

Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas

Dirección Nacional de
Gestión por Resultados

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Santiago Cafiero

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Castellani

Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional

Mg. Beatriz de Anchorena

Directora Nacional de Gestión por Resultados

Mg. María José Leavy

Presentación

Desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público se trabaja para posicionar y visibilizar al Estado como actor clave en el desarrollo del país. Para ello se requiere una administración pública en movimiento, dotada de las capacidades necesarias para instrumentar los objetivos de desarrollo nacional. Una de las dimensiones identificadas para recuperar el valor de la función pública es su racionalidad estratégica.¹ Esto implica la coordinación y articulación de acciones entre los distintos sectores que conforman la administración pública.

En este sentido, la Secretaría a través de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional tiene entre sus facultades "asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la definición de lineamientos estratégicos para la realización de programas dirigidos a mejorar la gestión sobre la base de la implementación de la gestión por resultados y la planificación estratégica en las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional"². En esta línea de trabajo se están desarrollando diversas acciones:

La Subsecretaría se encuentra desarrollando el Mapa de la Acción Estatal, una plataforma de seguimiento de las políticas que se implementan desde el Estado para abordar los problemas públicos que surgen de la emergencia (sanitaria y económica), como también aquellos vinculados al desarrollo económico y social. En la primera fase de implementación del Mapa, el objetivo es conocer en profundidad qué políticas públicas están llevando adelante los Ministerios y organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional.

Una segunda línea de acción, en apoyo a la anterior, a través de la Dirección Nacional de Gestión por Resultados, es brindar a las instituciones públicas herramientas para fortalecer los procesos de planificación, seguimiento de gestión y evaluación. La presente Guía se inscribe en este objetivo, y se propone colaborar con las jurisdicciones y entidades ofreciendo instrumentos prácticos para llevar adelante la planificación y seguimiento de las políticas públicas y trabajar en conjunto en la construcción del Mapa de la Acción Estatal.

¹ Por racionalidad estratégica nos referimos a la capacidad de asignar recursos y esfuerzos del Estado para participar como un actor central en el impulso de las políticas priorizadas en el marco de un proyecto de desarrollo nacional inclusivo.

² DCTO-2019-50-APN-PTE - Estructura organizativa. Anexo II disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220>

Contenido

OBJETIVOS DE ESTA GUÍA	4
I. EL LENGUAJE DE LAS POLÍTICAS: LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO	7
1. Políticas públicas y cadena de valor público	7
2. ¿Qué muestra el Modelo de Agregación de Valor Público?	8
II. METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA	11
1. Introducción a la planificación	11
2. Los momentos de la planificación	12
3. Pasos de la metodología de la planificación estratégica y operativa	13
Paso 1: Definir el problema que enfrentamos	14
Paso 2: Mapear los actores clave	16
Paso 3: Mapear las causas del problema	17
Paso 4: Realizar el Análisis de gobernabilidad	19
Paso 5: Definir los Objetivos Estratégicos	21
Paso 6: Definir el perfil de acción institucional para el logro de los objetivos	23
Paso 7: Perfil de acción de una política pública	25
Paso 8: Desarrollar los Planes de acción	28
Paso 9: Vinculación de la planificación estratégica con los ODS	30
III. METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO DE GESTIÓN	32
1. Introducción al seguimiento de gestión	32
2. Los momentos del seguimiento	33
3. Pasos de la metodología de seguimiento	34
Paso 1: Definir la modalidad de seguimiento “centralizado o descentralizado”	34
Paso 2: Seleccionar qué monitorear	36
Paso 3: Identificar la frecuencia en que se obtiene —y reporta— información durante la práctica de seguimiento de gestión	37
Paso 4: Seleccionar una meta sobre la cual hacer seguimiento	37
Paso 5: Identificar línea de base de los indicadores	38
Paso 6: Conocer la herramienta de seguimiento de gestión	41
Paso 7: Definir estrategia de evaluación	42
Paso 8: Establecer quiénes son los usuarios y destinatarios de la información obtenida	44
Paso 9: Definir la modalidad de reporte de la información	44
ANEXO. GUÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	46
1. Relevancia de los indicadores	46
2. Los tipos de indicadores	46
3. Aspectos a considerar para el correcto diseño de un indicador	47
4. Paso a paso en la construcción de un indicador y ejemplos	51

OBJETIVOS DE ESTA GUÍA

Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se trabaja para consolidar una red de referentes institucionales para la planificación y el seguimiento de gestión de los organismos de la Administración Pública Nacional.

En este marco, desde la Dirección Nacional de Gestión por Resultados se diseña y ofrece esta guía como una herramienta para que los gestores públicos puedan contar con un marco metodológico para el diseño y seguimiento de las políticas públicas.

Contar con una metodología común permitirá sistematizar las políticas públicas a través del Mapa de Acción Estatal para volcar la planificación y realizar el seguimiento de las acciones públicas, tanto desde las jurisdicciones y entidades como desde la Jefatura de Gabinete de Ministros.

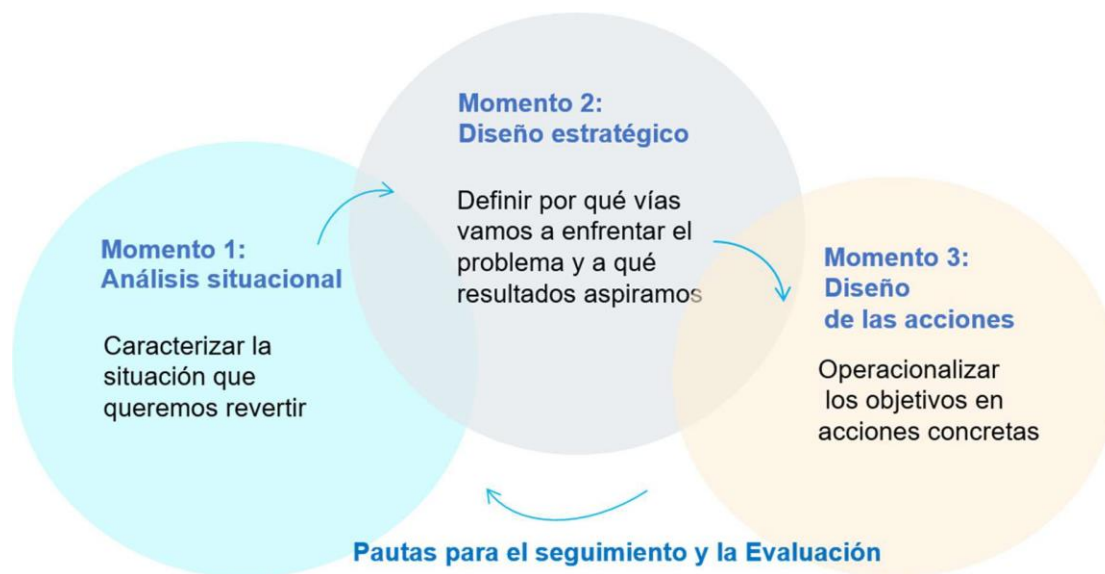
La guía está organizada en sus dos secciones por **momentos** que permiten abordar los procesos de planificación y de seguimiento, dependiendo en cada caso de las necesidades de implementación en un momento dado y de la responsabilidad de gestión del lector.

En el caso de la planificación:

- Si un equipo de gestión se encuentra en situación de diseñar una política pública o formular un proyecto frente a un problema a abordar, encontrará las herramientas en el Momento 1. También —frente a un cambio en la situación— sea necesario analizar nuevamente el contexto y su impacto sobre el Plan para redefinir las acciones en caso que sea oportuno. Cada vez que esto suceda, los equipos podrán acudir al **Momento 1: Análisis Situacional para analizar el problema sobre la cual se busca intervenir**.
- Si se trata de una planificación anual, que requiera partir de la **definición de objetivos y resultados esperados**, se podrá recurrir directamente al **Momento 2: Diseño Estratégico y Momento 3: Diseño de las Acciones**.

- Pero puede ocurrir también que los equipos de una Dirección, por ejemplo, que trabajan en el marco de una Subsecretaría necesiten **operacionalizar sus acciones para dar respuesta a los objetivos**. En ese caso, podrán acudir directamente al Momento 3.

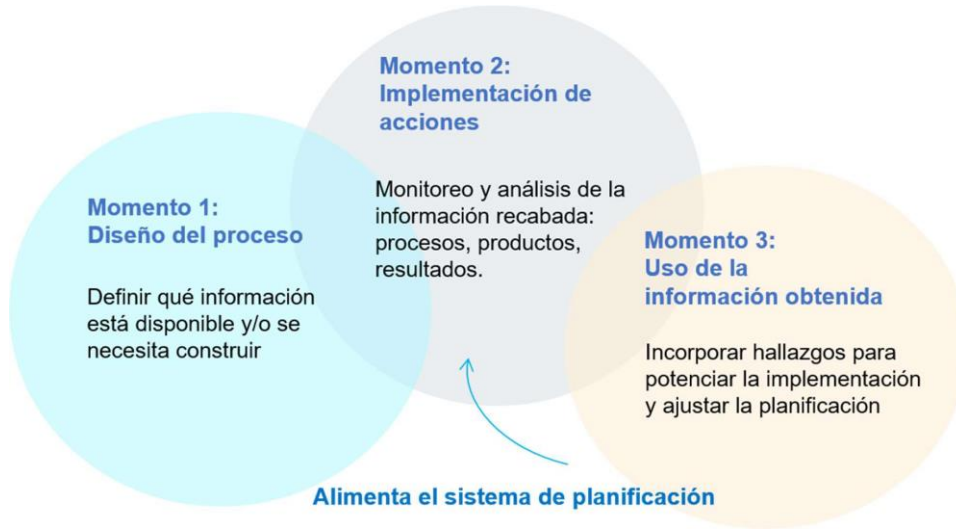
Gráfico 1: Momentos del proceso de planificación



En el caso del seguimiento:

- Si un equipo se encuentra en la **instancia inicial de puesta en marcha de acciones de seguimiento y evaluación**, hallará en el **Momento 1: Diseño del Proceso de seguimiento**, información relevante y ejemplos para implementar esta etapa de diseño y definiciones estratégicas.
- Para los casos en que se cuenta con un proceso de seguimiento ya diseñado y se iniciará la **etapa de implementación**, el **Momento 2: Implementación de Acciones** puede servir de orientación con respecto al uso de herramientas de monitoreo y evaluación.
- Quienes ya hayan desarrollado los momentos de diseño e implementación de las acciones de seguimiento y evaluación y busquen **poner en práctica la información y hallazgos recabados**, podrán recurrir directamente al **tercer Momento de la sección Seguimiento** de esta guía.

Gráfico 2: Momentos del proceso de seguimiento



La oportunidad de la Planificación y el Seguimiento

Uno de los recursos críticos de los gestores públicos es el **factor tiempo**. “Herramientas no nos faltan, lo que nos falta es el tiempo”, suelen señalar. Esto podríamos proponer verlo de un modo diferente: ¿Cuántas veces se “pierde tiempo” en la gestión a causa de la falta de una buena planificación? Entonces, el cuestionamiento sería: ¿Cuál es el valor de planificar? ¿Esperamos, una vez que planificamos, que la realidad suceda tal como la pensamos? ¿O consideramos que haber planificado nos prepara mejor para distintos escenarios cuando sea el momento de adaptarnos al cambio de entorno? ¿Tomamos la información que surge de los informes de seguimiento para enriquecer la toma de decisiones? ¿Consideramos al proceso de planificación como un conjunto de definiciones formales o como una instancia para fortalecer nuestro proyecto de transformación en la realidad social?

