

DOCUMENTO DE TRABAJO N°159

JUNIO DE 2017

¿Todos los caminos conducen a Roma?

Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación

AUTORAS

Natalia Aquilino

Mónica Ballescá

Fernanda Potenza

Jimena Rubio

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	4
Sistemas de monitoreo y evaluación: ¿qué son y cómo estudiarlos?	5
Análisis de los sistemas de monitoreo y evaluación en países federales	6
Canadá: un sistema descentralizado	6
España: una agencia sin sistema	8
México: un sistema construido de forma incremental a partir de un organismo de evaluación sectorial.....	10
Brasil: un sistema basado en el plan de gobierno	13
Argentina: fragmentación y desarticulación de la función de evaluación.....	15
Aspectos y prácticas para el diseño de un sistema nacional de monitoreo y evaluación	19
<i>Marco organizativo</i>	19
<i>Sustentabilidad</i>	20
<i>Práctica evaluadora</i>	21
<i>Uso de la evaluación</i>	22
Reflexiones sobre el papel de los gobiernos sub-nacionales	23
Bibliografía	25
Acerca de las autoras	28
Notas	29

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1- Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua)	10
Cuadro 2 - MIDE Jalisco y EVALÚA Jalisco	12
Cuadro 3 - SPLAG	15
Cuadro 4 -Jefatura de Gabinete y Secretaría General (CABA)	18

Resumen ejecutivo

Durante los últimos años, la evaluación ha ganado protagonismo dentro de las administraciones públicas de diferentes países. Sin embargo, en muchos casos, se la lleva a cabo en forma fragmentada, en respuesta a pedidos puntuales y aislados. Por el contrario, hablar de un “sistema” en materia de monitoreo y evaluación (M&E) implica que su práctica deriva de arreglos institucionales estables que contemplan la distribución de funciones entre aquellos involucrados en estos procesos, así como también otras definiciones orientadas a contar con información evaluativa de calidad en forma regular y sostenida.

Este documento analiza diferentes arreglos institucionales que un conjunto de países con sistemas de gobierno federal se han dado en materia de M&E. Los casos analizados son los de Canadá, España, México, Brasil y Argentina. También se incluyen experiencias de gobiernos sub-nacionales: Cataluña, Jalisco, Pernambuco y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dichas experiencias muestran que si bien no existe un único patrón de institucionalización de las funciones de M&E, es importante considerar algunos aspectos que de manera transversal afectan su desarrollo.

La conformación de un sistema no se agota en la creación de una agencia u órgano responsable del M&E. Para que este organismo tenga la capacidad necesaria de llevar a cabo sus funciones se requiere que su inserción institucional garantice cierto grado de independencia política, pero también que lo habilite a promover el uso de las evaluaciones como herramienta de gestión. Asimismo, es necesaria la existencia de reglas que definan responsabilidades, establezcan la obligación de evaluar y definan estándares de calidad; el desarrollo de una política de capacitación del personal orientada a formar evaluadores y/o gestores de las evaluaciones que puedan supervisar su realización en forma externa; y la definición de un mecanismo de financiamiento que garantice la autonomía y perdurabilidad del sistema y el compromiso por parte de los organismos o programas evaluados.

Respecto a la práctica evaluadora, es importante considerar no sólo la definición de un plan de evaluación, sino también el control de calidad de la información producida y la promoción del uso de la evaluación para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia de las acciones de gobierno y la toma de decisiones. Esto último requiere la instauración de mecanismos que promuevan el uso de la información en la gestión pero también la generación de información de M&E que pueda ser fácilmente traducida en decisiones para la mejora de los programas y políticas.

Las experiencias analizadas muestran que los sistemas de M&E han comenzado a expandirse a nivel de los estados sub-nacionales. Su papel debe ser el de socios activos en el diseño e implementación de los sistemas nacionales de M&E y promotores de sus propios sistemas. Por esto resulta clave el desarrollo de sus capacidades y la institucionalización de áreas de gobierno con atribuciones específicas en dichas materias.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a Ana María Ruiz Martínez (Presidenta de AEVAL) y a Jaime Blasco (ex evaluador de Ivàlua) por la predisposición a compartir sus experiencias y ser parte de las entrevistas realizadas.

