

Análisis de evaluabilidad

Lineamientos para fortalecer las prácticas de evaluación en la gestión pública

Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

octubre 2023

Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Ing. Agustín Rossi

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Sra. Marisol Merquel

Subsecretaría de Coordinación Técnica y Análisis de la Información

Dr. Eduardo Hipólito Brau

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Lic. Mercedes Marcó del Pont

Subsecretaría de Estrategia para el Desarrollo

Dra. Verónica Robert

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Sr. Alejandro Omar Grillo

Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Lic. Alberto Sanchis, Director Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Lic. Romina Vittor, asesora, SIEMPRO

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Dra. Verónica Robert, Subsecretaria de Estrategia para el Desarrollo

Lic. Juan Sebastián Rotondo, Director Nacional de Análisis y Estudios

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Lic. Adrián Caneto, Director Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, SSFI

Mg. María Eva Arias, Directora de Seguimiento y Evaluación de la Gestión, DNFCG-SSFI

Mg. María Lucía Sampayo, Directora de Planificación de la Gestión, DNFCG-SSFI

Autores

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Mg. Eva Arias, Directora de Seguimiento y Evaluación de la Gestión, DNFCG

Lic. Santiago Betervide, analista sectorial, DNFCG

Dra. Clara Bressano, analista sectorial, DNFCG

Lic. Patricia Fernández, analista sectorial, DNFCG

Lic. Alina López, analista sectorial, DNFCG

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Lic. Alberto Sanchis, Director Nacional del SIEMPRO

Lic. Romina Vittor, asesora, SIEMPRO

Lic. Leandro Gielis, asesor, SIEMPRO

Los autores agradecen los valiosos aportes realizados por

Lic. Julia Gentile, Abog. Marilina Vázquez Valencia, Lic. Julia Sánchez Cestona y

Cdor. Juan Manuel Montagna

Av. Pte. Roque Sáenz Peña 511
C.A.B.A.

Última actualización: octubre 2023

Índice

| | |
|--|----|
| Prefacio | 5 |
| Introducción..... | 7 |
| Análisis de evaluabilidad..... | 11 |
| Pautas metodológicas..... | 11 |
| Ejes de la evaluabilidad..... | 11 |
| 1. Calidad del diseño de la intervención..... | 12 |
| 2. Calidad del sistema de seguimiento..... | 17 |
| 3. Propósito de la evaluación..... | 19 |
| 4. Fortalecimiento de las capacidades..... | 23 |
| Los procesos de evaluación en la Administración Pública Nacional: un estado de situación..... | 28 |
| Propósitos..... | 28 |
| Marco organizacional..... | 29 |
| Marco normativo..... | 31 |
| Práctica evaluativa..... | 33 |
| Desafíos actuales para la Evaluación de Políticas Públicas..... | 35 |
| Bibliografía..... | 38 |

Prefacio

La evaluación es un componente fundamental para el fortalecimiento de la gestión pública, en tanto genera un aporte al proceso de toma de decisiones mediante la generación de evidencia en lo que respecta a la implementación, resultados e impactos de las intervenciones públicas. Es decir, la información que produce el proceso evaluativo permite construir valoraciones fundamentadas para el conjunto de decisiones de gestión. En este sentido, las evaluaciones de la intervención pública tienen como propósito mejorar las intervenciones, favoreciendo la eficiencia de los recursos empleados para alcanzar los objetivos previstos. A su vez, contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas públicas hacia la ciudadanía.

La evaluación es una práctica que se ha extendido en los últimos años dentro de la administración pública, dejando de ser un proceso residual y de ejecución externa para constituirse en una herramienta estratégica asociada a la toma de decisiones, en tanto permite conocer y mejorar las políticas. Para consolidar las capacidades institucionales, es necesario promover la noción de evaluación como una práctica orientada al aprendizaje y a la mejora continua de las decisiones públicas, siendo también un insumo que favorece la transparencia de la gestión mencionada anteriormente.

A su vez, la evaluación debe ser entendida como una práctica integrada a todo el ciclo de la política pública, pudiendo ser realizada en distintos momentos del proceso de implementación, y no solo una vez finalizada su ejecución.

En suma, podemos afirmar que evaluamos para “retroalimentar la gestión” (SIEMPRO, 1999), proporcionando información continua para tomar decisiones respecto a: la consistencia en la planificación de una intervención, su viabilidad y sustentabilidad; la eficacia, eficiencia y calidad de los resultados e impactos generados. También para analizar los procesos que se generan en su ejecución, su eventual redimensionamiento, la perspectiva de las/os destinatarias/os y de la institución ejecutora y, no menos importante, determinar su contribución en el acceso y ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las/os destinatarias/os.

Asimismo, la información provista por las evaluaciones en la gestión pública puede brindar datos relevantes para el proceso de seguimiento de las metas definidas por nuestro país en su compromiso con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En este sentido, las prácticas evaluativas favorecen el ejercicio democrático mediante mecanismos que transparentan la gestión, facilitando el acceso a la información y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Es importante destacar que en el Decreto 292/2018, sancionado en abril de 2018, se plasman algunos aspectos relevantes para considerar y priorizar la implementación de evaluaciones. Entre ellos se encuentran:

- a.** Relación con el logro de los Objetivos y Prioridades de Gobierno y los Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible;
- b.** Contribución de los programas a la atención de las problemáticas sociales más relevantes;
- c.** Relevancia presupuestaria y/o cobertura poblacional de sus prestaciones;
- d.** Carácter innovador o estratégico de la política en relación a su diseño y/o implementación;
- e.** Necesidades de información (demandas de evaluación de los ministerios y/u organismos ejecutores de programas; necesidades de cumplir con requisitos de evaluación; inexistencia de evaluación previa o baja calidad de información de monitoreo; etapa de desarrollo del programa que justifique la necesidad de una evaluación específica).

Bajo esta orientación, el presente documento ofrece un conjunto de lineamientos de evaluabilidad con el propósito de conocer el estado de situación de las intervenciones estatales como insumo para el diseño de una futura evaluación. Es decir, el espíritu que orienta la elaboración de un instrumento de evaluabilidad en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación es el de facilitar el análisis y allanar los primeros pasos necesarios para iniciar procesos evaluativos de calidad. Y de este modo, fomentar la práctica de la evaluación en la administración pública como instancia fundamental para el aprendizaje y producción de información vital para la toma de decisiones de gestión.

Introducción

El presente documento brinda una serie de lineamientos para fortalecer los procesos evaluativos en la gestión pública. La propuesta de trabajo presentada parte de la premisa de que la evaluación es una práctica orientada a mejorar las intervenciones de los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. Es también un proceso de construcción de conocimiento orientado a la acción, cuyo propósito es contribuir a un ciclo de retroalimentación y aprendizaje de las intervenciones estatales, generando insumos claves para la toma de decisiones.

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de la evaluación como práctica en la gestión pública y de potenciar las capacidades institucionales para su desarrollo, así como de mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos, se elaboró esta herramienta metodológica en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación.

En la bibliografía sobre el tema, se pueden encontrar distintas definiciones de evaluabilidad. En la mayoría de los casos, se hace referencia a que es una instancia previa a los procesos evaluativos que permiten determinar si es factible la evaluación, considerando aspectos tales como los costos, los potenciales beneficios en los resultados y la fiabilidad y credibilidad de la información. La evaluabilidad, en ese sentido, es una herramienta práctica en tanto colabora en la toma de decisiones de los agentes públicos ofreciendo ciertas pautas para identificar aspectos factibles de ser mejorados en la intervención pública y prepararla para su potencial evaluación. Por otro lado, fortalece la capacidad y cultura institucional en torno a las prácticas de evaluación (Davies, 2013; Navarra, 2013; Laffaire *et al.*, 2020).

En la mayoría de los casos, los instrumentos de evaluabilidad se estructuran a partir de la construcción de un índice capaz de facilitar la toma de decisiones que, en función de los resultados obtenidos, determinan cuán evaluable resulta una intervención pública. A diferencia de la propuesta metodológica del índice sumatorio, ampliamente utilizada en el campo de la evaluabilidad, los lineamientos que aquí se presentan se orientan a **identificar, dentro de cada dimensión analizada, cuáles son aquellos aspectos que deben contemplarse y, en caso de ser necesario, mejorarse como paso previo a iniciar la evaluación de cualquier intervención pública**¹. La propuesta se basa en la idea del “análisis de evaluabilidad” del Protocolo de Evaluabilidad de Navarra (Navarra, 2013), con el objetivo de facilitar la puesta en marcha de cualquier tipo de evaluación de manera ágil y flexible. En este sentido, esta herramienta acerca claves metodológicas básicas que facilitarán a las y los agentes que desempeñan tareas de seguimiento y evaluación, así como también a las áreas no especializadas que requieran iniciar una evaluación.

