visión sobre el

M&E del Plan en los discursos de apertura del año legislativo por parte del Gobernador pone el tema en agenda y le asigna relevancia institucional.

10. Dialogar con la sociedad civil del territorio de la provincia contribuye a consolidar los logros y advertir rápidamente las complejidades de la implementación.

Instituciones locales: disponer de un espacio institucional en los departamentos para la presentación de resultados. Instituciones provinciales: utilizar el canal de los Consejos Económicos y Sociales. Academia: participar en espacios de discusión académica que permitan difundir los resultados (por ejemplo, el Congreso de la Democracia).

11. Innovar en el uso de las herramientas comunicacionales, creando mensajes sólidos que respondan a la necesidad que el público manifiesta permitió aumentar la penetración de los mensajes.

En el marco del Plan del Norte se elaboraron dos tipos de mensajes. Mensajes de concientización: mensajes que están dirigidos a mostrar cómo la falta de una política pública desmejoraba la calidad de vida de la población objetivo, o encarecía costos de vida/productivos. Este mensaje apunta, en términos de consumidor, a “crear una necesidad”. Mensajes de producto: son todos aquellos mensajes que tienen por objetivo explicar el alcance de la política pública, remarcando muy claramente los beneficios que provee, reforzando la idea de que se trata de una política “creada a la medida de cada uno”. Es importante, el concepto de cercanía a las necesidades específicas de los habitantes de la zona de influencia de la política pública. Estos mensajes deben estar contruidos sobre la política pública ya consumada.

12. Ampliar el uso de medios de comunicación y móviles facilitó la fluidez de los mensajes de manera más ágil y certera.

Los medios de comunicación son una herramienta muy potente a la hora de difundir conceptos, consejos, nuevas herramientas y cualquier mensaje que pueda ser recibido como mejora de la calidad de vida. En la actualidad, no sólo se trata de los medios tradicionales como diario, revista, radio y tv, sino también, y más fundamentalmente en jóvenes entre 20 y 40 años que ya ingresaron al mercado laboral, se trata de lograr un mayor alcance del mensaje a través de redes sociales y aplicaciones de comunicación que hoy son accesibles desde cualquier celular o pantalla móvil en el público objetivo.

Una estrategia de comunicación de política pública no puede obviar la generación de contenidos para teléfonos móviles inteligentes (Smartphone) ya sea por intermedio de redes sociales como de aplicaciones específicas. Entre las redes sociales de mayor alcance que son muy utilizadas, y en continuo crecimiento, están: Facebook, YouTube y WhatsApp. En este soporte, se desarrolló contenido sobre el progreso de las obras más visibles del Plan del Norte, a través de un video corto, simple y sobre todo gráfico, de una extensión máxima de 1,5 minutos para consumo rápido y atractivo de viralizar.

4. Decisiones para el diseño de una estrategia de monitoreo y evaluación para la gestión de planes de desarrollo territorial

La producción, sostenibilidad y uso de información relevante para la toma de decisiones es cada vez más una necesidad de los gobiernos que buscan fundamentar sus opciones de política en la evidencia y el conocimiento. La relevancia de contar con un andamiaje institucional adecuado en escala y expectativas al sistema político que lo sustenta es también un mandato de las democracias modernas. La participación social como herramienta indispensable de construcción de ciudadanía es al mismo tiempo un requisito para el sustento en una base amplia de las iniciativas vinculadas a la incorporación de distintos saberes al proceso de políticas.

Las experiencias sobre la institucionalización de sistema de M&E en países federales muestran que estos sistemas de M&E comenzaron a expandirse no solamente a nivel de los estados nacionales sino también de los subnacionales. Dicha expansión presenta especial relevancia en el contexto de los países federales en los cuales cada unidad política tiene autonomía en relación a cómo y cuáles políticas públicas deben implementarse en un mismo territorio. Una de las formas habituales de resolver los problemas de coordinación originados en estos contextos es a través de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En estos casos, los gobiernos sub-nacionales disponen de atribuciones exclusivas sobre el diseño, implementación y evaluación de algunas políticas y programas.

Asimismo, se observa frecuentemente la implementación de programas sectoriales impulsados y financiados por los ministerios del Estado nacional que expresan políticas públicas orientadas jerárquicamente desde el Estado central. Aún en estos casos en que los gobiernos sub-nacionales intervienen sólo en la ejecución de planes y programas diseñados y financiados por el estado nacional, las distintas modalidades de implementación pueden generar variaciones respecto al diseño original. Comprender dicha variación es importante para poder comparar los efectos diferenciales de una misma política en distintos contextos.