Para los gestores públicos, contar con un área de planificación y seguimiento en los Ministerios como facilitador del proceso resulta clave. Desde el área de Fortalecimiento Institucional brindamos capacitación y asistencia técnica para reforzar dichos procesos. Se cuenta con un equipo especializado en la temática que puede fortalecer capacidades al interior de las áreas, transfiriendo metodologías y experiencias.

I. EL LENGUAJE DE LAS POLÍTICAS: LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

1. Políticas públicas y cadena de valor público

Entendemos como **política pública** el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno en respuesta a los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.³

Esta definición contiene varios elementos a destacar:

- Una política pública supone siempre una intervención de las instituciones estatales en las que **se arbitran los medios para la consecución de sus fines**.
- En este proceso las instituciones públicas agregan valor, que reconocemos como **valor público** porque la sociedad colectivamente genera cierto grado de acuerdo para su incorporación a los esfuerzos del Estado.
- Como sucede con los problemas públicos, qué se considera valor público puede ser también materia de discusiones y pujas de modo que, en su constitución, resultan clave los **procesos de legitimación** de tales aspiraciones, así como los mecanismos políticos e institucionales a través de los cuales estas se inscriben en la agenda estatal.

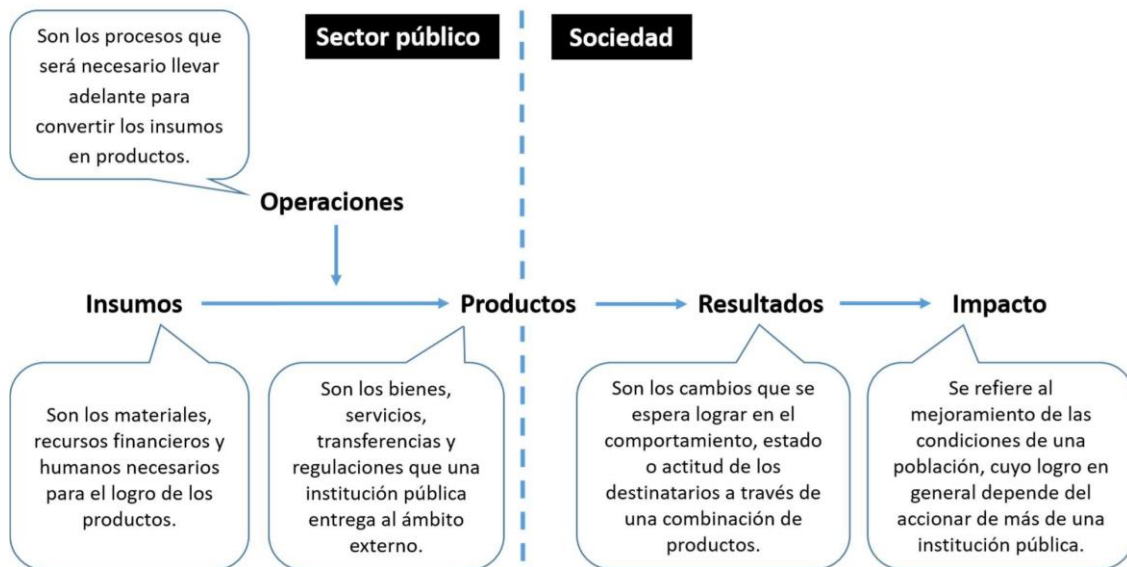
La base del modelo que se utilizará para analizar la relación medios-fines y el proceso de agregación de valor que se pone en juego en nuestras políticas públicas es la Cadena de Valor Público (CVP). Este modelo "encadena", es decir, vincula o relaciona, los siguientes eslabones:

insumos → operaciones → productos → resultados → impactos.

³ TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997) *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón R. y Carrillo E. (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Veámoslo gráficamente:

Gráfico 3: Cadena de Valor Público – componentes y definiciones



Fuente: Elaboración sobre la base de SOTELO MACIEL⁴

2. ¿Qué muestra el Modelo de Agregación de Valor Público?

En primer lugar, nos plantea que la razón de ser de las políticas públicas es la transformación de la realidad en un sentido. Aunque no están explícitos, la definición de lograr ciertos “impactos” refiere a la existencia de problemas o brechas que es necesario revertir y que expresan las transformaciones que las políticas públicas se proponen realizar. Entonces, sus objetivos se operacionalizan en **resultados e impactos** esperados.⁵

⁴ SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge (2014). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*, Congreso Internacional del CLAD.
SOTELO MACIEL, A. J. (2016). *Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto*. En proceso de publicación.

⁵ En el caso de la Administración Pública Nacional, el conjunto de instituciones, sus objetivos, atribuciones y ámbitos de intervención están establecidos normativamente por la Ley de Ministerios (última actualización Decreto 7/2019 y Decreto 50/2020)

En segundo lugar, para lograr estos resultados e impactos, las organizaciones públicas se proponen generar **productos** que se entreguen a la población para satisfacer necesidades. Como se ve en el gráfico anterior, los productos son el punto de contacto entre el Estado y la/el ciudadana/o. Son aquello que hace visible la presencia del Estado en la sociedad. Por productos entendemos aquellos bienes y servicios que una institución pública entrega al ámbito externo (ya sea la sociedad u otra organización del sector público).⁶

En tercer lugar, vincula la producción de las organizaciones públicas con la necesidad de contar con cantidades y calidades adecuadas de recursos e **insumos**. Los volúmenes de producción constituyen un elemento clave en el cálculo de insumos. Llamamos **operación** al proceso mediante el cual se combinan y transforman los recursos en productos. La operación se compone de un conjunto de actividades. Tanto las operaciones como las actividades refieren a los **procesos y macro procesos** que será necesario llevar adelante para convertir los insumos en productos.

La Cadena de Valor Público permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público. Sobre esta cadena convergen cuatro funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Proceso de Compras, y el Seguimiento y la Evaluación.

- La **Planificación Estratégica** interviene en la definición de los objetivos de política (impactos y resultados esperados) y la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar dichos objetivos.
- La **Planificación Operativa** es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión.

⁶ Veremos luego que en la construcción del Mapa de la Acción Estatal hablaremos de Acción en reemplazo de Producto, puesto que incluiremos los bienes y servicios, las regulaciones, transferencias y argumentaciones que el Estado "produce/brinda" para transformar la realidad.

- En tanto que la **Formulación Presupuestaria** debe reflejar estos procesos productivos, garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente para la adquisición de los insumos necesarios y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación de las políticas públicas.
- El proceso de **Seguimiento y Evaluación** es aquel que, durante el desarrollo de la política pública y de manera sistemática, produce información relevante para introducir ajustes o cambios necesarios para el logro de los resultados, o bien, generar conocimiento sobre el contexto de intervención.

II. METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA

1. Introducción a la planificación

"Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces.

La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro".

Carlos Matus⁷

¿Qué sentido tiene planificar si actuamos en un contexto de incertidumbre? Es una pregunta recurrente entre quienes gestionan las políticas públicas. Si pensamos la planificación como una acción de "construcción de futuro" —tal como plantea Carlos Matus—, no negamos la incertidumbre, por el contrario, reconocemos que necesitamos métodos que nos ayuden a lidiar con ella lo mejor posible.

La Planificación Estratégica Situacional, perspectiva que elegimos para compartir en esta guía, parte de una mirada sobre la acción de gobierno y la gestión de las políticas.⁸ Algunas definiciones que compartimos son las siguientes:

- La acción de gobierno es un desafío de transformación de la realidad. Esto implica que cuando diseñamos políticas públicas necesitamos un método que nos permita analizar y pensar cómo abordar los problemas públicos.
- El Estado es un actor, aunque muy relevante, entre otros que interactúan en el juego social. Cuando ejecutamos políticas públicas, en general lo hacemos con otros. Por esa razón, necesitamos un método para diseñar las acciones de coordinación y prever los conflictos que pueden surgir durante su implementación.

⁷ HUERTAS, F. (1993). *El Método PES - Planificación Estratégica Situacional: Entrevista a Carlos Matus*. Ecuador: Fondo Editorial Altadir.

⁸ Para profundizar en las diferencias entre la Planificación tradicional y la Planificación Estratégica Situacional, ver LIRA, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*, ILPES, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, CEPAL.

- La realidad social es cambiante, y nos plantea un desafío de adaptación permanente. Necesitamos métodos que nos ayuden a entender y caracterizar constantemente la situación en la cual tenemos que actuar. La intervención social nos desafía a un análisis situacional.
- Cuando planificamos estratégicamente definimos una "hipótesis de intervención." Conocemos experiencias anteriores, sabemos qué propuestas funcionaron (o no) en otros contextos, buscamos adaptarlas a un nuevo escenario, pero nunca dejan de ser "apuestas estratégicas" en una relación medios-fines.

2. Los momentos de la planificación

La metodología de planificación abarca tanto la planificación estratégica como la planificación operativa, y se presenta en tres momentos:

- **Momento 1: Análisis situacional**

En el primer momento, partimos desde el problema, lo definimos y explicamos con una mirada integral y multicausal, caracterizando la situación que queremos transformar.

- **Momento 2: Diseño Estratégico**

En el segundo momento, buscamos definir por qué vías vamos a enfrentar el problema y a qué logros aspiramos. Definimos objetivos estratégicos, indicadores de resultado y metas de desempeño esperadas.

- **Momento 3: Diseño de las Acciones**

En el tercer momento, buscamos operacionalizar los objetivos en acciones concretas, estableciendo productos, hitos, fechas clave, responsables e insumos críticos necesarios para poder alcanzarlos.

A su vez, los tres momentos pueden ser subdivididos en nueve pasos:

Gráfico 4: Pasos de la metodología de planificación



3. Pasos de la metodología de la planificación estratégica y operativa

MOMENTO 1: ANÁLISIS SITUACIONAL

Este momento nos ayuda en el procesamiento y análisis del problema que queremos revertir. ¿En qué situaciones puede darse esta necesidad? Al momento de diseñar o rediseñar una política pública o frente a un cambio en la situación que requiera un análisis en profundidad sobre cómo abordar un problema complejo.

En general, cuando abordamos el análisis de un problema, elaboramos un **diagnóstico** para entenderlo. Es decir, realizamos o encargamos a especialistas un estudio de las condiciones actuales, su evolución, el marco legal existente, los organismos intervinientes (su misión y funciones), las medidas que se han tomado hasta el momento y sus resultados, las capacidades de la institución desde la cual vamos a dar una respuesta. Todos estos elementos contienen información contrastable a partir de fuentes primarias o secundarias. Es muy importante contar con este tipo de estudios para el análisis del problema.

El **análisis situacional** utiliza la información del diagnóstico para fundar el análisis en evidencias y lo complementa con una explicación del problema desde la perspectiva de los actores que intervienen en él. Buscamos reproducir las múltiples miradas que tienen sobre un problema los distintos actores vinculados (ya sea quienes se ven afectados, quienes buscan resolverlo, quienes son causantes del mismo).

¿Por qué proponemos este método de análisis situacional? Porque una misma realidad distintos actores la interpretan de forma diferente, y estas miradas son relevantes a la hora de diseñar una política pública. Como señala Carlos Matus, "la explicación del actor sobre una realidad no es un conjunto de datos e informaciones apiladas. Esos datos e informaciones pueden ser objetivos e igualmente accesibles para todos. La explicación es una lectura de esos datos e informaciones que manifiestan la realidad. Allí, cada actor le arranca una interpretación a los hechos según sean los anteojos con que la observa (sus valores, ideología e intereses)".⁹

En síntesis, para realizar el análisis situacional necesitaremos contar con toda la información diagnóstica disponible, a la cual le aportamos la interpretación del equipo.