Teniendo en cuenta las complejidades políticas, administrativas y operativas del quehacer cotidiano de la Administración Pública Nacional (APN), estos lineamientos son una guía orientadora para implementar las evaluaciones que se consideren pertinentes según las decisiones técnico-políticas, identificando previamente las vacancias de información que requieran ser reconstruidas o contempladas para el diseño de una evaluación.

En síntesis, **los lineamientos que se desarrollan a continuación tienen como premisa que toda intervención pública es evaluable**. También, que las evaluaciones se constituyen en un pilar clave para la toma de decisiones fundadas a partir de la producción de información relevante con el objetivo de mejorar la efectividad de la gestión de las políticas públicas orientadas a garantizar acceso a derechos.

¹ Cabe aclarar la distinción entre el análisis de evaluabilidad y la evaluación de diseño. En ocasiones, ambos conceptos pueden confundirse. El análisis de evaluabilidad se orienta a identificar si así como está diseñada la intervención es factible de ser evaluada o, en su defecto, qué aspectos son necesarios mejorar para iniciar el proceso evaluativo. La evaluación de diseño, en cambio, es un tipo de evaluación que pone énfasis en el diseño de la intervención pública, focalizando principalmente en su consistencia y coherencia interna. Como resultado de este tipo de evaluación se espera corroborar la pertinencia del diseño de una intervención o, en su defecto, delinear propuestas para mejorarla. Para ampliar información sobre los distintos tipos de evaluación se recomienda consultar la *Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas* de la DNFCG de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dnfcg_guia_para_el_diseno_de_evaluacion_de_politicas_publicas.pdf

Cabe señalar aquí una diferencia conceptual entre la noción de **intervención pública** y la de **política pública**. Esta última hace referencia al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno en respuesta a los problemas que, en un momento determinado, la ciudadanía y el propio gobierno consideran prioritarios. Las intervenciones, por el contrario, son aquellas acciones concretas que implementa un organismo para coadyuvar en la resolución de aquellos problemas, es decir, la implementación de planes, programas o distintas medidas de gobierno. A partir de esta distinción, cabe destacar que los lineamientos de evaluabilidad toman como unidad de análisis a las intervenciones públicas, en tanto son estas las que expresan las diferentes formas a través de las cuales se ejecutan las políticas públicas.

En el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas², esta herramienta permite el fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo de evaluaciones en los distintos organismos de la APN y la producción de información relevante como insumo clave para desarrollar procesos de evaluación de las políticas públicas. Cabe destacar la relevancia de considerar como paso previo a iniciar cualquier evaluación, la necesidad de contemplar los compromisos internacionales adoptados por la Argentina, entre ellos la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³. Dicha Agenda plantea desafíos tanto para el diseño como para la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, particularmente en cuanto a la necesidad de su integralidad y la consideración de la perspectiva de derechos humanos, las cinco áreas críticas de acción⁴ y las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

2 Ámbito transversal de trabajo, integrado por las y los titulares de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, que tiene como principal función la orientación estratégica, coordinación y regulación de la evaluación de las políticas públicas. Ver: Decisión Administrativa 203/2023, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-203-2023-380625/texto.

3 Naciones Unidas (2015). Resolución NU 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York. Recuperado de: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

4 De acuerdo a la Resolución NU 70/1: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

En este sentido, el análisis de evaluabilidad es un instrumento que puede colaborar a la identificación de las metas con las que las intervenciones públicas se relacionan y potenciar así las contribuciones para alcanzar los ODS⁵.

Cabe aclarar que la propuesta del Análisis de Evaluabilidad aquí presentada incorpora las sugerencias realizadas por referentes en materia de evaluación de distintos organismos de la Administración Pública Nacional⁶. Este espacio de revisión se llevó a cabo en el marco del Taller de Evaluabilidad realizado el 16 de agosto del corriente año. En él se presentaron los objetivos y aspectos metodológicos generales de la herramienta con el fin de consensuar una propuesta de evaluabilidad orientada a fortalecer las capacidades de evaluación dentro de la APN. Se incorporan dentro del documento las observaciones y principales acuerdos alcanzados dentro de este encuentro, así como la identificación de los desafíos actuales para la evaluación de políticas públicas y algunas propuestas para su fortalecimiento institucional.

El documento se estructura en tres apartados. En el primero, se desarrolla la propuesta metodológica para implementar el análisis de evaluabilidad de la intervención pública, tomando en consideración cuatro ejes de análisis (calidad del diseño, calidad del seguimiento, propósito de la evaluación y fortalecimiento de las capacidades en términos de transversalidad, calidad y transparencia). En el segundo apartado, se presentan los resultados de un estudio realizado sobre las capacidades institucionales de evaluación de los organismos que conforman la APN como primer acercamiento al estado de situación de la evaluación en Argentina. Y, por último, en el apartado final, se exponen algunos desafíos para lograr consolidar las prácticas de evaluación en la gestión pública en el país.

⁵ En tal dirección, la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS, coordinada por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, realiza la vinculación de intervenciones de políticas públicas con las metas priorizadas de los ODS. Así se reconocen más de mil planes, programas, proyectos, etc. articulados con las prioridades políticas con incidencia directa e indirecta en las metas. Ver: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021). *Planes, programas, proyectos y estrategias alineadas a las metas priorizadas de los 17 ODS Argentina 2021. Corte Junio*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/10/planes_programas_proyectos_estrategias_orientados_a_las_metas_de_los_17_1.pdf

⁶ Las y los referentes que participaron del Taller de Evaluabilidad pertenecen a los siguientes organismos: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio de Cultura; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; Ministerio de Economía (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo); Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Transporte; y otros organismos como AFIP; Agencia de Acceso a la Información Pública; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y PAMI.

Análisis de evaluabilidad

Pautas metodológicas

Los lineamientos metodológicos de evaluabilidad que aquí se desarrollan toman como unidad de análisis a la intervención pública. Se la considera como la referencia mensurable y la forma a través de la cual se ejecutan las políticas públicas, las cuales son el resultado agregado de un conjunto de intervenciones orientadas a dar respuesta a un problema considerado prioritario.

Se parte de la identificación de cuatro ejes. Los tres primeros comprenden los momentos del ciclo de una política pública (planificación, seguimiento y evaluación), mientras que el último está orientado a identificar aspectos que permitan fortalecer las capacidades institucionales en materia de transversalidad, integridad y transparencia.

Dentro de cada uno de los ejes se presentan distintos indicadores plasmados en forma de preguntas sobre las cuales existen dos posibilidades de respuesta (afirmativa y negativa). Si bien teóricamente cabría considerar la categoría “no sabe”, que expresa el desconocimiento para dar respuesta a cada pregunta, en esta propuesta se omite esta opción, ya que se parte de la presunción de que las grillas serán respondidas por un equipo de trabajo con conocimiento previo de la intervención o, en su defecto, con amplio acceso para obtener la información necesaria, pudiendo dar cuenta del proceso de planificación y seguimiento de la política a evaluar. Como se mencionó anteriormente, este instrumento es una instancia previa a los procesos evaluativos. En este sentido, ofrece elementos para identificar mejoras en la intervención pública y prepararla para su futura evaluación. Por lo tanto, toda respuesta negativa será acompañada de un conjunto de recomendaciones que permitan su abordaje, así como de material de apoyo bibliográfico para su posible resolución.

Ejes de la evaluabilidad

El instrumento de evaluabilidad define cuatro ejes que en su conjunto permiten realizar un diagnóstico que brinda herramientas para la posterior toma de decisiones al momento del diseño de una evaluación.

El primer eje aborda la **calidad del diseño**. En él, se evalúa al momento de la planificación, considerando tres dimensiones principales de dicho diseño: la construcción del diagnóstico (definición del problema; identificación de causas críticas, evidencias y consecuencias; reconocimiento de actores clave); el perfil de intervención (población objetivo, alcance y cadena de valor); y, por último, la definición de objetivos (concordancia al problema, coherencia, claridad, precisión y explicitación de logros).

El segundo eje hace referencia a la **calidad del sistema de seguimiento**, profundizando tanto en aspectos de dicha calidad como la factibilidad de su construcción. A su vez, ofrece una orientación sobre el tipo de evaluación a realizar contemplando los indicadores construidos.

El tercer eje hace énfasis en los **propósitos de la evaluación**. En este sentido, se explicitan aspectos vinculados a las condiciones que favorecen o propician la realización de una evaluación. Por un lado, se toma en consideración la claridad con la que se expresa el propósito y las preguntas de evaluación. Por otro lado, en su factibilidad, tanto en términos de recursos (humanos, económicos, materiales) como de aspectos político-institucionales. En interrelación con lo anterior, se aborda también la utilidad asignada internamente a la evaluación en términos de la generación de aprendizajes para la mejora de las políticas públicas.

El cuarto y último eje, denominado **fortalecimiento de las capacidades**, permite identificar un conjunto de recomendaciones que contribuyen a fortalecer las capacidades en evaluación, desde una perspectiva democrática, inclusiva, federal y orientada a la ética pública. Considera el análisis de un conjunto de ejes transversales tales como federalización y género, y de aspectos de integridad y transparencia pública.