De esta manera, los estados sub-nacionales cumplen un doble papel: i) necesitan ser líderes en la creación y funcionamiento de sistemas de M&E para sus propios planes y programas y ii) constituirse también como socios activos en el diseño e implementación de los sistemas nacionales de M&E. Es por ello que resulta clave el desarrollo de sus capacidades y la institucionalización de áreas de gobierno con atribuciones específicas en dichas materias.

Al respecto, los arreglos institucionales a nivel sub-nacional en ocasiones difieren de aquellos elegidos por el gobierno central en cuanto a cuestiones clave como pueden ser, por ejemplo, la conformación del órgano rector del sistema, el hecho de que la obligación de evaluar esté respaldada por un mandato normativo, las fuentes de su financiamiento o la manera de abordar el trabajo con los organismos cuyas iniciativas son evaluadas. Estas cuestiones hacen a las particularidades de las estrategias y decisiones de los gobiernos subnacionales, las cuales deben ser respetadas.

Sin embargo, es fundamental garantizar la coherencia e integralidad del sistema de M&E a nivel federal. Para ello se deben atender algunas cuestiones estratégicas ante las cuales resulta clave el rol del órgano responsable de la función de M&E dentro del gobierno central. En este sentido, no sólo es deseable que los gobiernos sub-nacionales

tengan cierta representación dentro de la estructura de dicho órgano y que establezcan con él convenios de cooperación para la realización de evaluaciones (España) sino que también es importante que tomen parte en las decisiones acerca del Plan de Evaluación que el gobierno central establezca.

Asimismo, hay algunos requisitos para el ejercicio de la función de M&E a nivel subnacional, en torno a los cuales el gobierno central tiene un protagonismo indelegable. Uno de ellos es la capacitación y asistencia técnica de los equipos responsables de M&E. Otra es la definición de criterios de calidad, no solo para las evaluaciones sino también para homogeneizar ciertas herramientas de gestión que garanticen la evaluabilidad, como los sistemas de información (tanto nacionales como propios de los gobiernos sub-nacionales). Finalmente, el gobierno central puede utilizar el financiamiento como herramienta para direccionar el ejercicio de la evaluación hacia ciertos temas estratégicos y relevantes para el conjunto. En países federales, como los aquí analizados, sería deseable que se generara un uso cruzado de los resultados de las evaluaciones, de forma que el gobierno central pueda tomar decisiones más precisas aprovechando la evidencia generada a nivel local y que los gobiernos sub-nacionales, por su parte, puedan enmarcar sus decisiones en materia de M&E en los lineamientos, decisiones y estrategias nacionales. Sólo así se podría garantizar que el ejercicio del M&E no sólo aporte información oportuna y de calidad sino que también contribuya a la generación y el sostenimiento de un genuino sistema con carácter federal.

La provincia de Santa Fe avanzó de manera sustancial en la incorporación de este enfoque en la gestión pública provincial. La demanda de datos e información claves y bien contruidos para la toma de decisiones en la gestión cotidiana parece haber llegado para quedarse. Sin embargo, un esquema institucional que garantice este acuerdo básico es todavía necesario para garantizar la sostenibilidad de mediano plazo en la producción de información cotidiana, su diseminación y uso por parte de los actores políticos.

Con todo, los planes y programas provinciales que incorporan un enfoque basado en la construcción de información para la gestión y la rendición de cuentas muestran destacados avances y hacen pensar en un panorama alentador en materia de extender la función de M&E en toda la administración pública provincial.

Futuros consensos políticos alrededor de esta idea y la consolidación de los arreglos institucionales necesarios para garantizar su sostenibilidad son materia de debate y deberán ser, necesariamente, parte de la construcción de un Estado provincial moderno, inteligente y que continúe reconociendo la participación social como valor fundamental en el objetivo de lograr un desarrollo territorial más integral.