Paso 1: Definir el problema que enfrentamos

El primer paso del análisis es identificar cuál es la brecha que enfrentamos. Definimos el **problema** como la distancia entre la situación actual y la situación deseada. El problema expresa una situación que se declara como insatisfactoria. Está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una subjetiva (el deseo establecido por el sujeto), y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha. En este sentido, el problema lo declara un actor desde su perspectiva.

Una vez definido el problema, para precisar más —en caso de que se presente abstracto—, buscamos evidencias del problema (o descriptores). Las **evidencias** son enunciados que hacen referencia a situaciones que manifiestan y

Los **indicadores** son los instrumentos que nos permitirán construir la **evidencia empírica** para la toma de decisiones en todo el proceso de planificación y seguimiento de la política. Nos proporcionan información, ya sea cualitativa o cuantitativa, para realizar monitoreos periódicos, analizar los cambios vinculados a una intervención o evaluar los resultados obtenidos. Para profundizar este tema, ver ANEXO.

corroboran la existencia del problema. Frente a cambios en la situación, podremos ajustar la caracterización del problema actualizando las evidencias o descriptores del mismo. Una vez que tenemos identificadas las evidencias, para corroborar que estén completas, nos preguntamos: *si todas las evidencias del problema se revirtieran, ¿el problema estaría resuelto?* En caso de que la respuesta fuera no, aún faltaría identificar evidencias.

⁹ HUERTAS, F. (1993). *El Método PES: Entrevista a Carlos Matus*. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO_ENTREVISTA_CON_MATUS.pdf

A partir de las evidencias, será posible identificar **indicadores** que nos permitan monitorear el estado del problema. Un indicador es una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo.¹⁰

Para cada uno de los indicadores tendremos que identificar los **medios de verificación**, es decir, qué fuentes de información se utilizarán para realizar el seguimiento de los indicadores que se diseñaron.

Un último punto en la definición del problema es la identificación de las **consecuencias**. Esto es, los efectos sociales, económicos, políticos que provoca la existencia del problema, y que justifican tomar acciones para revertirlo.

Cuadro N°1: Definición del problema

¿QUIÉN DECLARA EL PROBLEMA? ACTOR QUE SE PROPONE REVERTIRLO:			
EJEMPLO: MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN			
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ¿CUÁL ES LA BRECHA QUE QUEREMOS ABORDAR?	EVIDENCIAS ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE EVIDENCIAN LA EXISTENCIA DEL PROBLEMA?	INDICADORES ¿QUÉ MEDIDAS SE PUEDEN UTILIZAR PARA MONITOREAR EL CAMBIO EN LA REALIDAD?	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ¿CUÁL VA A SER LA FUENTE DE COTEJO DE LA INFORMACIÓN?
Ejemplo: "Violencia en los espectáculos futbolísticos en el campeonato de Primera A" ¹¹	1. Enfrentamientos violentos en las tribunas 2. Enfrentamientos violentos en los alrededores de los estadios	1. Porcentaje de partidos del campeonato de Primera A donde se registraron hechos de violencia 2. Tasa de variación entre cantidad de detenidos en los alrededores de los estadios en fecha de partidos entre año actual y año anterior	Ministerios de Seguridad de la Nación y Provinciales

¹⁰ DAC, & OCDE. (2010). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.

¹¹ El ejemplo de "Violencia en espectáculos futbolísticos" que se incluye en la presente guía está desarrollado a los fines didácticos y no refleja (ni pretende reflejar) de modo acabado o exacto la realidad de los hechos y acciones públicas realizadas en torno al problema desde el Ministerio de Seguridad.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ¿CUÁL ES LA BRECHA QUE QUEREMOS ABORDAR?	EVIDENCIAS ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE EVIDENCIAN LA EXISTENCIA DEL PROBLEMA?	INDICADORES ¿QUÉ MEDIDAS SE PUEDEN UTILIZAR PARA MONITOREAR EL CAMBIO EN LA REALIDAD?	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ¿CUÁL VA A SER LA FUENTE DE COTEJO DE LA INFORMACIÓN?
"Violencia en los espectáculos futbolísticos en el campeonato de Primera A"	3. Agresiones a réferis y jugadores	3. Porcentaje de personas hospitalizadas por hechos de violencia en el fútbol	Sectores de salud provinciales y municipales
CONSECUENCIAS ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS SOCIALES/ECONÓMICOS/POLÍTICOS DEL PROBLEMA?			
Daños físicos y materiales / Malestar social por la inseguridad que genera en los espectáculos deportivos / Menos asistencia de público a los espectáculos deportivos / Dificultades legales y económicas para los clubes.			

Paso 2: Mapear los actores clave

Para continuar con el análisis situacional, el siguiente paso es identificar quiénes son los actores involucrados en el problema, en función de sus intereses y capacidad para intervenir en él. Los **actores** son personas, grupos u organizaciones que controlan recursos y toman posición en la situación en la que se busca intervenir. Para cada uno de los actores identificamos sus **intereses**, es decir, qué objetivo tiene en relación con la cuestión, y sus **recursos**, aquellos de carácter organizativo, político, económico y cognitivo, cuyo manejo le permiten influir en la situación.

- **Recursos organizativos:** Capacidad de desplegar acciones y movilizar actores en el territorio.
- **Recursos políticos:** Capacidad de tomar decisiones para habilitar o no un curso de acción; para sancionar normas; para dar apoyo desde la construcción de sentido y argumental para la legitimación de las acciones.
- **Recursos económicos:** Capacidad de asignar partidas presupuestarias para el financiamiento de proyectos; de realizar aportes económicos para realizar acciones.
- **Recursos cognitivos:** Capacidad de desarrollar y transferir conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos especializados.

Cuadro N°2: Actores - Ejemplo Actores, Caso "Violencia en espectáculos futbolísticos en el Campeonato de Primera A"

ACTOR	INTERESES / RECURSO(S) CON QUE CUENTA
Fuerzas de Seguridad Nacionales	Interés: Mantener la seguridad de los espectáculos. Los operativos implican un ingreso económico. Recursos organizativos: Recursos humanos para el control en el acceso a los estadios
Ministerio del Interior	Interés: Colaboración a nivel federal Recursos cognitivos: Facilita la información del RENAPER para la identificación de personas que no pueden acceder a los estadios
Ministerio de Deportes	Interés: Que los espectáculos futbolísticos los disfrute toda la familia Recursos organizativos: Coordina los espectáculos futbolísticos
Gobiernos provinciales	Interés: Garantizar la seguridad de las personas en los espectáculos futbolísticos Recursos políticos: Tienen la decisión de implementar los dispositivos de control
Asociación del Fútbol Argentino (AFA)	Interés: Sustentabilidad económica de los clubes Recursos económicos: Transfieren recursos a los clubes Recursos políticos: Capacidad de negociación con el poder político y dirigentes de clubes
Dirigentes de los Clubes de fútbol	Interés: Control político Recursos organizativos: Facilita el acceso a los estadios y la información sobre los socios del club
Barras bravas	Interés: Sostener el fútbol como un medio de vida Recursos organizativos y económicos: nexos con los clubes, ingresos por manejo de entradas y estacionamientos

Paso 3: Mapear las causas del problema

Una vez que se ha definido el problema e identificado los actores, para diseñar una estrategia que nos permita enfrentar el problema, tenemos que tener en claro cuáles son los factores que lo están causando. Solo revirtiendo las **causas** de un problema lo podremos revertir de una forma sustentable en el tiempo. Para pensar las causas, realizamos afirmaciones o sentencias que indican una calificación negativa o problemática (brecha). Consideremos que cada una de las causas que se seleccionan para explicar el problema revisten un problema en sí mismo.

Algunos disparadores para identificar las causas del problema:

- ¿Cuáles son las reglas formales (leyes) e informales (costumbres, normas sociales, pautas culturales) que inciden en la existencia del problema?
- ¿Cuáles son las deficiencias de los sistemas organizativos e institucionales que inciden en la existencia del problema? ¿Cómo inciden los cambios tecnológicos en el problema? ¿Cuáles son las dificultades que encuentran las organizaciones públicas para enfrentar el problema?
- ¿Cómo inciden las debilidades institucionales y organizativas en la conducta de los actores? ¿Qué manifestaciones del problema podemos encontrar en la conducta de los actores?

Cuadro N° 3.1.: Causas del problema - Ejemplo "Violencia en el fútbol"

CAUSAS DEL PROBLEMA
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Falta de controles eficientes en el ingreso a los estadios</i> • <i>Vínculos entre dirigentes y barras bravas</i> • <i>Conflictos de poder dentro de las barras</i> • <i>Falta de oportunidades en algunos sectores sociales</i> • <i>Los vínculos con el fútbol surgen como un medio de vida en sectores sociales vulnerables</i> • <i>Habilitación de zonas de estacionamiento a las barras</i> • <i>Falta de personal policial para cubrir las inmediaciones de los estadios</i> • <i>Debilidad del sistema judicial</i> • <i>Alto costo de los operativos para los clubes</i> • <i>Vínculos entre bandas delictivas y narcotráfico</i> • <i>Falta de personal en las policías locales para realizar los operativos</i>

Una vez que identificamos las causas, seleccionamos 3 ó 4 que consideramos **críticas** y que deben ser abordadas para incidir directamente en la reversión del problema, e identificamos las razones para priorizarlas. Las causas críticas cumplen simultáneamente dos condiciones: i) impactan directamente sobre las evidencias del problema y II) se presume que cualquier alteración positiva en ellas desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de causas relevantes.

Tales procesos posibilitarán, de manera directa o indirecta, revertir el problema.¹²

Cuadro N° 3.2.: Causas del problema - Ejemplo "Violencia en el fútbol"

IDENTIFICAR CAUSAS CRÍTICAS	FUNDAMENTAR LA ELECCIÓN
<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de controles eficientes en estadios 2. Vínculos entre dirigentes y barras bravas 3. Falta de personal policial para cubrir las inmediaciones de los estadios 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La falta de controles eficientes impacta directamente sobre la potencialidad de que se generen conflictos al interior de los estadios 2. Las fuentes de conflicto generalmente se dan al interior de las barras bravas o entre sectores por conflictos de intereses vinculados con el club 3. En caso que se aplique derecho de admisión, los conflictos pueden darse afuera del estadio, y para disuadirlos y controlarlos se necesita más personal

MOMENTO 2: DISEÑO ESTRATÉGICO

En el segundo momento, buscamos definir por qué vías vamos a enfrentar el problema, qué objetivos de transformación de la realidad nos proponemos y qué perfil de intervención (acciones) diseñamos para alcanzar esos objetivos.

Paso 4: Realizar el Análisis de gobernabilidad

Una vez identificadas las 3 ó 4 causas que consideramos críticas para revertir el problema, es el momento de evaluar cuáles estamos en condiciones de revertir, en función de los recursos con que contamos. A esta evaluación la llamamos **análisis de gobernabilidad**. El análisis de gobernabilidad tiene fundamental importancia al momento de decidir si convertir una causa crítica en un eje de acción. Para seleccionar una causa crítica a enfrentar, se debe primero analizar cuál es la posibilidad real de intervención sobre la misma.

Entonces, en función de la causa identificada, debemos formular las siguientes preguntas desde la perspectiva del actor que declara el problema: ¿Puedo actuar sobre ella?

¹² El análisis de las causas del problema puede profundizarse a través de diversas herramientas conceptuales, como el Flujograma o Modelo Explicativo del Problema. El modelo explicativo permite reproducir gráficamente las relaciones de causalidad que se dan entre las distintas variables que están impactando en el problema. Para una referencia exhaustiva de la construcción de modelos explicativos ver: SOTELLO MACIEL, A. J. *El Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias) Un Método para el Análisis Situacional y la Formulación de Estrategias*, Escuela Superior de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata.