A Julia Pomares, Fabián Repetto, Sebastián Zirpolo, Agustina Suaya, Juan Rodil, Emiliano Arena y Juan Scolari por revisar, sugerir y comentar este documento.

Sistemas de monitoreo y evaluación: ¿qué son y cómo estudiarlos?

Tradicionalmente, las administraciones públicas han desarrollado sistemas de gestión financiera y presupuestaria, de recursos humanos y de auditoría sin tomar en consideración los resultados (Kusek y Rist 2004). No obstante, durante las últimas décadas, las funciones de monitoreo y evaluación de programas y políticas han ido ganando presencia dentro de las administraciones públicas. Sin embargo, se observa frecuentemente que dichas funciones se desarrollan de manera fragmentada, sin un marco integral que las articule como partes de un sistema coherente y que les otorgue sentido estratégico. Argentina no es una excepción al respecto.

La existencia de un sistema implica que las evaluaciones no son encargadas y realizadas de forma puntual y aislada, en función de los intereses y motivaciones de los actores involucrados, los requerimientos de organismos internacionales o la disponibilidad de recursos. Por el contrario, supone que la práctica de la evaluación se vincula a arreglos institucionales más estables que garantizan la provisión regular de información evaluativa (Leeuw y Furubo 2008). Asimismo, un sistema se caracteriza por un conjunto de actores con funciones e interacciones entre ellos, y determinadas instituciones y capacidades organizacionales que aseguran su desarrollo y sustentabilidad a lo largo del tiempo. Finalmente, pero no menos importante, el funcionamiento de un sistema implica la existencia de una perspectiva epistemológica compartida y un acuerdo respecto a lo que supone la actividad evaluativa y cómo llevarla a cabo (Leeuw y Furubo 2008).

La importancia de desarrollar un sistema de M&E obedece fundamentalmente a tres razones: otorga visibilidad y coherencia a la función evaluativa; la protege, al menos formalmente, contra presiones del sistema político y burocrático que puedan desnaturalizarla y facilita la conexión con procesos de toma de decisiones, de rendición de cuentas horizontal y vertical y de transparencia (Lázaro 2012). Sin embargo, no existe un modelo único para diseñar dichos sistemas sino una multiplicidad de alternativas en función de los legados institucionales que caracterizan a las diversas administraciones públicas y los contextos sociales y políticos particulares.

Con el objetivo de comprender distintos arreglos institucionales posibles en el contexto de países con sistemas de gobierno federal se han analizado los sistemas de monitoreo y evaluación desarrollados en Canadá, España, México, Brasil y Argentina, poniendo el foco en cuestiones vinculadas al marco organizativo, la sustentabilidad del sistema (regulación, financiamiento, recursos humanos), la práctica evaluadora y la utilización de los resultados de las evaluaciones. Asimismo, en los casos en que fue posible, se han incluido experiencias que han realizado, en esta dirección, los gobiernos sub-nacionales en dichos países: Cataluña (España), Jalisco (México), Pernambuco (Brasil) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). A continuación se presentan estos casos con el objetivo de identificar aspectos y prácticas relevantes para el diseño de un sistema nacional de monitoreo y evaluación con carácter federal.

Análisis de los sistemas de monitoreo y evaluación en países federales

Canadá: un sistema descentralizado

Marco organizativo

En Canadá las funciones de monitoreo y evaluación son impulsadas, reguladas y controladas por un área central del gobierno, la Secretaría del Consejo del Tesoro (SCT)¹, pero llevadas a cabo por los departamentos/agencias del gobierno federal de manera descentralizada.