1. Calidad del diseño de la intervención

La **calidad del diseño de la intervención** se sitúa en la instancia de planificación de una intervención pública reconstruyendo sus elementos principales: diagnóstico, perfil de intervención resultante y objetivos propuestos para su abordaje.

a. Diagnóstico de la intervención

Con respecto al **diagnóstico**, se analiza cuáles son las razones que motivan la intervención, con el propósito de identificar en qué medida su diseño expresa ese contexto inicialmente identificado.

La reconstrucción del diagnóstico se realiza a través de tres indicadores. El primero, hace referencia a la definición del **problema** de intervención. Los problemas son de orden público y permiten identificar las transformaciones que las políticas públicas se proponen realizar. En este sentido, la resolución de los problemas facilita la delimitación de los objetivos y las acciones que se requiere implementar para alcanzar dichas transformaciones.

El segundo indicador se refiere a la identificación de las **causas críticas, evidencias y consecuencias del problema**, que permite diseñar la estrategia de intervención más adecuada para enfrentarlo. Se trabaja bajo el supuesto de que las causas críticas impactan directamente sobre las evidencias del problema y que su modificación posibilita su reversión. De cara a un proceso evaluativo, la reconstrucción del problema y la comprensión en profundidad de las causas críticas y sus consecuencias permite clarificar las posibles hipótesis de la evaluación. También, acotar y establecer un parámetro de valoración entre los resultados de la evaluación y el punto de partida que dio origen a la intervención.

El último indicador se vincula con el **mapa de actores** de la intervención. Es decir, qué personas, grupos u organizaciones se encuentran involucrados en el problema, en función de sus intereses y capacidades para intervenir en este. En el diseño de una evaluación, la construcción del mapa de actores no solo permite dar mayor profundidad a la comprensión de la intervención y su factibilidad, sino también identificar los actores clave para llevar adelante dicha evaluación.

Se presentan a continuación las preguntas asociadas al diagnóstico de la intervención, acompañadas de una serie de recomendaciones para aquellos casos que la respuesta a la pregunta sea negativa. Para cada eje y dimensión analizada, se reproducirá el mismo esquema.

| Diagnóstico | SÍ | NO | Recomendaciones |
|--|----|----|---|
| ¿Fue definido el problema o cuestión problemática a abordar por parte de la política pública? | | | Reconstruir el problema de origen, las principales causas, consecuencias y aspectos observables sobre los que el programa o intervención busca incidir. |
| ¿Se identifican las causas críticas, los factores que evidencian la existencia del problema y sus consecuencias? | | | |
| ¿Existe un mapa de los actores clave involucrados con el problema identificado? | | | Si no existe, elaborar el mapa de actores identificando los actores institucionales responsables. |

Recursos disponibles

- [Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas](#). Momento 1: Análisis situacional (pp. 17-24); Anexo II (pp. 69-70)
- [Guía para la formulación de programas](#). Análisis situacional (pp. 10-16)
- *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*. Módulo I - SIEMPRO.

b. Perfil de la intervención

La segunda dimensión del diseño se refiere al **perfil de la intervención**. Está compuesto por el análisis de dos indicadores. El primero de ellos está relacionado con la identificación de la **población objetivo y alcance** de la intervención. Ambos aspectos se delimitan durante el análisis situacional y, en concordancia con la definición del problema y el mapeo de actores. En el marco del proceso evaluativo, reconstruir la población objetivo y el alcance de la intervención y diferenciarla de otros destinatarios/as que se ven beneficiados directa o indirectamente, permite establecer parámetros situados de evaluación, principalmente en términos de productos, resultados e impactos alcanzados. También posibilita la incorporación de criterios metodológicos específicos, como pueden ser los análisis comparativos entre distintas regiones geográficas, sectores productivos, entre otros.

El segundo indicador hace referencia a la definición de la **cadena de valor público** de la intervención. Esta permite obtener una mirada ordenadora sobre qué hace el Estado cuando desarrolla sus políticas públicas, a partir de una representación gráfica de cómo se espera llegar a los resultados esperados. En la cadena de valor público se vinculan cinco elementos (insumos, operaciones, productos, resultados e impactos) considerando un conjunto de supuestos que sustentan la relación causal entre ellos. En el marco de una evaluación, reconstruir la cadena de valor provee un ordenamiento que clarifica la respuesta a la pregunta *¿Qué es lo que queremos evaluar?* Es decir, entender la lógica del programa y sus supuestos básicos permite enfocar mejor la pregunta de evaluación y definir, así, el tipo de evaluación que se va a emprender (diseño, procesos, producto, resultados, impactos).

| Perfil | SÍ | NO | Recomendaciones |
|---|----|----|---|
| ¿Se encuentra claramente identificada la población objetivo y el alcance de la intervención? | | | Delimitar quiénes son los destinatarios directos y diferenciarlos de posibles destinatarios indirectos de la intervención. |
| ¿Están claramente identificados los elementos que componen la cadena de valor público de la intervención? | | | Reconstruir de la cadena de valor (recursos, actividades, productos, resultados e impactos esperados, asociados a la intervención). |

Recursos disponibles

- [Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas](#). El lenguaje de las políticas públicas: la creación de valor público (pp. 13-14); Momento 1: Análisis situacional (pp. 17-24); Anexo II (pp. 69-70)
- [Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas](#). El análisis inicial (pp. 32-39); Anexo IV. I Cadena de valor (p. 100)
- [Guía para la formulación de programas](#). Sobre la propuesta teórico-metodológica (pp. 6-8)

- *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. Módulo I - SIEMPRO.*

c. Objetivos de la intervención

La tercera y última dimensión del diseño de intervención se refiere a los **objetivos**. Este apartado proporciona, por un lado, un conjunto de indicadores orientados a reconstruir los objetivos de la política y en qué medida expresan con **claridad y precisión los logros** que se pretende alcanzar. Objetivos claros, concisos y que expresan logros son el punto de partida de una evaluación, ya que así se establece con claridad el parámetro de comparación entre lo esperado y lo que efectivamente sucedió.

El segundo set de indicadores reconstruye si los objetivos presentan **coherencia y concordancia** con el análisis situacional que dio origen a la intervención. Esta reconstrucción resulta de utilidad por dos razones. Por un lado, porque pone de manifiesto cuál es la meta y, en ese sentido, porque podría actuar como un punto de comparación para evaluar la planificación en relación a su ejecución efectiva. Por otro lado, orienta la decisión para definir si es necesario realizar una evaluación de diseño que profundice en la concordancia y coherencia entre el problema, los objetivos y actividades planteadas para la resolución. Este tipo de evaluación analiza la intervención en sí misma, respondiendo a interrogantes que permiten determinar si el diseño está orientado al cumplimiento de los objetivos propuestos. En caso contrario, permite identificar los aspectos que deben rediseñarse.

| Objetivos | SÍ | NO | Recomendaciones |
|---|----|----|---|
| ¿Se han definido explícitamente los objetivos que persigue la intervención? | | | Explicitar o reconstruir los objetivos de la intervención, de forma clara, concisa y precisa de modo que se puedan inferir los logros propuestos con la intervención. |
| ¿Son claros? ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento de la intervención pública que se trate, saber cuál es el fin o propósito del mismo? | | | |
| ¿Son concisos? ¿Expresan con exactitud y brevedad los resultados o fines que pretende la intervención? | | | |
| ¿Se explicitan los logros que se esperan alcanzar con la intervención? | | | |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>¿Responden los objetivos de la intervención a las necesidades y problemas detectados? ¿Mantienen concordancia con los problemas identificados?</p> | | | <p>Realizar un análisis de concordancia entre problema, objetivos y actividades. En caso de detectar inconsistencias, revisar, primero, si esto es producto de una redacción que no es clara, concisa, y precisa. De lo contrario, se recomienda iniciar un proceso evaluativo del diseño de la intervención.</p> |
| <p>¿Existe coherencia entre las actividades propuestas y los objetivos? Es decir, la puesta en marcha de las actividades, ¿implica o puede implicar con bastante probabilidad el logro de los objetivos planteados?</p> | | | |

Recursos disponibles

- [Guía para la formulación de programas](#). Diseño estratégico de las acciones estatales. Paso 1: definición de objetivo general y objetivos específicos (pp. 17-18)
- *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. Módulo I - SIEMPRO.*

2. Calidad del sistema de seguimiento

La **calidad del diseño de seguimiento** se sitúa en el momento de ejecución de la política pública, reconstruyendo el conjunto de decisiones vinculadas a su monitoreo en el tiempo. Este eje profundiza sobre la calidad del seguimiento o su factibilidad de construcción. También, ofrece una orientación sobre si el tipo de evaluación que se estima realizar es factible en función del tipo de indicadores que puedan construirse y medirse.