¿Depende sólo de mis recursos enfrentarla, o comparto esta capacidad con otros actores? ¿Está fuera de mi alcance? En la medida que se identifiquen estos elementos, se estará en condiciones de elegir qué causas críticas se convertirán en los ejes de acción del plan. Por lo tanto, antes de precisar el plan, debemos identificar los ejes de acción y, para ello, es importante identificar el grado de control del actor sobre las causas.

Cuadro N°4: Análisis de gobernabilidad - Ejemplo "Violencia en el fútbol"

PARA CADA UNA DE LAS CAUSAS IDENTIFICADAS COMO CRÍTICA 1, 2, 3: Causa crítica 1: "Falta de controles eficientes en estadios"		
¿QUÉ RECURSOS CRÍTICOS DEMANDA REVERTIR ESTA CAUSA?	¿TENGO CAPACIDAD DE INCIDENCIA SOBRE ESE RECURSO CRÍTICO?	SI HAY OTRO ACTOR QUE CONTROLA ESE RECURSO CRÍTICO, ¿CUÁL ES?
<i>Recursos organizativos: para el despliegue de seguridad en las zonas aledañas se necesitan a las fuerzas nacionales</i>	Si	-
<i>Recursos cognitivos: para identificar personas en el control de acceso a los estadios se necesita el acceso a bases de datos del RENAPER</i>	Parcialmente	Ministerio del Interior
<i>Recursos cognitivos: para realizar el control de accesos se necesita un software especial</i>	Si	-
<i>Recursos políticos: para la aplicación del control de acceso se necesita el acuerdo de los gobiernos provinciales</i>	Parcialmente	Gobiernos Provinciales
¿La causa crítica pasa el análisis de gobernabilidad para convertirse en un EJE DE ACCIÓN del PLAN?		
Sí		

El análisis de gobernabilidad se realiza sobre cada una de las causas consideradas críticas. Cuando una **causa crítica** "aprobó" el **análisis de gobernabilidad**, puede convertirse en un **eje de acción** del plan. En este caso, avanzamos con el diseño de los objetivos estratégicos basados en cada uno de los Ejes de Acción. En caso de que una causa crítica no apruebe el análisis de gobernabilidad, no se considera recomendable tomarla como Eje de Acción del Plan.

Paso 5: Definir los Objetivos Estratégicos

Una vez realizado el Análisis de Gobernabilidad sobre cada una de las causas identificadas como críticas, y seleccionadas aquellas sobre las que vamos a buscar impactar con nuestro plan, hemos comenzado a diseñar nuestra estrategia para enfrentar el problema.

Para definir la estrategia, vamos a convertir cada una de las **causas críticas** aprobadas en el **análisis de gobernabilidad** en un **objetivo estratégico**. Este representa una afirmación sobre la posibilidad de cambiar una condición negativa tomada por un eje de acción, por una situación positiva que impacte sobre el problema y lo revierta.

El **objetivo estratégico** define el cambio que se desea operar en la realidad. Es una declaración que expresa la voluntad de revertir una situación problemática. La formulación del objetivo estratégico se realiza tomando cada **eje de acción** y definiendo sobre el mismo, qué resultado espera alcanzarse. En ese sentido, los objetivos expresan las estrategias generales del plan.

Para definir un objetivo estratégico tendremos en cuenta las siguientes pautas:

Deben señalar la expresión de logro, evidenciar el cambio o transformación que se espera con las políticas y/o bienes y servicios que la institución tiene a su cargo, por ejemplo:

- "Mejorar los estándares de competitividad", "Disminuir los niveles de pobreza alimentaria en la región XXX", "Contribuir a mejorar los niveles de seguridad ciudadana", etc.
- Evitar su redacción en términos de "Apoyar", "Procurar".

- Expresarlo en términos concretos de resultados esperados y no ser establecidos como funciones permanentes de la entidad o programa.
- Responder a la ciudadanía hacia dónde se dirigen los recursos asignados de la Institución en su globalidad.
- Responder a un problema o aspecto específico relacionado con el cumplimiento de la misión.
- Responder sobre el beneficio esperado para los usuarios a los cuales van dirigidas las políticas y/o programas de la institución y qué pueden esperar con los recursos presupuestarios asignados.

Cuadro N°5.1.: Objetivos estratégicos

EJE DE ACCIÓN 1 Causa crítica que pasó el análisis de gobernabilidad	OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 CORTO PLAZO 2-3 AÑOS Define el cambio que se desea operar en la realidad que se interviene
<i>Causa crítica 1:</i> "Falta de controles eficientes en estadios"	<i>"Fortalecer la seguridad de los espectáculos de fútbol dentro y fuera de los estadios"</i>

Una vez definido cada Objetivo Estratégico, ya marcamos el sentido en el que buscamos transformar la realidad. Para avanzar un paso más, tenemos que establecer cómo vamos a medir el alcance de dicha transformación, a través de los indicadores de resultado. El **indicador de resultado** es una unidad de medida, obtenida por la comparación entre dos o más tipos de datos a través del tiempo. Con ello, es posible realizar un seguimiento, evaluar y tomar decisiones periódicamente al interior de una organización.

Cuadro N°5.2.: Indicadores de resultado

Objetivo estratégico ¿Cuál es el cambio que se desea operar en la realidad?	Indicadores de resultado ¿Cómo vamos a medir el cambio de situación?	Medio de verificación ¿Cuál va a ser la fuente de cotejo del indicador?	Línea de base ¿Cuál es el valor actual del indicador?	Meta ¿Cuál es el valor esperado al finalizar 2020?
"Fortalecer la seguridad de los espectáculos de fútbol del Campeonato de Primera A dentro y fuera de los estadios"	<i>Porcentaje de partidos del campeonato de Primera A donde se registraron hechos de violencia durante un año</i>	<i>Ministerios de Seguridad Nacional y Provinciales</i>	<i>A construir como línea de base</i>	<i>A definir, en función de la línea de base</i>
	<i>Porcentaje de partidos del Campeonato de Primera A en los que se realizan operativos de control con datos biométricos en el ingreso al estadio durante un año</i>	<i>Ministerios de Seguridad Nacional y Provinciales</i>	<i>A construir como línea de base</i>	<i>A definir, en función de la línea de base</i>
	<i>Porcentaje de partidos del Campeonato de Primera A que cuentan con presencia de las fuerzas de seguridad en zonas aledañas durante un año</i>	<i>Ministerios de Seguridad Nacional y Provinciales</i>	<i>A construir como línea de base</i>	<i>A definir, en función de la línea de base</i>

Paso 6: Definir el perfil de acción institucional para el logro de los objetivos

A nivel institucional, las definiciones estratégicas se expresan en una primera instancia en la **misión** y la **visión**, ya sea de un Ministerio o ente descentralizado.¹³ La **misión** está basada en los objetivos institucionales establecidos por norma y es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su "quehacer" institucional, las acciones que realiza, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia. Las acciones se definen en función de los objetivos institucionales asignados normativamente y de los objetivos estratégicos delineados.

¹³ ILPES-CEPAL (2011) Armijo, M. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile.

La **visión** corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad y representa los valores con los cuales se fundamenta su accionar público. Esta definición se elabora a partir de la declaración de la imagen-objetivo que se desea alcanzar en términos de la reversión del problema público (o los problemas) que enfrenta la institución.

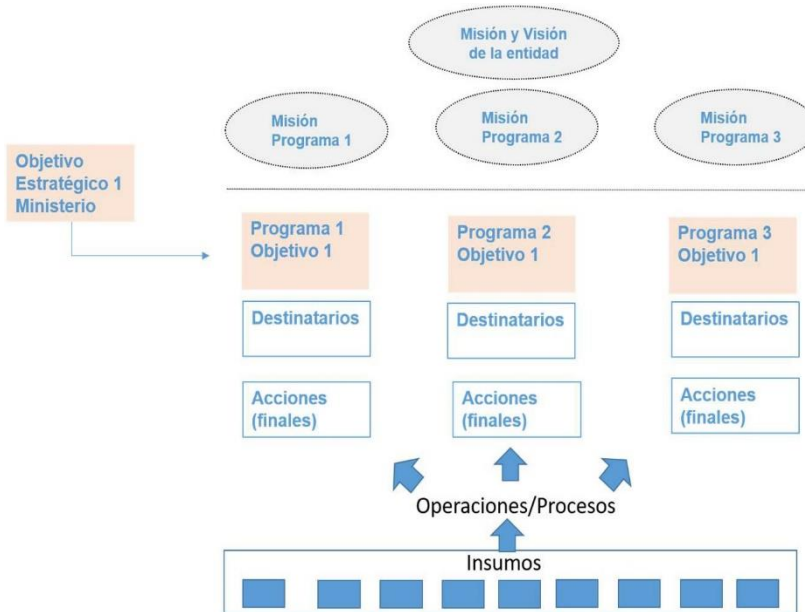
Cuadro N°6: Misión y Visión

MISIÓN - MEDIANO PLAZO
Ejemplo: El Ministerio de Seguridad, de acuerdo con la normativa vigente, tiene como misión determinar los objetivos y políticas del área de su competencia; entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interior y la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridad federales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y provinciales; dirigir el Esfuerzo Nacional de Policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, atendiendo a todo lo que a ellas concierne en cuanto a preparación, doctrina y equipamiento; entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas Policiales de Seguridad; supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas Policiales y de Seguridad.
VISIÓN - LARGO PLAZO
Ejemplo: El Ministerio de Seguridad conduce las políticas de seguridad y coordina a las fuerzas policiales y de seguridad federales (Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria), con el objeto de garantizar la protección de la población y de sus bienes y la preservación de la seguridad, salvaguardando la calidad de vida de los ciudadanos.

El proceso de planificación estratégica permite alinear la coherencia en las intervenciones entre los distintos niveles de decisión de la organización. Si la entidad (ministerio, entidad descentralizada, etc.), fija un conjunto de objetivos estratégicos para un plazo determinado, estos serán las referencias a tener en cuenta por los programas que dependen de la entidad.

Al respecto, la identificación de los objetivos estratégicos a nivel ministerial, tales como: "Mejorar calidad educativa", "Disminuir los niveles de contaminación ambiental", "Fortalecer la competitividad nacional", debe tener un claro correlato para su implementación en las instancias ejecutoras, tales como los programas o las entidades adscritas o descentralizadas a dichos Ministerios. Esto se visualiza en el siguiente gráfico:

Gráfico 5: Relación entre los objetivos estratégicos ministeriales y los objetivos y acciones de los programas



Elaboración propia en base a ILPES-CEPAL (2011)¹⁴

Paso 7. Perfil de acción de una política pública

Teniendo en consideración la **misión**, la **visión** institucional, y los **objetivos estratégicos** (los resultados esperados), el siguiente paso consiste en identificar qué **acciones** desarrolla el organismo para lograr las transformaciones esperadas.

Consideramos en esta instancia las **acciones finales**, es decir aquellas que tienen un impacto hacia el exterior de la organización (ya sea la ciudadanía u otra organización del sector público). En la Cadena de Valor Público clásica, estas acciones serían los **productos** (bienes y servicios). Tal como se detalla en el apartado I El Lenguaje de las políticas públicas, desde la Secretaría de Fortalecimiento Institucional nos basamos en el **Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP)**¹⁵ que está inspirado y amplía el modelo a una variedad de instrumentos que tienen las organizaciones públicas para intervenir en la realidad. ¿Cuáles son esos instrumentos?