Respecto al monitoreo, la SCT define de manera centralizada el marco lógico que permite identificar los indicadores para la medición del desempeño a nivel de los diferentes departamentos que conforman el gobierno federal y de los programas que de ellos dependen. Por su parte, la función de evaluación está coordinada por el Centro de Excelencia para la Evaluación (CEE)², que fue creado en 2001 en la órbita de la SCT. Este Centro define la Política de Evaluación del gobierno y brinda apoyo en el uso de los hallazgos de las evaluaciones. El CEE interactúa de manera directa con las Unidades de Evaluación que funcionan en todos los departamentos/agencias federales grandes y medianos. Dichas unidades se encargan de definir la Política de Evaluación del departamento, de acuerdo con el marco establecido por el gobierno federal, y de desarrollar un Plan de Evaluación anual y de mediano plazo. Asimismo, deben asesorar a los responsables de programas sobre los marcos y las estrategias para la evaluación de desempeño de sus programas y elaborar un informe anual sobre el estado de situación. Por su parte, en cada departamento se conforma también un Comité de Evaluación Departamental, encargado de supervisar la realización de las evaluaciones, revisar y aprobar los Planes de Evaluación, los informes de evaluación y el uso de las mismas.

Sustentabilidad

La Ley de Administración Financiera es la norma que establece la obligación de evaluar. Sin embargo, las directivas específicas en materia de monitoreo y evaluación son formalizadas en un cuerpo de diversas políticas administrativas definidas por la SCT, y no tienen rango de ley ni conforman un plan coherente para desarrollar la función de evaluación (Lahey y Nielsen 2013). Dichas políticas definen el grado de cobertura del sistema, las responsabilidades y funciones de los actores a cargo de la evaluación en cada departamento, las principales cuestiones que se deben abordar en las evaluaciones y los estándares de calidad, neutralidad y utilización de las mismas³.

¹ El Consejo del Tesoro está integrado por seis ministros del gabinete de gobierno. Se encarga de la rendición de cuentas, la gestión financiera, administrativa y de personal y la aprobación de las regulaciones. La Secretaría del Consejo del Tesoro es su órgano administrativo.

² El CEE es una división dentro del Sector de Gestión del Gasto de la Secretaría del Consejo del Tesoro.

³ Las principales son: la Política de Evaluación (de 1977 y actualizada luego en 1991, 2001 y 2009), las Directivas sobre la Función de Evaluación y los Estándares en Evaluación.

El financiamiento de la evaluación a nivel departamental proviene de los fondos destinados por el Consejo del Tesoro para implementar la Política de Evaluación (OAG 2009). El nivel de inversión destinado a cada Unidad de Evaluación es definido por las autoridades de cada departamento/agencia en función de su tamaño y las metas de cobertura establecidas por la Política de Evaluación (Lahey y Nielsen 2013)⁴.

En cuanto a los recursos humanos, el CEE desarrolló una política de capacitación orientada al personal de las Unidades de Evaluación, implementó una red para vincular a los responsables de dichas unidades, y definió requisitos de competencia para los mismos (Lahey 2010).

Práctica evaluadora

Los programas y políticas seleccionados para su evaluación quedan contenidos en el Plan que elabora cada Unidad de Evaluación Departamental, y posteriormente aprueba su respectivo Comité de Evaluación, a partir de las orientaciones derivadas de la Política de Evaluación. Dicha selección debe contemplar la obligación de evaluar el 100% del gasto directo del gobierno en programas en el transcurso de un período de 5 años.⁵ Respecto a la ejecución de las evaluaciones, éstas son realizadas por las unidades de evaluación departamentales a partir del trabajo de sus propios evaluadores o, como sucede en la mayoría de los casos, a través de la contratación de evaluadores externos (Lahey 2010).

La ejecución descentralizada de las evaluaciones es regulada y supervisada por parte del CEE, que desarrolla guías y herramientas que orientan su implementación en los departamentos y agencias, supervisa los estándares y la calidad de las prácticas de evaluación y analiza la infraestructura y capacidades en materia de evaluación. Asimismo, la Auditoría General realiza de forma periódica informes sobre la implementación del sistema de M&E lo cual permite no sólo tener una mirada independiente sobre sus fortalezas y debilidades sino también destacar la importancia y el papel del M&E en la gestión pública (Lahey 2010).