Cabe aclarar que la ausencia de datos sobre la evolución de una intervención puede condicionar no solo su efectiva implementación, sino también el tipo y diseño de evaluación que pueda implementarse. Es, por esta razón, recomendable verificar la existencia de indicadores asociados a los distintos eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos, resultados e impactos), así como sus líneas de base y metas. Esto permite, por ejemplo, indagar determinados procesos o actividades, analizar desvíos durante su implementación, abrir interrogantes a procesos evaluativos para valorar el progreso en términos de cumplimiento de objetivos, o la efectividad de sus resultados e impactos.

Este eje, se organiza de acuerdo a cinco indicadores. El primero identifica su **construcción**. El segundo, profundiza sobre **sus características**, para poder realizar un efectivo seguimiento. En tercer lugar, se mide la **relevancia** de los indicadores en cuanto a su correspondencia con los objetivos propuestos para la intervención. El cuarto indicador ahonda en la **fiabilidad** de la información obtenida. Por último, se indaga sobre el **conjunto de indicadores** construidos y en qué medida expresan los distintos eslabones de la cadena de valor público.

| Diseño del sistema de seguimiento | SÍ | NO | Recomendaciones |
|---|----|----|---|
| ¿Se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades? | | | Identificar los indicadores clave que den cuenta de los aspectos principales de la ejecución de la intervención, tomando en consideración que la información necesaria para su reconstrucción sea fiable, eficaz, ágil de obtener y no muy costosa. |
| ¿Se definió algún procedimiento y/o metodología de relevamiento de la información del indicador? Es decir, ¿se estableció la fuente de información, periodicidad del relevamiento, unidad de medida, responsable de la información? | | | Reconstruir los principales aspectos técnicos de la construcción de los indicadores formulados (ficha del indicador) y precisar las decisiones metodológicas en documentos complementarios. |
| ¿Son relevantes los indicadores para la intervención? Es decir, ¿tienen correspondencia con los objetivos y las actividades propuestas en la intervención? | | | Deberá evaluarse en cada caso la necesidad de desarrollar indicadores pertinentes para el cumplimiento de los objetivos planteados de la intervención. En su defecto, elaborar recomendaciones que permitan mejorar la calidad de la información. |
| ¿La información del seguimiento resulta fiable/confiable? | | | |
| ¿Se definieron indicadores desagregados según la instancia de implementación de la intervención? Es decir, indicadores según proceso, cobertura, resultado e impacto. | | | Revisar la existencia de indicadores asociados a los distintos eslabones de la cadena de valor (insumos, productos, resultados e impactos), las líneas de base y las metas. |

Recursos disponibles

- [Los usos de los indicadores en la gestión pública](#)
- [Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas](#). Anexo I (pp. 87-92)

3. Propósito de la evaluación

El tercer eje aborda las condiciones dadas para la realización de la evaluación, tomando en consideración tanto la clara comprensión de las razones que la motivan como su factibilidad. Se estructura en función de tres dimensiones: claridad en el propósito y preguntas de evaluación; factibilidad operativa y utilidad; y factibilidad política. Se aborda también la utilidad asignada internamente a la evaluación en términos de la generación de aprendizajes para la mejora de las políticas públicas.

a. Claridad en el propósito y preguntas de evaluación

En esta dimensión se analizan tres indicadores. En primer lugar, si el **propósito ya se encuentra definido**. En segundo término, si puede establecerse **sobre qué elemento de la cadena de valor se situará la evaluación** y, por último, si se estableció el **recorte de la evaluación**. Definir y explicitar qué se quiere conocer y para qué resulta de vital importancia en el inicio de un proceso evaluativo. Esto permitirá diseñar una evaluación que responda a las necesidades planteadas y posibilitará que los resultados sean utilizados como instancias reales de aprendizaje. Es decir, la implementación del instrumento de evaluabilidad contempla en esta dimensión de análisis un espacio en donde plasmar las líneas iniciales de evaluación consideradas. En caso de no contar con ellas, la implementación de la herramienta en su conjunto podrá ser un insumo clave para su definición.

| Claridad en el propósito y preguntas | SÍ | NO | Recomendaciones |
|--|----|----|---|
| ¿Está definido el propósito y las preguntas de la evaluación? | | | Clarificar los propósitos y los principales interrogantes que se busca responder con la evaluación. La revisión de las dimensiones sobre la calidad de la planificación y del sistema de seguimiento son insumos necesarios para precisarlos. |
| ¿Se identificó el eslabón de la cadena de valor sobre el que se abordará la evaluación? Es decir, ¿se precisó en qué eslabón de la cadena se decide focalizar la evaluación? | | | Identificar la correspondencia entre la pregunta principal de evaluación y el eslabón de la cadena de valor público sobre el que se focaliza la evaluación. |
| ¿Se estableció un recorte espacio temporal de la evaluación? | | | De acuerdo con la escala o magnitud de la intervención, será necesario especificar cuál es el despliegue territorial y el período temporal de la evaluación. |

Recursos disponibles

- [Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas](#). La definición de la evaluación (pp. 39-40)
- *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. Módulo II - SIEMPRO.*

b. Factibilidad operativa

Esta dimensión reconstruye la viabilidad de la evaluación, considerando los distintos tipos de recursos que permiten su realización efectiva: **económicos, humanos, temporales y de información**. Es fundamental conocer con qué recursos se cuenta, ya que su disponibilidad puede condicionar decisiones propias del diseño de evaluación (propuesta metodológica, plazos esperados, complejidad del abordaje, etc.) o la calidad de la misma.

Sobre este punto es necesario volver a poner de relieve la perspectiva a la que adscribe la presente propuesta, que concibe la evaluación como parte constitutiva y necesaria del ciclo de una política pública. Por esta razón, este eje que pone en evidencia ya sea la inexistencia o la escasez de algún tipo de recurso, de ninguna manera inhabilita la posibilidad de una evaluación. Conocer los recursos con los que se cuenta permite, más bien, diseñar una evaluación que cumpla con los objetivos propuestos tomando en consideración el conjunto de recursos con los que se cuenta para hacerlo.

| Factibilidad operativa | SÍ | NO | Recomendaciones |
|---|----|----|--|
| ¿Existe un presupuesto definido para la evaluación? / ¿Es el presupuesto adecuado para llevar a cabo la evaluación? Es decir, ¿ el presupuesto asignado es un factor que puede limitar la evaluación proyectada? | | | Reconstruir todos los recursos con los que se contará finalmente para evaluar y revisar, en función de ellos, si se podrá dar respuesta a los principales interrogantes o, en su defecto, deberán ser acotados a alcances de menor escala. |
| ¿Los recursos humanos disponibles son los adecuados para llevar a cabo la evaluación, ya sea interna o externa? | | | |
| ¿El tiempo asignado para realizar la evaluación es suficiente para llevarla a cabo? En definitiva, ¿es el tiempo disponible un factor que puede limitar la evaluación? ¿Cuándo se espera recibir los productos de la evaluación? ¿Estarán a tiempo para que puedan mejorar la intervención? | | | |
| ¿Se facilitará al equipo de evaluación el acceso a toda la información y documentación relevante de la intervención, y a los agentes e informantes clave que deban participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra técnica de recopilación de información? | | | |

c. Utilidad y factibilidad política

La última dimensión refiere a la viabilidad de una evaluación considerando la incorporación de **la percepción de utilidad, las necesidades y los intereses** de los actores relevantes de la intervención y evaluación, ya que, en la práctica, estos actores pueden promover o, en su defecto, actuar como detractores u obstaculizadores del proceso. Por esta razón, comprender sus necesidades e intereses se convierte en un elemento de suma relevancia.

Como se ha descrito precedentemente, un proceso de evaluación debe explicitar qué se quiere conocer y para qué. En esta explicitación, se busca incluir las distintas necesidades y/o expectativas de información, ya que esto es un aspecto central a la hora de pensar la evaluación orientada a la generación de aprendizajes concretos y factibles de incorporar. En este sentido, el informe de evaluación es un documento final que adquiere un doble significado. Por un lado, describe los resultados obtenidos, orientándose a dar respuesta a los interrogantes iniciales. Por otro lado, y fundamentalmente, explicita el conjunto de aprendizajes que permite delinear acciones futuras. Para lograrlo, debe contener las inquietudes de los principales actores y considerar paralelamente estrategias comunicacionales para darle mayor relevancia entre los principales tomadores de decisión.

| Utilidad y factibilidad política | SÍ | NO | Recomendaciones |
|---|----|----|---|
| En la formulación de preguntas de evaluación ¿se ha tenido en cuenta o se tendrán en cuenta las necesidades de los grupos más representativos relacionados con la intervención? | | | Realizar un relevamiento de necesidades de información e intereses de los grupos más relevantes para precisar la pregunta de evaluación y, de forma complementaria, elaborar un diagnóstico de la utilidad percibida acerca de la evaluación. |
| ¿Los actores implicados en la intervención reconocen la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones de gestión? | | | |
| ¿Existe una actitud favorable hacia la evaluación en el personal técnico? ¿La evaluación es una prioridad para el área que implementa la intervención? | | | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| ¿Se revisó la relevancia político-institucional de la intervención en términos presupuestarios? | | | |
| ¿Se revisó la relevancia político-institucional de la intervención en términos políticos? | | | |

Recursos disponibles

- [Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas](#). Los actores clave (pp. 34-36); La comunicación de resultados (pp. 75-82)

4. Fortalecimiento de las capacidades

Esta dimensión permite identificar un conjunto de recomendaciones orientadas a la incorporación incremental de una mirada transversal de la política pública que potencie el fortalecimiento de las capacidades institucionales desde una perspectiva democrática, inclusiva, federal y basada en la ética pública. Está comprendida por dos ejes. El primero refiere a la transversalidad, mediante la incorporación de una mirada que contemple la perspectiva de género y diversidad, así como el impacto federal de las políticas públicas. El segundo eje hace mención a la dimensión de integridad y transparencia.

a. Transversalidad

La dimensión de transversalidad contiene dos aspectos: la transversalidad en relación al impacto de género y diversidad y al impacto federal de las políticas públicas. En ambas, el proceso implica una doble revisión. Por un lado, analizar cómo la transversalidad fue incorporada en el proceso mismo de planificación y ejecución de la intervención pública. Por otro lado, su consideración en el propio proceso evaluativo.