¹⁴ Armijo, M. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Santiago de Chile.

¹⁵ SOTELO MACIEL, Anibal Jorge (2014), *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*, Congreso Internacional del CLAD.

SOTELO MACIEL, A. J. (2016), *Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto*. En proceso de publicación.

a) ACCIONES DE PRODUCCIÓN: Entrega de bienes y prestación de servicios

Una primera dimensión de la producción de las organizaciones es **la entrega de bienes y la prestación de servicios al ciudadano**. Ejemplos de ello son: los servicios de educación que brindan las escuelas, de atención en salud que realizan los hospitales o la entrega de bienes como la construcción de viviendas que realizan los planes habitacionales.

Una segunda dimensión de producción que se incluye en el Modelo de Agregación de Valor es la formación de capital fijo público, que cumple un papel estratégico en las políticas públicas.

Por formación de capital fijo público nos referimos a las acciones que generan el incremento de los bienes duraderos que son capaces de producir otros bienes y servicios.

b) ACCIONES DE DISTRIBUCIÓN: Realizar transferencias dinerarias

Además de la prestación de servicios y la **inversión pública** en bienes durables, el Estado realiza acciones de distribución directa a través de transferencias dinerarias.

En estos casos, aun cuando se requiera de ciertas acciones operacionales, no hay un proceso de producción propiamente dicho (combinación y transformación de insumos en productos), sino una transferencia monetaria.

c) ACCIONES DE REGULACIÓN: Establecer regulaciones

Las organizaciones públicas emiten **regulaciones**, que tienen como objetivo modificar, orientar y/o regular los comportamientos de los actores sociales a partir de establecer una regla de juego. Se expresan en decisiones o normas, producidas por autoridades u órganos competentes que acompañan y estructuran los bienes y servicios que entregan.

d) ACCIONES DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA: Construcción de consensos estratégicos

Una cuarta dimensión de la producción de una política pública es la **argumental o de sentido**. Toda política está estructurada por ideas que confrontan con otras ideas y buscan imprimir una cierta direccionalidad a las acciones. No solo se espera que los/as ciudadanos/as accedan a los bienes, servicios y transferencias, y al hacerlo, se ajusten a las regulaciones que se establecen, sino también que comprendan el argumento que da sentido a la política.

Las políticas públicas utilizan algunos de estos instrumentos a efectos de alcanzar sus objetivos. Algunas políticas pueden ser esencialmente regulatorias, otras primordialmente prestacionales, ya sea de bienes y servicios o de distribución de recursos monetarios, pero todas son una combinación específica de estos cuatro tipos de instrumentos en los que se pueden clasificar las acciones que el Estado lleva a cabo en los procesos de agregación de valor público.

El **perfil de acción institucional** es la combinación particular de acciones que se proponen para el logro de los objetivos estratégicos, e impactará en el diseño de los Programas (destinatarios y tipos de acciones acordes a sus necesidades y expectativas) que dependan de la jurisdicción o entidad.

Avanzamos a partir de aquí en la identificación de las acciones que realizarán las áreas enfocándonos en el nivel de Programas o Direcciones Nacionales, ya que en el nivel organizativo se producen los bienes, servicios, regulaciones y transferencias.

Cuadro N°7: Perfil de acción institucional - ejemplo

Objetivo estratégico Ministerial: "Fortalecer la seguridad de los espectáculos de fútbol dentro y fuera de los estadios"		
Área responsable: Dirección Nacional de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos		
Acciones (finales) Bienes, servicios, regulaciones o transferencias generados por el organismo para atender determinadas demandas de la comunidad, externas a la institución	Indicador de producto Es una unidad de medida que indica el volumen y la calidad de las acciones generadas	Meta prevista 2020 Valor del indicador de producto en un plazo determinado
1) <i>Acuerdos entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales para la aplicación del control biométrico en espectáculos futbolísticos (acción de regulación)</i> 2) <i>Reglamentaciones para el desarrollo de operativos de control de ingreso y zonas aledañas a los estadios (acción de regulación)</i> 3) <i>Inspecciones sobre las condiciones de seguridad de los estadios (Acción de producción)</i> 4) <i>Fondo de apoyo a la infraestructura de seguridad de los clubes (para compra de software de datos biométricos para las fuerzas provinciales)</i> 5) <i>Capacitación a las policías provinciales en el uso del software de datos biométricos (acción de producción)</i>	1) <i>Cantidad de convenios suscriptos/total provincias</i> 2) <i>Reglamento actualizado, aprobado y vigente</i> 3) <i>Cantidad de inspecciones realizadas/total de estadios habilitados</i> 4) <i>Cantidad de \$ transferidos/\$ solicitados</i> 5) <i>Cantidad de personal capacitado/total personal afectado a los operativos (por provincia)</i>	1) 20/24 2) Reglamento vigente en 20/24 provincias 3) 100% 4) 100% 5) 50%

MOMENTO 3: DISEÑO Y PROGRAMACIÓN DE LAS ACCIONES

En el tercer momento, buscamos operacionalizar las acciones en hitos y actividades críticas, con plazos y responsables definidos, identificando los recursos necesarios para llevarlas adelante.

Paso 8: Desarrollar los Planes de acción

En este paso se diseñan con mayor nivel de detalle las operaciones críticas que permitirán realizar las acciones que contribuirán al logro de los resultados.

Cuadro N°8: Programación operativa

Producto: Acuerdos entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales para la aplicación del control biométrico en espectáculos futbolísticos (acción de regulación)				
Hito Es un hecho de política pública que se presenta en determinado momento de la ejecución de un proyecto y que reúne las condiciones de: observable, comunicable y valorable por los destinatarios del proyecto	Fecha clave Fecha en la que se espera lograr el hito	Operaciones críticas Conjunto de actividades a realizar para lograr el hito en la fecha clave esperada. Especificar la coordinación con actores clave Mapeados en el Paso 1 y 4	Fecha clave Fecha en que la actividad se prevé que estará cumplida	Recursos críticos + Incluir Presupuesto estimado (\$) Personal experto, equipamiento, servicio tercerizado u otros insumos adicionales que demandará contratar esta actividad aparte de los disponibles
Primer hito: <i>Presentación del proyecto para discusión en el ámbito del Consejo Federal</i>	30 junio 2020	1) <i>Redacción del proyecto</i> 2) <i>Ronda de consultas</i> 3) <i>Ajustes al proyecto</i>	febrero 2020 marzo 2020 15 junio 2020	Recursos humanos especializados
Segundo hito: <i>Aprobación del proyecto en el ámbito del Consejo Federal</i>	30 septiembre 2020	1) <i>Negociaciones</i> 2) <i>Incorporación de modificaciones solicitadas por los gobiernos provinciales</i> 3) <i>Elaboración de materiales de comunicación del proyecto a la ciudadanía</i> 4) <i>Firma del proyecto</i>	julio 2020 agosto 2020 agosto 2020 30-ago-2020	Recursos humanos especializados
Tercer hito: <i>Proyecto implementado-utilización del sistema de datos biométricos en el conjunto de estadios habilitados para el Campeonato</i>	30 noviembre	1) <i>Fortalecimiento del equipamiento provincial - compra de equipamiento</i> 2) <i>Dictado de capacitaciones</i> 3) <i>Pruebas previas - simulacros</i> 4) <i>Puesta en operaciones del sistema</i>	Junio-septiembre 2020 agosto 2020 octubre 2020 15-nov 2020	Fondos para compra de equipamiento de software Honorarios capacitadores + pasajes y viáticos

Paso 9: Vinculación de la planificación estratégica con los ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 son el resultado de una agenda que los países que integran la Organización de Naciones Unidas han establecido voluntariamente para alcanzar la inclusión, la prosperidad compartida, combatir la desigualdad y la protección duradera del planeta, entre otros desafíos. De esta forma, se conciben también como una herramienta de planificación que permite orientar las iniciativas de gobiernos hacia las metas que los países se propusieron lograr.

Una vez concluidos los momentos de la planificación estratégica, se sugiere identificar aquellas iniciativas/acciones/programas que puedan vincularse con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El proceso de vinculación de la planificación estratégica, en el momento de su diseño, con los ODS colabora en:

- Armonizar de manera eficiente las estrategias de los distintos ministerios y organismos de la Administración Pública Nacional.
- Evitar duplicaciones de acciones entre ministerios.
- Responder a prioridades transversales a nivel nacional.
- Agilizar los procesos de reajuste de estrategias y operaciones.
- Promover la incorporación del enfoque de derechos.

Los pasos recomendados para el proceso de vinculación ODS en el diseño de la PE son los siguientes:

1. Identificar aquellas acciones impulsadas por la planificación estratégica y operativa que colaboren en el cumplimiento de las metas postuladas a nivel nacional en el marco de los ODS.
2. Formular un listado preliminar seleccionando el o los indicadores de mayor robustez metodológica y que mejor midan el efecto esperado de las acciones estatales implementadas.
3. Completar las fichas técnicas según los requerimientos solicitados por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dentro de JGM.

4. Revisar y revalidar periódicamente las prioridades de gestión en cuanto a la generación de nuevas acciones para incluir en el marco ODS.

Cuadro N°9: Listado preliminar - ejemplo

Agenda ODS			Planificación estratégica sectorial			
ODS	Meta ODS	Indicador ODS	Objetivo Estratégico	Indicador de Resultado	Acción estatal	Indicador de Producto
Objetivo 4 "Garantizar una educación inclusiva..."	Meta 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.	4.1.1 Proporción de niños, niñas y adolescentes que a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo	Asegurar el cumplimiento lectivo anual de los niveles inicial, primario y secundario.	Tasa nacional de abandono escolar.	Creación de un banco de becas para la autogestión de los establecimientos educativos públicos con concurrencia de población con alto nivel de NIB.	Cantidad de becas otorgadas a establecimientos educativos públicos con concurrencia de población con alto nivel de NIB.

Fuente: www.odsargentina.gob.ar

CNCPS (2018) *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ODS Argentina.

III. METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO DE GESTIÓN

1. Introducción al seguimiento de gestión

El seguimiento —o monitoreo— es una herramienta de gestión para examinar el avance de una política pública en ejecución: permite comparar su desempeño efectivo con el planificado, los gastos reales y presupuestados y conocer los resultados reales previstos o imprevistos.¹⁶

El monitoreo resulta útil dado que:

- Proporciona información sobre el progreso de una política pública;
- Brinda datos importantes para la toma de decisiones sobre las modificaciones que sean necesarias;
- Contribuye a mejorar el producto que se brinda a la población destinataria.

Es recomendable incluir en la planificación un plan de monitoreo que contemple una mirada sistémica sobre los indicadores de gestión, y establecer la metodología mediante la cual se recopilarán datos, como: fuente, método, cronograma y responsables.

Las evaluaciones sirven para:

- Contribuir a analizar por qué se obtuvieron, o no, los resultados previstos.
- Explorar por qué hubo resultados o consecuencias imprevistas,
- Evaluar cómo y por qué los resultados se vieron afectados por actividades específicas.
- Ilustrar sobre los procesos de implementación, las fallas y los éxitos que ocurren en cada nivel.

Consecuentemente, el monitoreo y la evaluación difieren en su frecuencia de implementación y en los aspectos que tratan:

¹⁶ En el presente documento tomaremos los términos "seguimiento" y "monitoreo" como sinónimos.

- El monitoreo se hace periódicamente durante la ejecución de una política pública, para seguir su avance y realizar mejoras.
- La evaluación es una actividad puntual. Se puede realizar en distintos momentos —antes, durante o después— de la implementación de una política.