Uso de la evaluación

El sistema de M&E de Canadá está fuertemente orientado hacia la rendición de cuentas (Lahey y Nielsen 2013). Los resultados de las evaluaciones son utilizados para remitir informes al Consejo del Tesoro y al Gabinete, realizar el Informe Anual sobre Planes y Prioridades y el Informe sobre Desempeño Departamental que está dirigido al Parlamento. Asimismo, una alta proporción de las evaluaciones es utilizada para implementar mejoras en los programas individuales y por ende, se focaliza más en los procesos de implementación que en la efectividad de dichos programas (TBS 2012).

Los resultados de las evaluaciones también son utilizados para apoyar las decisiones presupuestarias, en especial las vinculadas a los programas de subsidios y contribuciones.

⁴ A modo de referencia, en 2005 el gasto en evaluación como porcentaje del gasto total en cada departamento fue de 0,10% para las reparticiones del sector económico y 0,18% para las del sector social (Lahey y Nielsen 2013).

⁵ Previamente dicha obligación se extendía exclusivamente a todos los programas de subsidios y contribuciones, que representan alrededor del 40% del gasto directo en programas.

Este uso de las evaluaciones se ve facilitado por dos factores: por un lado, por el hecho que la SCT es un actor con atribuciones para informar las decisiones de financiamiento sobre determinados programas y la gestión del gasto de todo el gobierno y, en segundo lugar, por la existencia de una política administrativa específica que establece la obligación de realizar evaluaciones para decidir la renovación del financiamiento de todos los programas de subsidios y contribuciones (Lahey 2010).

España: una agencia sin sistema

Marco organizativo

En España se ha creado un órgano evaluador como parte del gobierno central: la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), creada en 2007 y adscripta actualmente a la Secretaría de Estado de la Función Pública del Ministerio de Hacienda. Por su carácter de “agencia estatal” posee personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión y funcional⁶. Sin embargo, el sistema de M&E no ha llegado a institucionalizarse como tal, de forma que la práctica de la evaluación presenta dificultades en términos de su alcance y sostenibilidad. Por su parte, al interior de los ministerios u otros organismos del gobierno central no existen unidades específicas abocadas a la evaluación. Las que existen son pequeñas, de corta trayectoria y se encuentran dispersas.

Sustentabilidad

El origen y funcionamiento de la AEVAL está normado por la Ley 28/2006 (que crea la figura de las Agencias Estatales) y una serie de Decretos Reales que definen cuestiones específicas (por ejemplo, aprueban su Estatuto).

La mayor parte de las actividades de AEVAL se financian con fondos provenientes del Tesoro. Sin embargo, la agencia dispone también de recursos propios generados principalmente por las certificaciones de calidad de los servicios provistos por organizaciones públicas conforme a modelos de excelencia y, en menor medida, por servicios de asistencia técnica. En algunos casos, se ha logrado el cofinanciamiento por parte del organismo o programa evaluado, el cual se destina a solventar alguna herramienta específica para el relevamiento de información.

Práctica evaluadora

El campo de actuación de la AEVAL es bifronte. Por un lado, se le encomiendan funciones vinculadas a la evaluación de programas y políticas: su realización en forma directa o bien la asistencia técnica y supervisión de aquellas que son ejecutadas por otras unidades dentro del gobierno. Por otro lado, se le encargan una serie de funciones asociadas al fomento de la calidad de los servicios públicos que brindan los diferentes organismos y

⁶ La Agencia se encuentra en período de transición hacia un nuevo formato, que supondrá una menor autonomía de gestión.

programas del gobierno central, para lo cual se realizan diferentes acciones como formación, asistencia técnica, certificación y entrega de premios.

Respecto a la función de evaluación, la AEVAL suscribe un Contrato de Gestión con la Administración General del Estado cada cuatro años por medio del cual se regulan sus actividades y financiación. Sobre esa base, se elabora un Plan de Acción anual que detalla las evaluaciones que serán realizadas. Estas son pre-seleccionadas por AEVAL, pero deben contar con el aval del Consejo de Ministros⁷.