En relación al **impacto de género y diversidad** en la política pública, la incorporación de esta perspectiva pretende poner de manifiesto la construcción histórica del patriarcado como sistema desigual de ordenamiento de la vida social, basado en la supremacía, la jerarquía y el privilegio de los varones con respecto a las mujeres y LGBTI+. Considerando que la presencia del patriarcado está presente, en mayor o menor medida, en todos los ámbitos de la vida social, es de suma relevancia su identificación,

en pos de interrumpir la reproducción de los patrones de desigualdad que genera. En esta línea, la desigualdad en el acceso a derechos se expresa tanto en el reconocimiento (igualdad formal) como en el ejercicio (igualdad real o sustantiva) de derechos. Es por ello que las intervenciones públicas pueden analizarse en términos de su acercamiento y alejamiento respecto de la igualdad formal y real de derechos para las mujeres y LGBTI+.

El aspecto vinculado al **impacto federal** hace referencia al desafío de la integración territorial, del desarrollo federal equilibrado y del esfuerzo por generar las mismas condiciones de posibilidad entre regiones, superando históricas desigualdades en lo que respecta a las condiciones de vida de la población y productividad de sus actividades económicas. Desde esta perspectiva, las intervenciones públicas pueden analizarse en términos de su equilibrio o disparidad en las distintas jurisdicciones, ya sea a nivel provincial o incluso a nivel municipal o departamental. Implica también incluir la identificación de déficits específicos entre provincias, el establecimiento de parámetros de distribución de determinados bienes, servicios, transferencias o inversiones, así como el análisis de en qué medida la política contribuye a la integración territorial.

| Transversalidad | SÍ | NO | Recomendaciones |
|---|----|----|--|
| ¿La evaluación incorpora la perspectiva de género en su análisis? | | | Incorporar la perspectiva de género en el diseño de evaluación. Esto supone realizar una revisión crítica de la planificación y el seguimiento de la intervención y de su ejecución considerando aspectos como: 1) jerarquías y privilegios de las relaciones de género; 2) desigualdades en el acceso a derechos; 3) persistencia de prácticas y normas que reproducen estereotipos y roles de género; 4) circunstancias o condiciones sociales –origen étnico, edad, situación socio-económica, entre otras– que agravan desigualdades de género. A su vez, contemplarla en el propio proceso evaluativo. |

| | | |
|--|--|---|
| <p>¿La evaluación contempla el impacto federal para identificar las diferencias de distribución de bienes y servicios en las distintas provincias y localidades? Es decir, ¿considera el análisis de las posibles diferencias de la intervención a nivel jurisdiccional, ya sea para definir el recorte de la evaluación o para la generación de aprendizajes al respecto?</p> | | <p>Incorporar el impacto federal en el diseño de evaluación. Esto supone realizar una revisión crítica de la planificación de la intervención y de su ejecución. A su vez, contemplarla en el propio proceso evaluativo, por ejemplo, incorporando en el análisis cómo los resultados de la evaluación podrían contribuir a revertir déficits específicos entre provincias en el aspecto que el sector de política se propone intervenir.</p> |
|--|--|---|

Recursos disponibles

- [Los usos de los indicadores en la gestión pública](#). Indicadores transversales para la medición de los resultados de gobierno (pp. 27-33)
- [Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas con perspectiva de género y diversidad](#). Marco conceptual introductorio (pp. 11-22).

b. Integridad y Transparencia

Esta dimensión pone de relieve los valores de la ética pública, la integridad y la transparencia expresados en cinco indicadores. El primero de ellos hace referencia a la **existencia de un marco normativo que incluya el cumplimiento de normas en integridad y transparencia**. Esto favorece la implementación de procesos y controles sobre la temática, lo cual redundará a su vez en un mejor esquema para el monitoreo y la evaluación específica de la intervención estatal.

El segundo indicador hace alusión a la **formalización de los procesos, procedimientos y protocolos**. Esto consiste en dejar asentado, en algún tipo de documento de carácter formal (disposición, resolución, circular, protocolo, etc.), los procesos y procedimientos que las y los agentes deben llevar adelante para el funcionamiento de una intervención. Esto permite que el programa pueda funcionar independientemente de las personas que, circunstancialmente, se desempeñan en este y, también, llevar un control de la manera en la que deben realizarse las tareas.

En tercer lugar, se mide la **garantía de acceso a la información pública**. Es un derecho humano receptado en la Ley 27.275 y es obligación de todos los organismos públicos garantizar su efectiva aplicación. En su Artículo 32, esta norma, además de establecer los principios que rigen este derecho, también detalla una serie de datos e información mínima que cualquier organismo debe publicar (estructura, funciones, presupuesto, etc.). Asimismo, garantizar el acceso a la información pública permite contar con procesos y responsables de responder los pedidos de acceso que puedan surgir de la ciudadanía.

El cuarto indicador se refiere a la **existencia de mecanismos de rendición de cuentas** (informes periódicos, indicadores públicos, transparencia proactiva, mecanismos de participación social) de la intervención. Los mecanismos de rendición de cuentas permiten contar con información pertinente y oportuna, así como con procesos y herramientas que garanticen la efectiva evaluación del programa/política, por parte del organismo y la ciudadanía.

Por último, se incluye un indicador referido a la contemplación de un **abordaje para la prevención de los conflictos de intereses**, considerando que dichos conflictos pueden afectar la objetividad de las y los funcionarios públicos, por lo que es fundamental abordar la temática, tanto en su faceta legal vinculada a la Ley de Ética en la Función Pública como en su faceta sociológica de captura de la decisión pública.

| Integridad y transparencia | SÍ | NO | Recomendaciones |
|--|----|----|---|
| ¿La intervención pública tiene un marco normativo que incluya el cumplimiento de normas en integridad y transparencia? | | | Se recomienda realizar un relevamiento de la normativa de carácter general sobre integridad y transparencia, aplicable a la intervención. Posteriormente, corresponde elaborar un esquema de procesos y controles necesarios para el monitoreo y la evaluación específica del programa/política, con base en la normativa relevada. |
| ¿Los procesos/ procedimientos/ protocolos están debidamente formalizados? | | | Se recomienda relevar y definir las tareas realizadas. Posteriormente, los procesos y procedimientos escritos deberán formalizarse a través de una disposición, resolución, circular, protocolo, etc. |

| | | |
|---|--|---|
| <p>¿Se garantiza el acceso a la información pública?</p> | | <p>Se recomienda remitirse a su Artículo 32 para verificar que toda aquella información que, obligatoriamente, debe estar publicada, efectivamente lo esté. Es importante que esta información sea completa y precisa e incluya a todos los programas/políticas del organismo. Por otro lado, se debe designar un responsable de acceso a la información pública y cumplir con el procedimiento y los plazos en las respuestas a los pedidos de acceso a la información de la ciudadanía.</p> |
| <p>¿La intervención cuenta con mecanismos de rendición de cuentas (informes periódicos, indicadores públicos, transparencia proactiva, mecanismos de participación social)?</p> | | <p>Se recomienda su diseño e implementación, ya que la rendición de cuentas garantiza la efectiva evaluación del programa/política, por parte del organismo y la ciudadanía.</p> |
| <p>¿La intervención pública contempla un abordaje para la prevención de los conflictos de intereses?</p> | | <p>Se recomienda siempre tener presente la temática desde un punto de vista de la normativa de la intervención, estableciendo definiciones y casos concretos de conflictos de intereses, así como los mecanismos que se utilizarán para su prevención: DDJJ, análisis de actividades privadas y públicas anteriores y posteriores a la función pública.</p> |

Recursos disponibles

- [Catálogo jurídico de Ética Pública, Integridad y Transparencia](#)
- [Guía de acceso a la información pública, rendición de cuentas y comunicación institucional](#). Cap. 1 Acceso a la información pública (pp. 8-19); Cap. 2 Rendición de cuentas desde un enfoque integral (pp. 19-32)
- [Ley 25.188](#), Cap. V sobre Incompatibilidades y Conflicto de intereses
- [Un nuevo enfoque en Integridad y Transparencia](#). Cap. 2 Un nuevo enfoque (pp. 15-28)
- [Puerta giratoria de salida en la Argentina](#)

Los procesos de evaluación en la Administración Pública Nacional: un estado de situación

A fin de conocer el grado de institucionalización de los procesos de evaluación en la APN, desde la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (DNFCG-SSFI-SGyEP) se llevaron a cabo diversas instancias de indagación y recopilación de información sobre la base de tres fuentes. En primer lugar, el informe “Relevamiento de Capacidades de Evaluación de la APN”⁷. En segundo lugar, la información sistematizada sobre los propósitos y desafíos de la evaluación que se implementa en el marco del Curso de Evaluación de Políticas Públicas dictado por INAP⁸ y, por último, el “Banco de Evaluaciones de la APN”⁹. A partir de esta información, se desarrolló un análisis sobre la institucionalización de la evaluación en Argentina con base en cuatro dimensiones: los propósitos de la evaluación; marco organizacional; marco normativo y práctica de evaluación.