El seguimiento es una actividad interna que realiza el personal afectado a la ejecución de la política pública. En contraste, la evaluación puede realizarse interna o externamente, siendo responsabilidad del evaluador y del personal del programa/política pública. Estas diferencias entre monitoreo y evaluación los convierten en complementarios y necesarios para conocer en profundidad a las políticas públicas y potenciarlas.

En esta sección de la guía, presentaremos los distintos momentos del seguimiento y la evaluación, los pasos para su implementación y la descripción del enfoque propuesto.

2. Los momentos del seguimiento

La metodología aquí propuesta se describe en tres momentos.

MOMENTO 1: DISEÑO DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO

En el primer momento, se establecen las definiciones clave del seguimiento de gestión: la modalidad de monitoreo centralizada o descentralizada y el proceso de selección de información estratégica a monitorear: indicadores, metas, líneas de base, etc.

MOMENTO 2: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Una vez definido el diseño del modelo de seguimiento, comienza la instancia de implementación. Aquí, los actores involucrados se familiarizan con el proceso y con las herramientas de monitoreo a emplear. Además, si no se ha realizado aún, y nutriéndose de los insumos del seguimiento, puede definirse la estrategia de evaluación.

MOMENTO 3: USO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Una vez desarrolladas las prácticas de seguimiento y evaluación es fundamental establecer acciones y mecanismos para potenciar el uso de los hallazgos. Para esto, importa considerar quienes son los destinatarios del mensaje y sus necesidades de información.

A su vez, podemos desagregar los tres momentos en nueve pasos, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 6: Pasos de la metodología de seguimiento



3. Pasos de la metodología de seguimiento

MOMENTO 1: DISEÑO DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO

Paso 1: Definir la modalidad de seguimiento "centralizado o descentralizado"

Al interior de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) pueden adoptarse distintos enfoques para el seguimiento de gestión. A grandes rasgos, se destacan dos formas de organizar la práctica de monitoreo: el área encargada de hacer seguimiento centraliza la tarea o esta se encuentra descentralizada en las diferentes áreas de gestión. Generalmente, predomina el primer enfoque, centralizado. En este caso, el área a cargo del monitoreo de gestión, se ocupa de identificar las necesidades de información, según las prioridades de gestión y trabaja con cada área del ministerio u organismo en la obtención de datos y en recopilar y sistematizar la información recabada.

Bajo la modalidad de trabajo descentralizada, existen varios referentes por ministerio que hacen la tarea de recopilar, analizar y sistematizar la información para sus respectivas áreas de trabajo.

La modalidad centralizada suele resultar adecuada para lograr procesos más coordinados, con instancias de comunicación y presentación de la información más uniformes.

En ambas modalidades de seguimiento se tomarán decisiones sobre:

- Qué información se necesita recolectar
- Qué tiempos o plazos de reporte se tomarán por área, programa o indicador
- Roles y responsabilidades del proceso
- Quién/es son los destinatarios de esa información
- Cuál es la fuente de información que se incluirá

Con estos aspectos en mente un área podrá tomar la decisión sobre qué modalidad de trabajo es más apropiada para su contexto y sus posibilidades.

Cuadro N°10: Definición de la modalidad de seguimiento

Ejemplo "Fortalecer la seguridad de los espectáculos de fútbol dentro y fuera de los estadios"

Qué información se necesita recolectar	Información sobre los partidos de Primera A que registren hechos de violencia. Información sobre los partidos de Primera A con operativos de seguridad en zonas aledañas a los estadios. Información sobre los partidos de Primera A donde se aplican métodos de control de datos biométricos al ingreso. Información sobre las provincias que tengan estadios equipados con métodos de control de datos biométricos.
Qué tiempos o plazos de reporte se tomarán por área, programa o indicador	Plazos de tiempo serán semestrales o anuales el tiempo que duren los campeonatos de futbol de Primera A.
Roles y responsabilidades del proceso	Ministerio de Seguridad (Generar información sobre los operativos de seguridad, controles de acceso y hechos de violencia en las canchas) Ministerio de Deportes (Generar información sobre los espectáculos deportivos) Gobiernos provinciales (Generar información sobre los operativos de seguridad, controles de acceso y hechos de violencia en las canchas) Asociación del Fútbol Argentino (AFA) (Generar información sobre la transferencia de recursos)
Quién/es son los destinatarios de esa información	Ministerio de Seguridad Ministerio de Deportes Gobiernos provinciales Asociación del Fútbol Argentino (AFA) Clubes de fútbol
Modalidad de seguimiento	
Descentralizado	

Paso 2: Seleccionar qué monitorear

El monitoreo de gestión se puede aplicar en distintos contextos; desde una intervención acotada a un conjunto de actividades, hasta un monitoreo integral de una política pública que incluya hacer seguimiento desde los insumos que intervienen (recursos financieros, humanos y materiales) hasta los resultados. Por ejemplo, en un plan de vacunación se puede monitorear la cantidad de **insumos** médicos que reciben, la cantidad de personal con que cuenta, el presupuesto que ejecuta, los **productos** que genera —en este caso, brindar el servicio de vacunación— y los **resultados** que obtiene —la mejora en la situación de salud de la población.

Como ya se mencionó, el monitoreo es descriptivo, no involucra juicios de valor. Esta práctica nos brinda información sobre cuál es la situación de una política pública o programa con relación a determinados aspectos o variables. Estos aspectos van a reportarse a partir de distintos indicadores.

Seleccionar qué información incluir en la etapa de seguimiento implica, entre otras cosas, considerar **cuáles son los productos que desarrolla esa intervención**: qué bienes, servicios, transferencias o regulaciones busca producir como forma de agregar valor público, con el fin de atender una problemática específica. Los productos del programa se analizarán a partir de sus indicadores de producto.

Además, conviene **identificar entre los distintos indicadores de resultado cuál es el principal o aquél que mejor expresa si se ha alcanzado el resultado esperado para ese programa o política pública**. Estos indicadores son clave, ya que indican el éxito del programa, es decir, si se ha logrado —o no— el resultado previsto.¹⁷

Cuadro N°11: Consideraciones sobre qué Información sobre indicadores y actividades recolectar al inicio del seguimiento

Información a recolectar
1. Considerar qué aspecto o variable indicaría el éxito del programa o política → Identificar qué indicador representa mejor esto.
2. Incluir indicadores complementarios para enriquecer la comprensión de la situación.
3. Incluir actividades necesarias para ver la evolución de esos indicadores clave.

¹⁷ Ver **Anexo Indicadores** de este documento para más detalle sobre tipos de indicadores y construcción de los mismos.

Además, a la hora de seleccionar qué medir, existen algunos criterios orientadores como:

- La **relevancia**, es decir medir lo importante -medir más cosas, no necesariamente mejora el proceso, de hecho, puede entorpecerlo.
- La **disponibilidad**. Considera si: ¿Se podrá contar con esa información a lo largo del proceso de monitoreo? ¿Estará disponible información confiable sobre esto?
- La **pertinencia**, ¿tiene sentido reportar un determinado dato cada mes o semana? ¿O con conocer esa información trimestralmente se permite analizar su evolución?

Paso 3: Identificar la frecuencia en que se obtiene —y reporta— información durante la práctica de seguimiento de gestión

La frecuencia de reporte de información en el monitoreo va a depender del tipo de **indicador**. Existen distintos tipos de indicadores. Los indicadores vinculados a insumos, actividades y productos suelen actualizarse con mayor frecuencia que los indicadores asociados a resultados e impactos. Estos últimos demoran más tiempo en generar información, ya que los resultados e impactos requieren de cambios en el comportamiento de la población objetivo. Estos cambios conductuales se producen más lentamente que la realización de una actividad o la entrega de un bien o servicio. Y, por ende, se reportan menos frecuentemente.

Asimismo, la frecuencia de reporte de los indicadores de gestión puede variar en cada caso, según los criterios arriba presentados de relevancia, pertinencia y disponibilidad.

Paso 4: Seleccionar una meta sobre la cual hacer seguimiento

La meta responde a las preguntas sobre cuánto queremos alcanzar y en qué plazos (FAO 19). Los programas suelen tener indicadores a los que se les asocia una meta contra la cual cotejar los valores reales. La definición de la meta va a estar sujeta a criterios técnicos y políticos sobre las prioridades y las posibilidades institucionales, de recursos y los condicionamientos del contexto para alcanzar un determinado resultado o valor observable.

Para determinar el valor a asignar a una meta, también es importante considerar, como referencia, los valores anteriores para esa medición o mediciones comparables. En este sentido, en los casos donde existan líneas de base, primeras mediciones o antecedentes, es relevante tomarlas en consideración.

Las metas pueden ser finales o intermedias. Las **metas finales** son las que se esperan alcanzar al final del período a monitorear, mientras que las **metas intermedias** son las que se calculan al interior del período en cuestión y sirven de guía para analizar, si para ese indicador, el avance sucede según lo esperado. Las metas intermedias acumuladas (o sumadas) expresan cuál es el valor numérico de la meta final. Asimismo, según la naturaleza del indicador este puede acumular –o no– las metas intermedias a lo largo del período a monitorear.

Ejemplo - Meta acumulativa: Construir 6 salas de atención primaria en provincia X, durante 2020.

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
Meta		1		2				1		1	1		6

El ejemplo de arriba, muestra un indicador cuya meta es acumulativa. Ahora, si tomamos un ejemplo de indicador de cobertura sobre personas que reciben una transferencia dineraria, -o un bien o servicio- en forma condicionada a una contraprestación, en ese caso el valor no es acumulable, ya que los receptores del producto pueden variar mes a mes y el valor total para ese período, no sería la suma de los valores mensuales.

Ejemplo - Meta no acumulativa: Cantidad de personas que participan del programa de transferencias condicionadas X, en Lomas de Zamora, PBA, durante 2020.

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
Valor Meta	200	150	200	185	200	190	180	195	200	190	195	200	200

Paso 5: Identificar línea de base de los indicadores

A medida que se llevan a cabo distintos periodos de monitoreo sobre un programa, los indicadores pueden sufrir modificaciones o se puede reemplazar uno por otro, si fuera necesario. Sin embargo, al inicio, **es necesario crear una línea de base** o primera medición.

Para esto, se deben **seleccionar los indicadores basados en las necesidades reales de información**, previamente identificadas. Este proceso de puesta en marcha del seguimiento de gestión responde a la pregunta: ¿Qué información o datos necesito saber (y seguir) para conocer la evolución de esta intervención (plan, o programa)? La respuesta a esta pregunta suele incluir distintos tipos de indicadores, considerados a lo largo del tiempo. Según Rist y Kuzek (2004) a partir de la tercera medición de un indicador es posible empezar a conocer la tendencia del mismo.

De este modo, durante el diseño del esquema de seguimiento es fundamental clarificar aspectos como: qué tipo de información se va a necesitar para el seguimiento; quiénes van a ser los destinatarios y usuarios de esa información; quiénes los responsables de brindarla; cuál es la fuente del dato y cuál será la frecuencia y modalidad de seguimiento.