Las evaluaciones realizadas incluyen diferentes tipos y buscan alejarse de un enfoque de impacto exclusivamente experimental. Son diseñadas y ejecutadas por su Departamento de Evaluación, aunque se contrata externamente el trabajo de campo y/o el asesoramiento de especialistas para temas puntuales. Sin embargo, el ejercicio de la evaluación no se centra sólo en la AEVAL. Antes bien, “existe una pluralidad de organizaciones que practican la evaluación, si bien es cierto que con enfoques, metodologías y herramientas muy diferenciadas” (Ruiz Martínez 2012: 21). Un relevamiento de las evaluaciones realizadas entre 2007 y 2011 permite concluir que de 71 evaluaciones, menos de la mitad habían sido realizadas por AEVAL (Labeaga Azcona y Muñoz Martínez 2013). Asimismo, cada ministerio tiene su propio sistema de monitoreo, de forma que también esta tarea se encuentra fragmentada.

En cuanto a la relación con las Comunidades Autónomas, en 2011 se incorporó la posibilidad de realizar convenios de colaboración con ellas, lo que motivó diferentes evaluaciones (Labeaga Azcona y Muñoz Martínez 2013). Además, se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Evaluación, como parte de la Red Interadministrativa de Calidad, del cual participan representantes de las Comunidades.

Uso de la evaluación

Si bien las evaluaciones realizadas por AEVAL han motivado muchas veces reformas a los programas, este organismo no cuenta con un mecanismo específico que permita hacer un seguimiento sobre la implementación de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones. De esta manera, el foco está puesto en la rendición de cuentas. Una vez terminadas las evaluaciones se les da amplia difusión, a través del envío a diferentes áreas del Estado y son publicadas en la página web de la agencia.

⁷ Debido a los vaivenes políticos, AEVAL no logró la aprobación de un plan de trabajo para los últimos años, y por lo tanto priorizó aquellas evaluaciones que le fueron solicitadas.

Cuadro 1- Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua)

Cataluña: Ivàlua

El Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) comenzó a funcionar en 2008. Una de sus particularidades es que tomó la forma de “consorcio” entre el gobierno, la academia y la sociedad civil. Este diseño tiene la ventaja de otorgar mayor autonomía con respeto al gobierno, pero el inconveniente de carecer del mandato formal para evaluar las políticas públicas (Blasco 2013: 2).

Actualmente está conformado por representantes del gobierno catalán, la Diputación de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra, el Consejo Interuniversitario y el Consejo de Trabajo Económico-Social. Sus líneas de actuación incluyen la realización de estudios de evaluación, la promoción de su demanda, la generación de capacidades y el seguimiento de los resultados obtenidos.

El financiamiento del Instituto proviene del aporte de sus miembros (principalmente el Ministerio de Economía) y de los ingresos que generan sus actividades. Actualmente, su plantel técnico está conformado por 8 miembros, y son ellos quienes realizan las evaluaciones.

Ivàlua ha desarrollado una estrategia de relacionamiento con las áreas que podrían solicitar evaluaciones, orientada a establecer con ellas un vínculo de “socios para la generación de conocimiento”. Para ello, se decidió que las evaluaciones fueran a demanda y que los responsables técnicos y políticos de los programas evaluados participaran de un grupo de trabajo junto con los evaluadores. En un inicio, incluso, se promovió el cofinanciamiento de las evaluaciones (Blasco 2013: 2).

La experiencia de trabajo ha llevado a considerar que si se busca afianzar la cultura de evaluación no sólo se debe apuntar a aumentar su número, sino que también se requiere el desarrollo de otras líneas estratégicas: mejorar las condiciones de evaluabilidad; incorporar conocimiento científico en el proceso de diseño de las políticas y programas; mejorar los sistemas de seguimiento y monitoreo; introducir pruebas piloto con diseño experimental; y planificar las evaluaciones en una agenda (Blasco; 2013: 10).