Bibliografía

- Aquilino, N. (2019). Descentralización, participación y liderazgo político en el núcleo del sistema provincial de monitoreo y evaluación de políticas en Santa Fe. En *Gobierno de Santa Fe, Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas*. Rosario.
- Aquilino, N., Rubio, J. y Gutiérrez Bode, M. (junio de 2018). *Monitoreo y evaluación del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe*. Informe de evaluación de medio término 2016-2018. Línea estratégica Integración territorial. Síntesis de resultados. Buenos Aires: CIPPEC.
- 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. *Revista Studia Politicae* Número 34, primavera – verano 2014/2015. Universidad Católica de Córdoba. ISSN impreso: 1669-7405 ISSN en línea: 2408-4182.
- Aquilino, N., & Amaya, P. (2015). *Mapa Diagnóstico de la Evaluación en la Argentina*.
- Blasco, J. (2013). *¿Por qué institucionalizar la evaluación es más difícil de lo que parece? El caso del Instituto de Evaluación de Cataluña*. Barcelona: Ivalúa.
- Cunill Grau, N., & Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Estudio comparativo de doce países*. CLAD.
- Di Virgilio, M.M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Feinstein, O. (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°62, 193-210.
- Feinstein, C. (2012). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Público* N°68, 41-52.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015). *El Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe*. Documento de planificación estratégica.
- 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*. Washington: BID, Sector de Instituciones para el Desarrollo División de Capacidad Institucional del Estado.
- Lázaro, B. (2015). Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina. Madrid: *Colección Estudios nº 15*. EuroSocial.
- Leew, F., & Furubo, J. E. (2008). Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? *Evaluation: SAGE Publications* Vol 14, 157-169.
- Mackay, M. 2006. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. IEG, *Documento de Trabajo N° 15*. Washington DC: Banco Mundial.
- Mackay, K. (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington D.C.: The World Bank.
- Page, M., Antenucci, P., y Leiras, M. (marzo de 2018). No todo es voto electrónico: nuevas tecnologías en los procesos electorales. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°203*. Buenos Aires: CIPPEC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Addendum JUNIO de 2011. *Evaluación Guía actualizada sobre Evaluación del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. Nueva York: PNUD.

Salvia, A. y van Raap, V. (2016) Observatorio de la Deuda Social Argentina – Pontificia Universidad Católica Argentina, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Educa, 2016.

Sitio Web del Gobierno de Santa Fe. (7 de 7 de 2018). Abre Vida. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/212145>

Vega Cano, R, Torres Chávez, T. y Cerna Piñón, R. (febrero 2013). Revisión documental acerca de la investigación evaluativa. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*: www.eumed.net/rev/cccss/23/investigacion-evaluativa-politicas-publicas-mexico.html

Anexos

TABLA 12. Plan del Norte, proyectos y presupuesto

Lineamiento	Cantidad de proyectos	% de proyectos sobre el total	Presupuesto ⁴	Objetivo de desarrollo
Integración Territorial	53	40,80%	10.831.565.248	Garantizar la provisión de servicios públicos de calidad: agua, energía, gas, cloacas.
				Consolidar infraestructura de conectividad para el desarrollo productivo y social.
Arraigo Regional	41	31,50%	969.798.170	Garantizar el acceso a la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la seguridad y el trabajo.
				Establecer políticas estrictas de preservación de la calidad ambiental y uso responsable de los recursos naturales
Economía para el Desarrollo	36	27,70%	1.143.274.656	Potenciar las economías regionales, la economía social y la capacidad emprendedora.
				Profundizar la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la vida cotidiana y en la actividad productiva

Fuente: elaboración propia.

Proceso de elaboración de indicadores

Como el Plan no contaba con indicadores predefinidos al momento del diseño del sistema de M&E, se llevó adelante un proceso de construcción de indicadores a partir de las siguientes etapas:

Paso 1. Priorización de proyectos y programas estratégicos del PDN

Uno de los principales errores de los sistemas de monitoreo es frecuentemente el volumen de datos que contiene y que, por lo tanto, deben ser recolectados, recopilados, analizados, reportados y usados. Al diseñar la matriz para el monitoreo es importante desarrollar una cantidad de indicadores que sea factible de utilizar y controlar, dado que mucha cantidad de información puede volverse en contra. Ello requiere focalizarse en los aspectos clave del programa o plan a ser evaluado. Dada la diversidad de proyectos y programas que integran el PDN, se identificaron los objetivos y proyectos más relevantes que se relacionan con los aspectos clave del PDN.