Cuadro N°12: Información relevante a considerar durante la etapa de diseño de seguimiento

Indicadores	Meta o propósito	Línea de base	Frecuencia de reporte	Actividades asociadas al indicador
- Indicador principal: Indicador que mejor representa el éxito del programa. - Indicadores complementarios	Valor anual que se busca alcanzar	Primera medición o medición anterior para ese indicador	A definir entre: Anual, semestral, trimestral, mensual. La frecuencia de reporte va a depender del tipo de indicador	Actividades que son necesarias realizar para que el indicador se vaya acercando a la meta seleccionada

Ejemplo "Fortalecer la seguridad de los espectáculos de fútbol dentro y fuera de los estadios"

Indicadores	Meta o propósito	Línea de base	Frecuencia de reporte	Actividades asociadas al indicador
Indicador principal: Porcentaje de partidos del campeonato de Primera A donde se registraron hechos de violencia	Disminuir el porcentaje de partidos del campeonato de Primera A con hechos de violencia	Datos sobre el porcentaje de partidos con hechos de violencia durante el último campeonato de Primera A	Semestral o anual, dependerá del tiempo de duración del campeonato	Reforzar la seguridad en las zonas aledañas a los estadios Implementar la tecnología necesaria en los estadios para realizar los operativos de control a través de datos biométricos Asignar partidas presupuestarias para la implementación de operativos en zonas aledañas a los estadios
Indicador complementario 1: Porcentaje de partidos de Primera A o Superliga que cuentan con seguridad en zonas aledañas	Incrementar el porcentaje de partidos con seguridad en zonas aledañas	% de partidos con seguridad en zonas aledañas en el último campeonato	Semestral o anual, dependerá del tiempo de duración del campeonato	Asignar partidas presupuestarias para la implementación de operativos en zonas aledañas
Indicador complementario 2: Cantidad de provincias que adhieren al sistema de control de ingreso por datos biométricos	Incrementar la cantidad de provincias con sistemas de control de ingreso por datos biométricos	Cantidad de provincias con sistemas de control de ingreso por datos biométricos	Semestral o anual, dependerá del tiempo de duración del campeonato	Implementar operativos de control a través de datos biométricos
Indicador complementario 3: Porcentaje de partidos de Primera A o Superliga donde se realizan operativos de control con datos biométricos en el ingreso al estadio	Incrementar el porcentaje de partidos donde se realizan controles biométricos en el ingreso	Datos sobre el porcentaje de partidos donde hubo control biométrico en el último campeonato	Semestral o anual, dependerá del tiempo de duración del campeonato	Implementación de la tecnología necesaria en los estadios para realizar los operativos de control a través de datos biométricos

Asimismo, la intervención o unidad de seguimiento que se tome –plan, programa, área, etc.– tendrá un responsable de proveer la información y una fuente de información asociada.

MOMENTO 2: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Paso 6: Conocer la herramienta de seguimiento de gestión

Una vez concluida la etapa del diseño de seguimiento, con las principales definiciones y acciones del proceso establecidas, es necesario conocer y saber utilizar la herramienta de seguimiento de gestión a utilizar. Para esto, es fundamental definir quién o quiénes estarán desde cada organismo interviniente a cargo de realizar el proceso.

Desde la JGM, impulsamos el **Mapa de la Acción Estatal** como instrumento de fortalecimiento de la planificación y el seguimiento de gestión transversal. Así, es fundamental considerar las capacidades existentes y requeridas para dicha implementación. Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se brindará asistencia técnica para dar apoyo metodológico en planificación, seguimiento y en el uso de la herramienta Mapa de la Acción Estatal.

El **Mapa de la Acción Estatal** es un registro sistemático e integral de las acciones del Estado para el desarrollo de las políticas públicas.

Se asienta en una plataforma de software libre con un lenguaje común que integra y grafica información acerca de los bienes, servicios, regulaciones, argumentaciones y transferencias que provee el Estado, y los resultados que se obtienen a través de las políticas públicas.

El **Mapa** permite visualizar qué resultados producen estas intervenciones y cómo impactan en la realidad, constituyéndose en un instrumento de seguimiento a medida de cada jurisdicción. En este sentido el **Mapa** establece un sistema de información que permite acceder a reportes por jurisdicción, objetivos gubernamentales, Objetivos de Desarrollo Sostenible, núcleos de problemas prioritarios e indicadores de resultados e impacto.

Los objetivos del **Mapa** son:

- Brindar información sistematizada al Jefe de Gabinete y los ministros para la toma de decisiones. En tanto sistema de seguimiento se podrá adecuar a las necesidades de la APN, las Provincias y los Municipios.
- Abrir la producción pública a la ciudadanía para dar a conocer el valor creado por las organizaciones estatales en respuesta a sus problemas.
- Fortalecer la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para una mayor efectividad en el logro de los objetivos de desarrollo.

Paso 7: Definir estrategia de evaluación

La estrategia de evaluación puede definirse al momento de planificar una política pública o al implementarla. Si no se ha planteado en estas instancias previas, una vez puesto en marcha el proceso de seguimiento puede ser un momento oportuno. Esto es así, ya que **la evaluación puede ser complementaria del seguimiento, al permitir dar respuesta a interrogantes que surgen con las sucesivas mediciones del monitoreo de gestión.** En este sentido, pueden surgir interrogantes como: "¿Por qué determinados indicadores no evolucionan como se había esperado? ¿Cuáles son las percepciones de los destinatarios de la política pública al recibir el bien o servicio? ¿Logra el programa efectivamente contribuir a revertir el problema en su población destinataria? ¿Se está llegando a quienes se debería atender? ¿Cómo funciona la coordinación entre los actores implicados en la implementación de las acciones?" Existen distintos tipos de evaluaciones, las cuales permitirán responder a las diversas preguntas que se busquen analizar en cada caso.

Las evaluaciones suelen tener una "*pregunta de evaluación*" que es aquella que guía el estudio, y de esta pregunta guía generalmente se desprenden otras complementarias o secundarias. La naturaleza de esa pregunta guía determinará cuál será el tipo de evaluación más adecuada en cada caso y la metodología –cualitativa, cuantitativa o mixta–.

De este modo, la pregunta de evaluación que se busque responder para cada política pública determinará qué tipo de evaluación es más adecuada y, por ende, condicionará el tipo de estrategia de evaluación a emprender.

Cuadro N°13: De las preguntas de evaluación a la selección de la estrategia de evaluación

Ejemplo pregunta de evaluación	Foco de la pregunta guía de la evaluación	Tipo de evaluación más adecuada para la pregunta de evaluación
Preguntas posibles: ¿Cuál es la necesidad o problema que pretende resolver el programa? → ¿A través de qué acciones y productos busca el programa revertir el problema identificado?	Énfasis en el diseño de la intervención	Evaluación ex ante o de diseño, análisis de evaluabilidad

Ejemplo pregunta de evaluación	Foco de la pregunta guía de la evaluación	Tipo de evaluación más adecuada para la pregunta de evaluación
¿Las actividades se realizan en los tiempos planificados? ¿El programa contó con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la correcta implementación?	Énfasis en la intervención , no en el producto final de la política pública. Se implementa durante la ejecución de la política pública	Evaluación de Procesos
¿Cuáles son los resultados alcanzados y cuánto varían de lo planificado? ¿Se generaron resultados no previstos?	Énfasis en resultados finales obtenidos. Se realiza una vez que el programa o política pública concluyó	Evaluación de resultados o ex post

También se pueden considerar los tipos de evaluación, desde su articulación con la cadena de valor público.

Cuadro N°14: Modalidades de evaluación, según la cadena de valor

Modalidades de evaluación, según la cadena de valor				
Evaluación de diseño	Evaluación de procesos	Evaluación de productos	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
Se centra en el diseño conceptual de la política pública. Analiza la coherencia interna de una intervención:	Énfasis en la intervención no en el producto final de la política pública. Considera aspectos como: características del programa, análisis de las actividades realizadas, monitoreo de su implementación. Se realiza durante la ejecución de la política pública.	Considera aspectos como: a. Calidad: Calidad de los bienes y servicios entregados, se pregunta lograron las actividades realizadas alcanzar los productos planificados. Se puede distinguir entre calidad objetiva (calidad técnica) y subjetiva (percepción del receptor del bien o servicio). b. Cobertura: ¿Llegan los productos, regulaciones, transferencias a la población destinataria del programa? Se nutre de indicadores de desempeño que midan volúmenes de producción y características de los bienes y servicios.	Analiza: Mide logros intermedios de un programa, asociados a cambios en el comportamiento, como consecuencia de un programa o política. Se realiza una vez finalizada la intervención. Un ejemplo son las familias que incorporan cambios saludables en la alimentación, etc. Suele recabar información de resultados a partir de encuestas a los participantes y realizar un análisis estadístico descriptivo con los datos recolectados.	Analiza si se produjeron cambios significativos y sostenibles en el tiempo vinculados a revertir el problema que dio origen a la intervención. Ejemplo: desnutrición, desempleo, etc.

Elaboración propia, en base a FAO (18).

En otras palabras, no existe un tipo de evaluación que se pueda considerar “mejor que otro”, en todos los casos son herramientas que se deben emplear en la medida en que respondan a la estrategia de evaluación definida como aquella adecuada para cada necesidad y contexto particular.

MOMENTO 3: USO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Los informes de seguimiento y evaluación permiten crear o actualizar la memoria institucional, promover el entendimiento de una política pública al analizar qué aspectos funcionan y cuáles no, y pueden contribuir a involucrar actores clave. El primer paso para potenciar el uso de la información obtenida en el seguimiento y la evaluación es determinar quiénes son los destinatarios de la información a comunicar. Una vez definido esto, el siguiente y último paso es definir la modalidad de reporte. A continuación, se describen ambas instancias.

Paso 8: Establecer quiénes son los usuarios y destinatarios de la información obtenida

Un aspecto a considerar en cuanto al reporte de la información para potenciar su uso es **analizar en cada caso quién va a recibir la información**. El destinatario de la información va a condicionar el formato del documento o presentación.

El seguimiento brinda información, comunicando a los actores involucrados al programa sobre el desarrollo del mismo, tanto de sus avances como de sus dificultades. Estos actores pueden ser representantes del Estado: planificadores y ejecutores de la política, ciudadanos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, grupos de la población, organizaciones internacionales.

Paso 9: Definir la modalidad de reporte de la información

Establecido el destinatario de la información y el uso que se espera dar a la información obtenida, resta ahora definir la modalidad de reporte.

Según el tipo de informe de seguimiento o evaluación, éste servirá a distintos propósitos.

Un informe de seguimiento permite conocer la evolución de un programa o política pública para determinados aspectos de su funcionamiento o variables clave. A grandes rasgos, el reporte de una evaluación de diseño podrá incluir consideraciones sobre el contexto y la estrategia implementada. El informe sobre una evaluación de procesos dará información relevante sobre la implementación y sobre posibilidades de potenciar sus acciones o procesos. Un informe de evaluación de resultados brindará información sobre si se están alcanzando los resultados esperados o si surgieron efectos imprevistos. El informe sobre evaluación de impacto mencionará si el programa tiene un efecto significativo en reducir un determinado problema identificado y en qué magnitud el programa está cambiando las condiciones de vida de la población objetivo.

Generalmente, se suelen elaborar distintos tipos de informes –con sus respectivos cambios en formato, frecuencia de reporte y extensión– según los distintos actores o receptores de la información. Al definir esto, se sugiere tomar en consideración los tiempos en los que se debe enviar la información recabada para que esta pueda nutrir procesos de implementación y planificación, así como para contribuir al aprendizaje institucional.