México: un sistema construido de forma incremental a partir de un organismo de evaluación sectorial

Marco organizativo

El sistema de monitoreo y evaluación de México tiene la particularidad de haberse ampliado de manera progresiva. En el año 2000 el Congreso aprobó una ley que requería la evaluación anual de los programas federales que ofrecieran subsidios. En 2004, la Ley de Desarrollo Social creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) como institución encargada de coordinar la evaluación de los programas sociales del gobierno federal. Finalmente, en 2007 se creó el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en respuesta a la obligación impuesta por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) de instaurar un sistema de evaluación que permitiera institucionalizar las relaciones entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario.

El SED depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del CONEVAL. Sus objetivos apuntan a monitorear la implementación de programas incluidos en el presupuesto nacional y evaluar sus resultados. Asimismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben designar una unidad administrativa que sea ajena a la operación de los programas, para que coordine la contratación, operación y supervisión de las evaluaciones. Estas unidades articulan su accionar con el CONEVAL y la SHCP.

Sustentabilidad

La implementación del SED comenzó a hacerse efectiva en 2007 con la Ley de Reforma Fiscal (que define el sistema y demanda a los estados y municipalidades que adopten la gestión basada en resultados), el Acuerdo para la Implementación del SED (que solicita la definición de un programa anual de evaluación y establece la difusión pública de la información generada) y el lanzamiento de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales.

Las evaluaciones concentradas por el CONEVAL y la SHCP son financiadas con recursos asignados a ambas instituciones. Las evaluaciones complementarias son financiadas por cada una de las dependencias y entidades a través de sus unidades internas de evaluación. Finalmente, están las evaluaciones mandatadas por el CONEVAL y la SHCP, pero que deben ser financiadas por cada dependencia o entidad pública federal.

Práctica evaluadora

Según los Lineamientos Generales para la Evaluación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben elaborar sus objetivos estratégicos en base al Plan Nacional de Desarrollo y vincularlos a los programas federales que tienen a su cargo. Asimismo deben elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa presupuestario federal con base en la metodología fijada por los órganos rectores (SHCP y CONEVAL) y reportar el avance y resultado de los mismos en los términos y plazos fijados por ellos. Por su parte, CONEVAL y la SHCP revisan y validan los indicadores y generan recomendaciones para la mejora de su calidad.

Respecto a las evaluaciones realizadas en el marco del SED, las mismas son planificadas y definidas a través del Programa Anual de Evaluación, que es elaborado conjuntamente por representantes de los órganos rectores junto con los ministerios y las agencias de los programas evaluados. En la actualidad, prácticamente la totalidad de los ministerios e instituciones gubernamentales participan en procesos evaluativos. La evaluación es eminentemente externa con tercerización del proceso a instituciones académicas y de investigación, personas físicas u organismos especializados nacionales o internacionales. Existe la obligatoriedad de hacer públicos los procedimientos de contratación, así como los montos pagados.

Uso de la evaluación

Los informes de evaluación deben ser entregados a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación. A través del portal llamado Transparencia Presupuestaria se pueden consultar los indicadores de cada uno de los programas. En la página web de CONEVAL se publican los resultados de las evaluaciones contratadas por este organismo. Por su parte, los informes de las evaluaciones complementarias deben ser remitidos al CONEVAL y publicados en las páginas web de las dependencias correspondientes. A su vez, el sistema de M&E se articula con el proceso presupuestario a través de la SHCP. A partir del presupuesto 2009, las asignaciones presupuestarias contemplaron las evaluaciones efectuadas y los indicadores de desempeño de cada programa. Asimismo, aquellas recomendaciones hechas luego de una evaluación que son efectivamente aceptadas como “aspectos susceptibles de mejora” por parte de los funcionarios a cargo del programa evaluado se convierten en compromisos que deben ser publicados y a los cuales se debe dar seguimiento periódico hasta su conclusión.

Cuadro 2 – MIDE Jalisco y EVALÚA Jalisco

Jalisco: MIDE Jalisco y EVALÚA Jalisco

El sistema de M&E de Jalisco se estructura en torno a la Dirección General de Monitoreo y Evaluación, que depende de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Está integrado por dos estrategias: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (“MIDE Jalisco”) y “Evalúa Jalisco”. El MIDE da seguimiento a los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2033. Los indicadores a través de los cuales se hace el seguimiento fueron definidos por las dependencias del gobierno subnacional y los miembros de un Consejo Ciudadano. El avance mensual⁸ de sus metas se realiza a través de una plataforma informática dinámica de consulta pública en internet.