Propósitos

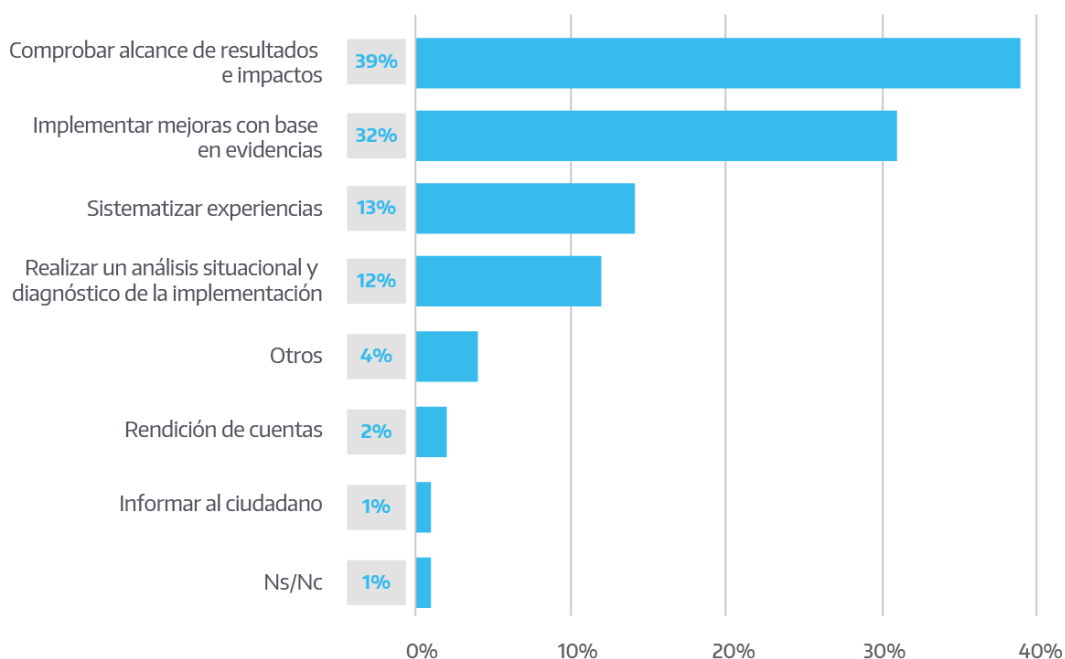
Del relevamiento de más de 250 agentes públicos/as vinculados/as a tareas de evaluación en la Administración Pública Nacional se visualizan los principales propósitos de la evaluación. En primer lugar, siendo una postura ampliamente difundida, la evaluación se realiza con el fin de comprobar el alcance de resultados e impactos de una política pública a partir del análisis de su eficiencia, eficacia y/o sus impactos en la población objetivo. En segundo lugar, se centra en la generación de información para la toma de decisiones, la reorganización de recursos y el análisis de coherencia y oportunidad de determinados aspectos de una política pública.

7 El “Relevamiento de Capacidades de Evaluación” es el documento que resulta del análisis del Decreto N° 50 que fija las atribuciones de cada organismo público y la entrevista a miembros de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública, compuesta por todos los organismos a nivel central de Administración Pública Nacional, donde se indaga en los aspectos normativos, organizacionales y funcionales de la evaluación de políticas públicas. Más información en: www.argentina.gob.ar/sites/default/files/relevamiento_capacidades_en_evaluacion_en_organismos_del_spn_informe.pdf

8 La encuesta se realiza en el marco de la capacitación en Evaluación de Políticas Públicas que dicta INAP, que alcanzó a más de 250 agentes públicos/as capacitados/as desde su inicio en 2021 hasta la actualidad. En la misma se indaga la percepción sobre los propósitos y desafíos de evaluación observados en sus organismos.

9 El Banco de evaluaciones de la APN es un repositorio público, donde se sistematizan los documentos finales de evaluaciones desarrolladas sobre políticas públicas. Actualmente posee 108 documentos comprendidos entre el 2006 y la actualidad. Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/banco-de-evaluaciones>

Gráfico N°1: Propósitos de la evaluación de políticas públicas en la APN.



Fuente: encuesta realizada en el Curso de Evaluación de Políticas Públicas (INAP).

En tercer lugar, considera principalmente la sistematización de una política pública en pos de registrar y analizar procesos o experiencias implícitas en la dinámica del organismo, a la vez que busca registrar lecciones aprendidas en torno a su ejecución. Por último, toma en cuenta la relevancia del análisis diagnóstico como así también la situación o marco contextual en el que se desarrolla la política pública; considera el análisis de las capacidades de gestión y las urgencias o prioridades de intervención.

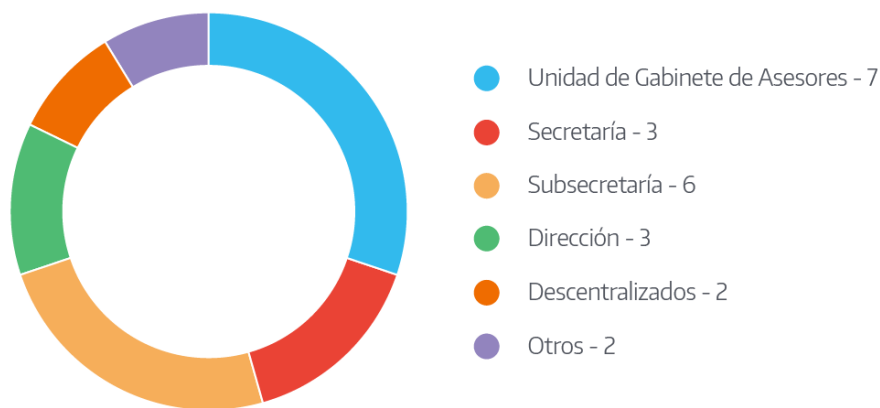
Marco organizacional¹⁰

La existencia de un área específica para la evaluación de políticas dentro de los organismos es frecuente y, a su vez, presenta una gran heterogeneidad; a partir del análisis del Decreto 50/2019 surge que todos los ministerios poseen áreas destinadas a la evaluación de planes y proyectos, con distintos grados de centralidad.

¹⁰ Considera si existe dentro de la estructura orgánica una unidad encargada de manera explícita de planificar, poner en práctica y coordinar las funciones de evaluación de programas y políticas, su localización y características. Por ejemplo, si cuenta con autonomía o tiene carácter interministerial, o si se da al interior de cada jurisdicción. Ello permite observar el nivel de concentración del sistema de evaluación.

Sin embargo, se encontraron situaciones particulares: existen organismos que cuentan con un área central y, a su vez, varias secretarías tienen equipos que se dedican a la evaluación de sus programas/políticas exclusivamente. En otros casos, encontramos áreas en las cuales el ejercicio relacionado con la evaluación se realiza exclusivamente a través de los programas con financiamiento internacional. El mapa de la ubicación de las áreas de evaluación en el organigrama refleja esta disparidad: las respuestas señalan que la dependencia funcional de estas áreas se encuentra mayoritariamente en las Unidades de Gabinete de Asesores, pero también existen áreas en otras secretarías de los ministerios y en organismos descentralizados.

Gráfico N°2: Ubicación en el organigrama Institucional.



Fuente: entrevistas a miembros de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública.

En cuanto a las tareas más mencionadas por las áreas de evaluación se destacan:

- Colaboración y/o diseño de los instrumentos de relevamiento, análisis y procesamiento de información de fuentes primarias y/o secundarias que permitan aportar insumos para colaborar en la planificación de los objetivos de los distintos programas y políticas del organismo.
- Implementación y/o instrumentación y/o realización de tareas de monitoreo y evaluación.