Sin embargo, más allá del tipo específico de M&E, existen **cuatro aspectos que aumentan las posibilidades de uso de un reporte de seguimiento o evaluación**:

Cuadro N°15: Aspectos clave para potenciar el uso de la información de seguimiento y evaluación

Aspectos clave para potenciar el uso de la información obtenida	Descripción
1. Presentar la información de forma clara y amena	Focalizarse en los aspectos clave, como: propósitos, método y hallazgos. Incluir representación gráfica de la información. Redactar en forma clara y concisa. Evitar formatos demasiado extensos o complicados.
2. Incorporar elementos clave para los implementadores de la política pública	Incorporar información y tratamiento de los temas de interés de quienes diseñan y/o implementan la política pública.
3. Trabajar con posibles resultados inesperados o negativos.	Introducir aspectos positivos asociados a aquellos negativos, proponer recomendaciones de mejora, si cabe.
4. Tomar el uso de los hallazgos como un proceso	Incluir efectivamente los hallazgos del seguimiento y la evaluación puede, en algunos casos, llevar tiempo. Aspectos como la voluntad política, contar con los recursos necesarios, el tiempo de implementación y el personal idóneo puede contribuir a introducir las mejoras identificadas.

Elaboración propia en base a Royse et al (392)

ANEXO. GUÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

1. Relevancia de los indicadores

Como se expuso anteriormente, el indicador es un instrumento fundamental en la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. Los Indicadores permiten medir, en diferentes momentos del tiempo, los avances en los logros de una política, analizar las modificaciones que surgieron producto de una intervención y evaluar los resultados alcanzados.

Además, los indicadores comparan entre dos o más tipos de datos (OIT) y pueden ser tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Los indicadores cuantitativos se resumen en un valor numérico. Los cualitativos, en cambio, nos permiten abordar aspectos orientados a la comprensión de percepciones y puntos de vista sobre los procesos, las oportunidades y las dificultades o problemáticas encontradas.

2. Los tipos de indicadores

Si bien existen distintos tipos de indicadores y formas de clasificarlos, nos detendremos en cuatro de ellos: los indicadores de producto, proceso, resultado e impacto.

Los indicadores de **producto** (bienes, servicios, transferencias dinerarias, acciones de regulación) permiten verificar la producción, la entrega y las características de todos los bienes y servicios que se otorgan directamente a los beneficiarios, incluyendo también los productos intermedios. Pueden medir aspectos de cantidad, calidad o tiempos de entrega del producto.

Ejemplos de indicadores de producto
% de alumnos y docentes que recibieron netbooks sobre el total de alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas, escuelas de educación especial e institutos de formación docente de la Argentina
% de beneficiarios que cobró el suplemento adicional respecto del total de beneficiarios del programa
% de niños menores a 2 años que recibieron vacuna contra la varicela sobre el total planificado

Los indicadores de **proceso** miden las actividades y operaciones necesarias para convertir los insumos en productos. Brindan información sobre las tareas de ejecución y permiten dar seguimiento a la implementación de la política.

Ejemplos de indicadores de proceso
% del presupuesto total destinado al proyecto que ya fue ejecutado
% de licitaciones adjudicadas respecto de licitaciones totales
% de escuelas con referente técnico escolar (RTE) asignado/total de escuelas destinatarias del programa

Los indicadores de **resultado** dan cuenta del grado de alcance de los objetivos propuestos. Se enfocan en medir las consecuencias del programa de cara a dar solución a una problemática social concreta.

Ejemplos de indicadores de resultado
% de docentes que utilizan TICs en actividades dentro del aula sobre el total de docentes de escuelas secundarias públicas
% egresados del programa que consiguieron empleo formal sobre el total de beneficiarios
% de alumnos que finalizaron la educación media sobre el total de beneficiarios del programa

Por último, los indicadores de **impacto** evalúan el efecto de la política. Dada la complejidad y el alcance de estos objetivos, un programa o proyecto suele contribuir sólo en parte a la solución de una problemática global. Por esta razón, a veces no es posible realizar su medición ya que la atribución directa no siempre es comprobable. Por otro lado, puede llegar a necesitar de la coordinación de varios programas o instituciones para contrastarse.

Ejemplos de indicadores de impacto
Tasa de abandono escolar en educación media nacional
Tasa de desempleo en población vulnerable de 18 a 25 años

3. Aspectos a considerar para el correcto diseño de un indicador

Para lograr que un indicador **mida aquello que nos proponemos medir**, es importante tener en cuenta algunos elementos que facilitan su correcta construcción.

A continuación, se sistematizan las características más relevantes, incluyendo algunas preguntas que motivan su formulación y ejemplos de correcta e incorrecta resolución, con el propósito de que sirva como orientador para la formulación de sus propios indicadores.

El indicador debe ser **medible** y sus elementos estar **accesibles**. Es decir, por un lado, debemos asegurarnos que sea empíricamente comprobable y por otro, que la información pueda efectivamente recolectarse. También, que su proceso de construcción sea factible, que no implique ni grandes niveles de complejidad ni costos excesivos para los recursos que se disponen. Preguntas orientadoras: *¿Efectivamente podemos poner a prueba este indicador? ¿De dónde proviene la información del indicador? ¿Quién/quienes van a proveer la información / de dónde se va a obtener? ¿Está disponible la información o hay que construirla? ¿Se construye sin grandes dificultades? ¿Qué costo implica su obtención?*

Indicador	¿Es medible y accesible?	Motivos
Promedio de talleres de capacitación (brindados por el programa) al que asistió cada beneficiario	SÍ	Existe registro de quienes participaron en cada uno de los talleres
% de participantes satisfechos con la capacitación laboral recibida sobre el total encuestado	SÍ	Siempre y cuando haya previsto recursos para relevar —a través de una encuesta, por ejemplo— esta información en los beneficiarios
Promedio de horas al día que cada destinatario del programa utiliza la netbook para temas no educativos	NO	Este indicador no es mensurable ni accesible. Algunas razones: 1. Se necesita acceder al total de información de todas las netbooks desde un servidor externo. 2. Habría que clasificar qué se entiende por contenido educativo y no educativo en todos los contenidos a los que accede cada usuario, lo que resulta inviable. 3. Debería asumirse que el uso del dispositivo es exclusivo del beneficiario, aunque no siempre es así

El indicador debe **formularse de manera simple**. Es decir, que sea un indicador claro, preciso y de fácil comprensión (autoexplicativo), siendo clara y sencilla tanto su definición como su fórmula de cálculo. La redacción del indicador no debe dar lugar a ambigüedades sobre qué se mide ni sobre quién se mide. Preguntas orientadoras: *¿Todos entendemos lo mismo sobre lo que mide este indicador? ¿Contiene todos los elementos necesarios para explicarse por sí mismo?*

Indicador	¿Es simple?	Motivos
% de beneficiarios que participaron al menos de un taller de capacitación en el marco del programa sobre el total de beneficiarios del programa	SÍ	Se comprende claramente qué es lo que se pretende medir y las variables que se ponen en relación
% de docentes que utilizan TICs	NO	Si bien parece sencillo, su definición está abierta a varias interpretaciones: No indica si mide uso de TICs dentro del aula o por ejemplo en tareas domiciliarias, tampoco respecto a qué se compara, si a los docentes beneficiarios del programa o a los que han recibido ya la netbook

El indicador debe ser **relevante**, proveyendo información sobre un aspecto clave del objetivo o logro esperado. Debe estar definido sobre el aspecto más importante, es decir, orientado a medir los factores críticos que interesa monitorear. Preguntas orientadoras: *El resultado que obtenga del indicador ¿va a permitir efectivamente monitorear en el tiempo la evolución de aquello que quiero medir?*

Objetivo	Indicador	¿Es relevante?	Motivos
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en uso de TICs dentro del aula	% de docentes de secundaria pública capacitados en el uso de TICs dentro del aula respecto al total de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos	SÍ	Porque apunta a medir el aspecto nodal del objetivo esperado
	% de docentes que asistieron a la capacitación sobre uso de TICs acompañado de otro docente de la institución en relación al total de docentes que participaron de la capacitación	NO	El indicador no expresa ningún aspecto importante que contribuya a medir el alcance del objetivo propuesto. Es un indicador que mide otro objetivo, no este

El indicador debe ser **independiente**, no repetirse o superponerse con la medición de otros indicadores. Preguntas disparadoras: *¿Existe otro indicador que mida algún aspecto similar? ¿En qué medida este indicador está afectado por elementos ajenos a esta intervención?*

Objetivo	Indicador	Motivos
Los docentes de secundaria de establecimientos públicos e institutos de formación docentes fueron capacitados en uso de TICs dentro del aula	% de docentes de secundaria de establecimientos públicos e institutos de formación docente que fueron capacitados en el uso de TICs sobre el total de docentes de secundaria de establecimientos públicos e institutos de formación docente	Que un indicador sea o no independiente debe analizarse en relación al conjunto de indicadores formulados. En este caso, el segundo indicador queda comprendido en el primero, por lo que deberá decidirse si se desea medir globalmente la capacitación o discriminar en dos indicadores distintos la situación de los docentes secundarios por un lado y los de institutos de formación docente por otro
	% de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos que fueron capacitados en el uso de TICs sobre el total de docentes de secundaria de establecimientos públicos	

Por último, destacaremos que el indicador debe ser **verificable objetivamente**. Es decir, que se mida excluyendo toda valoración subjetiva sobre su desempeño, para poder confirmar con certeza si se ha cumplido o no la meta propuesta. Retomando el ejemplo anterior:

Objetivo	Indicador	¿Verificable?	Motivos
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en uso de TICs dentro del aula	% de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos que fueron capacitados en el uso de TICs dentro del aula respecto al total de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos	SÍ	Apunta a medir sin parcialidad el objetivo esperado, siendo información que pueda extraerse de la base de registros de asistentes a la capacitación
		NO	No sería objetivamente verificable si pretendemos obtener resultados de este indicador a partir de la aproximación que pueda dar algún directivo, representante ministerial, etc.

Otro ejemplo común es intentar reconstruir la valoración sobre algún servicio o capacitación no sobre los propios destinatarios sino a partir de la percepción de capacitadores, supervisores o personal de apoyo en el proyecto.

4. Paso a paso en la construcción de un indicador y ejemplos

Detallaremos a continuación los pasos que se deben explicitar durante el proceso de construcción de un indicador.

- 1) Identificar los **objetivos** y los **aspectos (factor) a medir**. Asimismo, en la definición del objetivo debe expresarse cuál es la población sobre la que se realizará la medición.

Objetivo	Aspecto a medir	¿Sobre quién se medirá?
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en el uso de TICs dentro del aula	Uso de TICs dentro del aula	Docentes de educación secundaria de establecimientos públicos

- 2) Proponer **indicadores** para cada aspecto.
- 3) Definir la **fórmula** utilizada para el indicador. También debe explicitarse la **unidad de medida** utilizada (% , promedios, tasas, índices, tiempo medido en horas, etc.)

Objetivo	Indicador	Fórmula
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en el uso de TICs dentro del aula	% de docentes de secundaria de establecimientos públicos capacitados en el uso de TICs sobre total de docentes de secundaria de establecimientos públicos	Se comprende claramente qué es lo que se pretende medir y las variables que se ponen en relación

- 4) Establecer la **meta** y la **línea base**

La **meta** refiere al valor del indicador que esperamos obtener, el cual permite definir si el desempeño fue o no adecuado. Para establecer la meta es importante precisar primero la **línea base** que representa el punto de partida para, a partir de allí, dar un posterior seguimiento al indicador.

5) Establecer la **frecuencia** de medición

Para determinar la frecuencia de medición se toma en cuenta tanto cuestiones intrínsecas a las características del relevamiento (tiempo necesario para captar el dato, disponibilidad, etc.) como las necesidades concretas de uso de esa información.

6) Explicitar la **fuentes** de donde se extraerá o construirá la información.

La fuente de datos puede provenir por ejemplo de registros que posea el organismo, de estadísticas oficiales de otros organismos o de encuestas que se desarrollen para tal fin.

7) Definir el **responsable** de la medición

Finalmente, propondremos un ejemplo en el que se resume en una ficha las características de la construcción de un indicador.