Por su parte, Evalúa Jalisco se concentra en el monitoreo y la evaluación de programas y políticas. Anualmente se elabora y difunde un Programa de Evaluación. Entre 2013 y 2016 se han realizado 48 estudios referidos a diferentes áreas: social, economía, medio ambiente, emprendedurismo, cultura e infraestructura, entre otros. Todos ellos son tercerizados. Asimismo, se han creado y difundido los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos, que establecen las bases técnicas, procedimientos y mecanismos de seguimiento y evaluación.

En 2013 se creó el Consejo Evalúa Jalisco, un organismo técnico consultivo integrado por académicos, funcionarios dedicados a la evaluación en entidades de la Administración Pública Federal y organismos dedicados a la evaluación de políticas y programas locales. Este Consejo revisa periódicamente los avances en el cumplimiento de la estrategia de M&E y contribuye a la actualización de criterios y lineamientos en la materia. Al igual que sucede a nivel federal, aquellas recomendaciones derivadas de evaluaciones que son aceptadas como “aspectos susceptibles de mejora”, se convierten en compromisos a los que se da seguimiento periódico hasta su conclusión. Este seguimiento se da a conocer a través de un portal en la web.

Para garantizar su financiamiento, en 2015 se constituyó un fideicomiso, conformado por una retención de hasta el 2% del monto total de los programas con recursos estatales. Este Fondo está a cargo de la Unidad de Evaluación. Aunque no cuenta con estructura operativa, dispone de un

⁸ Más del 40% de los indicadores (principalmente los niveles de impacto y resultados) provienen de fuentes externas a las oficinas de gobierno, mientras que el resto de las métricas son generadas por oficinas especializadas de información u oficinas propias del Gobierno de Jalisco.

comité integrado por el Secretario de Planeación, Administración y Finanzas, la Contraloría del Estado, la Coordinación General de Transparencia, la Subsecretaría y la Unidad de Evaluación.

Para llevar a cabo las estrategias de M&E se ha conformado una red intragubernamental de funcionarios que se desempeñan como titulares de las Unidades Internas de Monitoreo (son 34 en total) y Evaluación (28 actualmente en funcionamiento) dentro de cada dependencia, bajo la coordinación de la Unidad de Evaluación de Jalisco.

Brasil: un sistema basado en el plan de gobierno

Marco organizativo

El sistema de M&E del gobierno federal se encuentra estructurado en base al Plan Plurianual (PPA) que tiene vigencia a lo largo de cuatro ejercicios financieros⁹. El sistema está compuesto por el Comité de Gestión del PPA y por la Comisión de Monitoreo y Evaluación, constituida por representantes del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y el Ministerio de Hacienda junto con la Casa Civil de la Presidencia. Su objetivo consiste en deliberar sobre normas y procedimientos generales sobre M&E de programas del Poder Ejecutivo. Por su parte, dentro de cada órgano responsable de programas se han instituido las Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMA), las cuales deben apoyar a los gerentes de programa y actuar como consultores internos en los procesos de monitoreo y evaluación (Alves Nogueira y Cavalcante 2009).

Sustentabilidad

La Ley que estableció el PPA 2000-2003 (Ley N° 9.989 de 2000) introdujo los principios e instrumentos del presupuesto orientado a resultados a través del diseño de indicadores para cada uno de los programas finalísticos del PPA y estableció la obligación de evaluar el PPA de forma anual (Costa Cavalcante 2012). Pero fueron las leyes que establecieron el PPA 2004-2007 (Artículo 9 de la Ley N°10.933 de 2004 y Ley N°11.318 de 2006) las que incorporaron formalmente el Sistema de Monitoreo y Evaluación del plan. En dichas leyes se definió el tipo de evaluación a realizarse, la forma de presentar la información de dicha evaluación y los tiempos para hacerlo. En cuanto al monitoreo, una resolución del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión del año 2005 (N° 198) estableció los procedimientos y la periodicidad para el registro de información vinculada con el desempeño de las acciones del PPA en el Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación-SIGPlan. La norma obliga al registro de información del desempeño físico de las acciones en el sistema por parte de los coordinadores de acción (Nogueira y Cavalcante 2009).