Paso 2. Selección de las etapas de producción de valor y de las dimensiones de desempeño

Los indicadores suelen ser clasificados según el eslabón de la cadena de valor público (insumos, procesos, producto, resultados e impacto) y de las dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía, calidad). Es importante entonces identificar sobre qué eslabones y sobre qué dimensiones se concentrarán los indicadores de monitoreo.

⁴ Es un cálculo que puede variar ya que falta información presupuestaria en algunos proyectos.

- **Indicadores de productos:** miden los bienes y servicios producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos y procesos.
- **Indicadores de resultado:** miden los efectos de corto y mediano plazo generados con la entrega de los bienes y servicios y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes y servicios.

Paso 3. Construcción de las fichas y matriz de los indicadores

Así, para cada uno de los indicadores se elaboró una ficha (tabla 13) que contemplaba los siguientes aspectos:

1. Nombre de los indicadores a los objetivos para mantener la coherencia con el Plan.
2. Denominadores, descripciones, fórmulas de cálculo, para cada uno de los indicadores.
3. Corrección de las segmentaciones de las poblaciones que no eran adecuadas.
4. Consistencia de las líneas de base, es decir, estas deben responder a la redacción del objetivo (porcentaje, número, ratios, etc.).
5. Código identificador a cada indicador.

Asimismo, se desarrolló una matriz para compilar y analizar indicadores existentes de distintas fuentes no vinculados al Plan: proyectos y programas que se ejecutan en el marco del Plan, estadísticas provinciales (proyectadas).

Paso 4. Recopilación de la información necesaria

La recolección de datos tiene que ver con todos aquellos mecanismos que permitirán construir finalmente el indicador. La generación de información para la construcción de los indicadores es una tarea compleja que implicó la identificación de la información pertinente, recursos para construir bases de datos y la realización de investigaciones o encuestas para construir indicadores de resultado y de calidad. A los fines de este proyecto, se priorizaron los indicadores que podían ser medidos a partir de datos administrativos o de datos censales, es decir, a partir de información que ya está siendo relevada. Se evitó así la construcción de indicadores para los cuales se requiera la realización de encuestas especiales.

Paso 5. Validación de los indicadores

Como parte del proceso de depuración de indicadores, se desarrolló una ronda de validación de los mismos con el Comité Ejecutivo del Plan. Asimismo, se evaluaron los indicadores propuestos junto con los actores involucrados en la implementación de los proyectos y programas del PDN y en el relevamiento de la información necesaria para su medición. Finalmente, se seleccionaron aquellos indicadores que cumplen con tres atributos clave: la relevancia, la confiabilidad y la factibilidad de su medición. A los fines de estimar la factibilidad de la medición de los indicadores propuestos en esta primera etapa se elaboró un índice que agrega dos variables: i) la etapa de ejecución del proyecto o programa y ii) la accesibilidad de los datos necesarios para la medición. El índice toma valores entre 1 y 3, donde 1 expresa un bajo nivel de factibilidad de medición del indicador y 3 un alto nivel de factibilidad de medición.

Etapa de ejecución

- Proyectos avanzando, mostrando resultados o impacto (3)
- Intervenciones con proyectos en formulación o proyectadas pero aún no iniciadas. Proyectos ejecutándose pero que deben fortalecerse (2)
- Proyectos no iniciados o ejecutados. O sin datos sobre avances (1)

Accesibilidad

- Datos con acceso público (3)
- Datos sin acceso público (2)
- No hay datos administrativos (1)

TABLA 13. Ejemplo de ficha de indicadores

Propósito		Repavimentación RP2. 1° etapa: tramo km. 273 – km. 301,51. 2° etapa: tramo km. 301,51 – km. 323.
Plan del Norte	Objetivo de desarrollo	Consolidar una infraestructura de conectividad para el desarrollo productivo y social, ampliando el acceso a los servicios de comunicación.
	Línea estratégica	Integración territorial
	Eje	Conectividad
Agenda 2030	Objetivo	9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
	Meta	9.1. Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.
Organismo ejecutor	Ministerio	Infraestructura y Transporte
	Secretaría	Sin datos
	Subsecretaría	Sin datos
	Dirección	Dirección Provincial de Vialidad
Plazo de ejecución		20/09/2016 - 01/03/2018
Lugar de ejecución		9 de Julio
Costo total		511.000.000
Fuente de financiamiento		Provincia
Beneficiarios	Localización	Esteban Rams, Logroño
	Número	Sin datos
Avances	2016	Se firmaron contratos de adjudicación para repavimentar la ruta provincial N° 2.
	2017	Sección 1 – Tramo a RP N° 17 – Esteban Rams.
	2018	Finalizada la repavimentación de 50 kilómetros de la Ruta Provincial N° 2, tramo Logroño - Esteban Rams.
Etapa de avance 2018		Finalizado

Fuente: elaboración propia.