- Actualización de la información para la elaboración de informes que necesitan las diversas áreas para la exposición y fundamentalmente para la toma de decisiones.

En 18 de las 26 organizaciones encuestadas se manifestó la existencia de programas presupuestarios destinados a realizar evaluaciones. Dentro de los 18 organismos, en cuatro casos el reflejo presupuestario se sostiene también a nivel de las metas físicas (Turismo y Deportes; Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Social; y Mujeres, Géneros y Diversidad).

Sin embargo, desde la DNFCG se indagó al interior de los presupuestos de los organismos analizados sobre la existencia de actividades programáticas destinadas a evaluar. La búsqueda de fuentes de financiamiento para las áreas de evaluación se realizó a partir de la existencia de referencias a la práctica evaluatoria en las actividades presupuestarias. De este ejercicio surge que, en la práctica, el financiamiento de las evaluaciones se realiza en el marco de diversas actividades, dado que fue encontrado presupuesto para evaluación en menos de la mitad de los organismos.

Si bien también existen prácticas de evaluación en los ministerios y organismos por fuera de esta fuente de financiamiento, el reflejo presupuestario da cuenta de la existencia de una planificación y previsión de esta actividad en el organismo, lo cual se vincula al grado de institucionalización de la evaluación en esa institución.

Marco normativo¹¹

Del análisis del Decreto 50/2019 (Anexo II) surge que todos los ministerios cuentan, al menos, con un área cuyo objetivo es la evaluación. En dicha norma, el concepto de evaluación hace referencia a diversos propósitos, entre los cuales se identificaron cinco prototípicos:

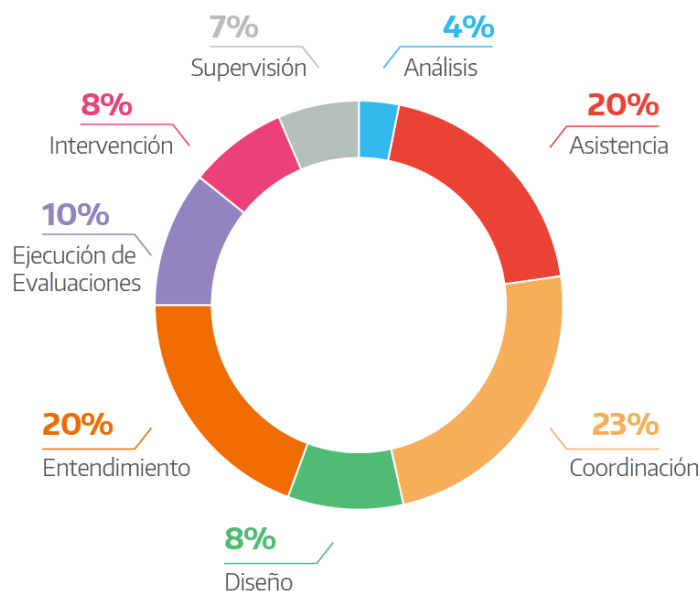
- Evaluación de planes, proyectos y programas de la propia organización;
- Evaluación de otras organizaciones;

¹¹ Permite observar el grado de formalización de la función de evaluación. Para ello se consideran el tipo de normas (leyes, decretos o resoluciones, decisiones administrativas) y el contenido de las mismas, es decir, si establece responsabilidades, pone o no el énfasis en la publicación, y si define o no lineamientos metodológicos.

- Evaluación del contexto económico de sectores productivos;
- Evaluación económica y de control presupuestario;
- Evaluación de Recursos Humanos.

El marco normativo de la APN cuenta acciones asociadas a la evaluación, donde se destaca la asistencia, la coordinación y el entendimiento, siendo las menos frecuentes la supervisión, análisis e intervención. Dado que las funciones de control y supervisión son explícitamente las menos frecuentes, si bien no es concluyente, se destaca que la evaluación de planes y proyectos en clave insumo para la mejora y el aprendizaje de la gestión se encuentra alineada con el marco normativo. Por último, el mandato principal que contiene la norma es la organización hacia adentro del organismo, es decir, delimita la evaluación a las acciones particulares del ministerio u organismo. Sin embargo, la articulación entre organismos para evaluar intervenciones que requieran de la participación de más de un ministerio o jurisdicción se aborda solamente en los ministerios de Seguridad, Desarrollo Social, Turismo y Deportes, Interior y Desarrollo Territorial y Hábitat.

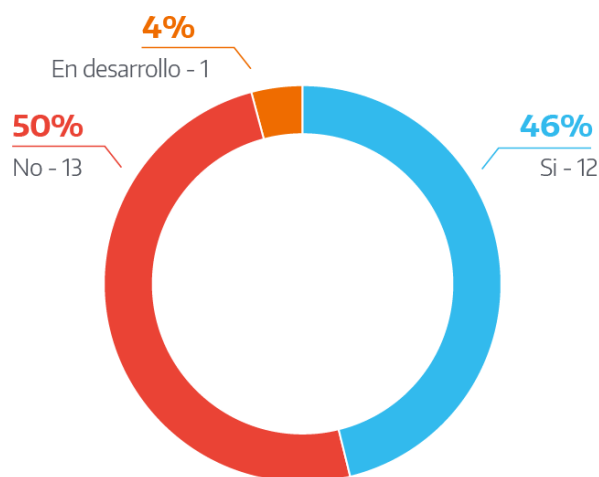
Gráfico N°3: Acciones asociadas a la evaluación en la APN - Decreto 50, Anexo II.



Fuente: elaboración propia sobre la base del Decreto 50, Anexo II.

Estos mismos objetivos de las evaluaciones se reflejan en las respuestas recibidas por los organismos al ser consultados sobre la materia de las evaluaciones realizadas. Al ser consultados sobre si el organismo cuenta con normativa específica o relativa a la función de evaluación de políticas públicas, planes o programas (Figura 2), solamente el 46,2% (11 de 26) respondió afirmativamente, haciendo referencia a la existencia de Resoluciones y Decretos fundacionales. Asimismo, se aclara que AFIP, PAMI, SIEMPRO y ANSES también manifestaron contar con normativa específica, relativa a Decretos, Instrucciones Generales y Disposiciones. En este sentido, se encuentra que la evaluación se desarrolla, en general, como una práctica sin marco normativo específico o se enmarca en los lineamientos propuestos en el marco de proyectos con financiamiento externo.

Gráfico N°4: Áreas con normativa específica de evaluación.



Fuente: entrevistas a miembros de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública.

Práctica evaluativa

El periodo comprendido desde el inicio del relevamiento hasta la actualidad fue de especial particularidad por las condiciones que generó la pandemia COVID-19. En este sentido, se destaca que, en ese contexto, la práctica evaluativa tuvo continuidad. Asimismo, en general cobra importancia la participación de entes externos en la evaluación de políticas donde aparecen entes internacionales como: Banco Mundial,

UNICEF, BID, EUROSOCIAL y/o entes externos nacionales como SIEMPRO y universidades. En relación con ello, al indagar en la fuente de financiamiento, la más mencionada¹² en las evaluaciones realizadas es el Tesoro Nacional. Destacándose que en aquellos organismos que cuentan con normativa específica de evaluación las fuentes son, en su mayoría, Tesoro Nacional y/o Recursos de afectación específica. Por otro lado, el financiamiento externo aparece en casi el 50% de los organismos donde, se presupone, es un requisito para el financiamiento de los proyectos con organismos internacionales.

Actualmente, el Banco de Evaluaciones de la APN cuenta con más de 100 informes de evaluación de carácter público cargados. Organizados en macro categorías temáticas, es posible tener una aproximación sobre los campos donde más actividad evaluativa se registra. Los primeros tres campos en cantidad de evaluaciones registradas son los de Ciencia, tecnología e innovación; Educación; y Primera infancia, niñez y adolescencia, que alcanzan el 67% de las evaluaciones registradas entre 2006 y la actualidad.

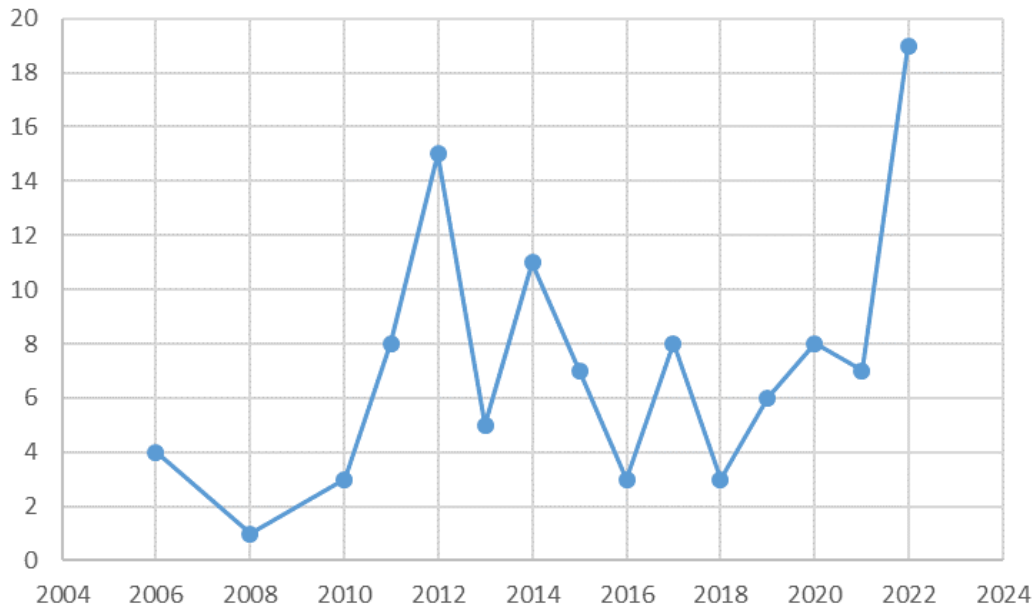
Gráfico N°5: Evaluaciones realizadas por campo temático.



Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco de Evaluaciones de la APN.

¹² En términos de aparición exclusiva y/o complementada con otra fuente.

Gráfico N°6: Evaluaciones registradas por año de publicación.



Fuente: elaboración propia sobre la base del Banco de Evaluaciones de la APN.

Para el mismo periodo se observan picos de registro de evaluaciones para los años 2012, 2014 y 2022, con una tendencia en aumento desde el 2018 hasta la actualidad. Esto sugiere un aumento en la cantidad de informes de evaluación de políticas que se decide institucionalmente hacer públicos.

Desafíos actuales para la Evaluación de Políticas Públicas

En la actualidad, existen distintos desafíos para la consolidación de la práctica evaluativa en la gestión pública de nuestro país. En primer lugar, se puede mencionar el desarrollo de una cultura que propicie y fomente la evaluación como práctica habitual dentro de los organismos. En este sentido, la generación de capacitaciones y procesos de aprendizaje conjuntos destinados a los distintos cuerpos técnicos y niveles en los organismos de la Administración Pública Nacional permitirá sentar las bases para la construcción de un lenguaje común, así como la incorporación institucional de una práctica compartida orientada a valorar la evaluación como instancia fundamental para la mejora de la gestión dentro del ciclo de toda política pública.

Como segundo desafío, y en consonancia con el aspecto antes mencionado, se identifica la necesidad de institucionalizar la práctica evaluativa a partir de la creación de mecanismos normativos que orienten y fortalezcan este tipo de prácticas como tareas frecuentes y regulares de la gestión. En este sentido, una de las líneas propuestas en el marco del Taller de Evaluabilidad fue la de establecer acuerdos sobre los criterios y requerimientos de información básicos que debe cumplir toda intervención pública antes de su implementación. Esta información permitirá contar con una serie de datos clave e iniciales de cada intervención (por ejemplo, población objetivo, principales indicadores, metas, entre otros aspectos) que resultan de suma utilidad a la hora de definir su evaluación. Asimismo, posibilitará la construcción de parámetros de recolección de información común, homogeneizando instrumentos capaces de allanar el camino para integrar la información de las distintas intervenciones de cara a su contribución en el análisis de una política pública de alcance estratégico. En este sentido, la definición de criterios comunes de evaluación y relevamiento de información para toda la administración pública podrá servir también de insumo para diagramar los principales ejes de política tanto al interior de los organismos como entre jurisdicciones.

Otro aspecto no menor vinculado a lo anterior es que estos acuerdos son un puntapié para generar una mayor previsibilidad para el desarrollo de estrategias de obtención y construcción de información relevante fortaleciendo los procesos de monitoreo de las distintas áreas.

De cara a crear las condiciones que permitan emprender evaluaciones de políticas públicas como práctica institucionalizada, se destaca otro aspecto importante que actualmente representa un gran reto para la administración pública: el acceso a bases de datos de calidad, oficiales, actualizadas, completas e interoperables. Sobre este punto es importante remarcar la relevancia, así como los desafíos que representa la interoperabilidad de datos para fortalecer la evaluación de políticas públicas, ya que esta permite potenciar la comunicación y diálogo entre los distintos sistemas existentes que cuentan con la información necesaria para desarrollar análisis integrales e integrados de información.

Otro desafío está vinculado a los criterios con los que se seleccionan las intervenciones más significativas para cada campo de política. Cabe destacar que, en el marco de Evaluabilidad, se señaló que este aspecto tiene variaciones entre los organismos. En ocasiones algunas jurisdicciones priorizan el tiempo de implementación de la intervención —ya sea de programas de muchos años o nuevos— como principal criterio de selección. Otros, por el contrario, toman en consideración el peso del programa en la asignación de recursos presupuestarios de la jurisdicción o, incluso, la magnitud de la cobertura poblacional y la relevancia política, entre otros.

Cabe destacar que estos desafíos se superponen a las dificultades con las que lidia o atraviesa todo equipo que emprende una evaluación. La posibilidad de iniciar y finalizar un proceso evaluativo depende también de otros factores, entre los que se encuentra el tiempo adecuado para desarrollar la indagación en sintonía con el plan de trabajo y los objetivos de la evaluación propuestos; obtener la información necesaria en tiempo y forma; disponer de recursos humanos capacitados para realizar la evaluación y contar con el presupuesto necesario para llevarla a cabo. En línea con lo anterior, el acuerdo entre actores que facilite y ponga a disposición la información necesaria e involucrar en el proceso evaluativo a los equipos del área que implementa las intervenciones públicas son dos aspectos que deben ser considerados en el proceso, ya que favorece a que las evaluaciones puedan finalizar y fortalece las capacidades en técnicas evaluativas de los equipos en el proceso.

Por último, uno de los factores de suma relevancia en el marco de la gestión pública es contar con la voluntad política y/o el aval institucional para desarrollarla. En este sentido, el apoyo político es un aspecto fundamental para generar condiciones de viabilidad de la evaluación, de la publicación de sus resultados, así como también el uso de los hallazgos que esta produce.

Bibliografía

- Aquilino, N., Arias, E., Echt, L., Estévez, S. (2013). *Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales. Un estudio sobre 16 iniciativas. Documento de Políticas Públicas*. CIPPEC. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/124+DPP+IMyE+Hacia+un+an%C3%A1lisis+de+evaluabilidad+de+planes+y+programas+sociales%2C%20Aquilino%2C%20Arias%2C%20Estevez%2C%20Echt.pdf/63917ffe-fb9d-46e1-b01f-dffb9ed85ce3>
- Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales – SIEMPRO (1999). *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*. Disponible en: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2017/08/gestion-integral-de-programas-sociales-siempro-parte-1.pdf>
- Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales – SIEMPRO (2020). *La Evaluación en tiempos de coronavirus*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_evaluacion_en_los_tiempos_del_coronavirus_1.pdf
- Davies, R. (2013). *Planning Evaluability Assessments. A synthesis of the literature with recommendations. Report of a study commissioned by the Department of International Development. Working Paper 40*. Cambridge: Department for International Development. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248656/wp40-planning-eval-assessments.pdf
- Gobierno de Navarra (2013). *Protocolo de evaluabilidad de políticas públicas en la comunidad foral de Navarra*.
- Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E. (2020). *La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. Documento de Trabajo 192*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/05/192-DT-MYE-Evaluabilidad-de-planes-sociales-Laffaire-et-al-junio-2020.pdf>
- Ley 25.188 de Ética de la Función Pública (29 de septiembre de 1999). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/norma.htm>

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dnfcg_guia_para_el_diseno_de_evaluacion_de_politicas_publicas.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Guía para la formulación de programas*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_de_programas_dnfcg.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Los usos de los indicadores en la gestión pública. Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_los_indicadores_en_la_gestion_publica.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Catálogo jurídico de Ética Pública, Integridad y Transparencia*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/catalogo_juridico_etica_publica_integridad_y_transparencia_dniyt_2022.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Un nuevo enfoque en integridad y transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_un_nuevo_enfoque_en_integridad_y_transparencia_fortalecer_las_capacidades_estatales_frente_a_la_captura_de_la_decision_publica.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Transparencia: Guía de acceso a la información pública, rendición de cuentas y comunicación institucional*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_transparencia_guia_de_acceso_a_la_informacion_publica_rendicion_de_cuentas_y_comunicacion_institucional.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2022). *Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas con Perspectiva de Género y Diversidad*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas_con_perspectiva_de_genero_y_diversidad.pdf

Taurel Xifra, J. L. (2023). *Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos para el bien común, regulación vigente y herramientas*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/puerta_giratoria_de_salida_en_la_argentina_riesgos_para_el_bien_comun_regulacion_vigente_y_herramientas.pdf



Argentina
Presidencia

Consejo Nacional de
Coordinación de Políticas Sociales

Secretaría de
Asuntos Estratégicos

Jefatura de
Gabinete de Ministros

Secretaría de
Gestión y Empleo Público