TABLA 14. La matriz de M&E del Plan del Norte

Objetivos de desarrollo	Líneas estratégicas	Máximo progreso alcanzado	Indicador	Línea de base	Último valor
Garantizar la provisión de servicios públicos de calidad: agua, energía, gas, cloacas.	Integración territorial	Significativos	Porcentaje de la población servida por la red de agua potable	62,33% (2015)	71,33% (2019)
	Economía para el desarrollo				
Consolidar una infraestructura de conectividad para el desarrollo productivo y social, ampliando el acceso a los servicios de comunicación.	Integración territorial	Significativos	Rutas provinciales con mejorado o pavimento	17,30% (2015)	25,50% (2019)
Garantizar el acceso a la educación, la salud, la cultura, la vivienda, la seguridad y el trabajo.	Arraigo regional	Moderados	Puestos de trabajo	+0,92% (2015)	+2,29% (2018)
Potenciar las economías regionales, la economía social y la capacidad emprendedora	Economía para el desarrollo	Sin avances	Micro, pequeñas y medianas empresas	-1,71% (2015)	-2,00% (2018)
Profundizar la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la vida cotidiana y en la actividad productiva	Economía para el desarrollo	Significativos	Empresas de servicios profesionales, científicos y técnicos	-0,94% (2015)	+2,67% (2018)
Establecer políticas estrictas de preservación de la calidad ambiental y uso responsable de los recursos naturales	Integración territorial	Significativos	Bosques nativos con planes de manejo y conservación	0,98% (2015)	3,41% (2018)
	Economía para el desarrollo				

Fuente: elaboración propia.

Listado de informes producidos

- [Evaluación del servicio de abastecimiento de agua potable](#)
- [Evaluación de proyectos de infraestructura vial](#)
- [Evaluación final del Plan del Norte 2016-2019. Integración territorial](#)
- [Evaluación final del Plan del Norte 2016-2019. Economía para el desarrollo](#)
- [Evaluación final del Plan del Norte 2016-2019. Arraigo regional](#)
- [¿Cómo contribuye el Plan del Norte a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Santa Fe?](#)
- [Informe de Monitoreo de Proyectos](#)
- [Evaluación de medio término del Plan del Norte. Integración territorial](#)
- [Evaluación de medio término del Plan del Norte. Economía para el desarrollo](#)
- [Evaluación de medio término del Plan del Norte. Arraigo regional](#)

Acerca de los autores



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

Natalia Aquilino

– Directora del programa de Monitoreo y Evaluación

Licenciada en Ciencia Política, Administración y Planificación Públicas (Universidad Nacional de Rosario) y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Instituto de Desarrollo Regional).

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).

Jimena Rubio

– Investigadora principal del programa de Monitoreo y Evaluación

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad de Pompeu Fabra).

Mariángeles Gutiérrez Boede

– Analista de proyectos programa de Monitoreo y Evaluación

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Santa Fe). Candidata a Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín).

El programa de Monitoreo y Evaluación agradece a los funcionarios provinciales 2015-2019: el Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz; el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Pablo Farías; el Ministro de Infraestructura y Transporte, José Garibay; la Ministra de Producción, Alicia Ciciliani, la Subsecretaria de Desarrollo Estratégico, María Paz Gutiérrez; el Coordinador del Plan del Norte, Sergio Rojas y al equipo técnico Pamela Savoia y por su apoyo durante la implementación del proyecto. Además, agradece el constante apoyo técnico del Consejo Federal de Inversiones a través de sus especialistas María Magdalena Ruiz Brussain y Rodolfo Garay.

Para citar este documento:

Aquilino, N., Laffaire, M., Rubio, J. y Gutiérrez Bode, M. (mayo de 2020). *Una estrategia de gestión de información territorial*. El sistema de monitoreo y evaluación del Plan del Norte. 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 Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

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.

www.cippec.org