⁹ El PPA fue concebido para tener un papel estructurador e integrador de toda la acción gubernamental. Para ello, se especifican las directivas, los objetivos y las metas de la administración pública federal para un período de cuatro años y se asignan los recursos presupuestarios y no presupuestarios en función de los programas y acciones del plan.

Práctica evaluadora

El sistema de M&E del PPA se basa fundamentalmente en la medición de indicadores asociados a las metas y objetivos de los programas finalísticos del Plan. En cuanto al monitoreo del PPA, se debe registrar el desempeño en relación a las metas físicas de las acciones del plan en el Sistema de Información Gerencial y de Planificación (SIGPlan). Por su parte, la evaluación anual del PPA se basa en una metodología estructurada por la Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas del Ministerio de Planificación a través de un manual de evaluación que se publica periódicamente.

La evaluación anual es realizada en tres etapas, asociadas a las distintas instancias de gestión del PPA, y se basa en el análisis de indicadores que en su mayoría no miden impactos ni costos de los programas (Alves Nogueira y Cavalcante 2009):

Evaluación de programas: se basa en un cuestionario que debe ser completado dentro de SIGPlan. Dicho cuestionario incluye la medición de indicadores (ejecución física de las acciones previstas por el programa) y preguntas de respuesta abierta vinculadas a la implementación y resultados. Esta etapa es, de hecho, una auto-evaluación en la que los gerentes destacan los avances y los resultados del programa y presentan las restricciones (de recursos presupuestarios, humanos, etc) que dificultaron la obtención de mejores desempeños.

Evaluación de objetivos sectoriales: está a cargo de la Unidad de Monitoreo y Evaluación compuesta por funcionarios de la Subsecretaría de Planificación, Presupuesto y Administración de cada ministerio. Dichas evaluaciones son realizadas por intermedio de una guía con preguntas disponibles en el SIGPlan. La evaluación sectorial implica la consolidación de las evaluaciones realizadas por los gerentes de los programas y está basada en cuestiones más abarcadoras que buscan relacionar los resultados alcanzados de acuerdo con los objetivos sectoriales.

Evaluación del PPA: el Ministerio de Planificación es el encargado de analizar el grado de alcance de las metas de gobierno prioritarias a partir de los informes sectoriales, al tiempo que incorpora un análisis de las variables macro-económicas que inciden sobre el logro de dichas metas y sobre la estrategia de desarrollo.

Uso de la evaluación

El principal uso de la evaluación del PPA está vinculado a la rendición de cuentas. Los tres componentes de la evaluación anual son incorporados en el Informe Anual de Evaluación que es remitido al Congreso Nacional junto con las propuestas de revisión del Plan y de la Ley de Presupuesto. A su vez, el sistema de M&E del PPA se propone generar información que sea utilizada por la Administración Pública Federal como insumo para la gestión de los programas y la asignación de recursos al plan y a los presupuestos anuales (Manual de Evaluación 2011). Sin embargo, se ha observado la medición de indicadores bastante insatisfactoria (en 2008 más del 70% no fueron medidos) y la ausencia de una discusión intra y extra-gubernamental sobre los resultados de las evaluaciones (Nogueira y Cavalcante 2009). Dichos datos ponen en evidencia el escaso uso que se hace de las evaluaciones del PPA para los procesos de toma de decisión.

Cuadro 3 - SEPLAG

Pernambuco: SEPLAG

Hacia fines de 2007 el gobierno del Estado de Pernambuco implementó un nuevo modelo de gestión basado en la integración de la planificación, la formulación del presupuesto y el monitoreo (Alessandro et al. 2014). Con el objetivo de gestionar dicho modelo, se creó la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG).

Un elemento clave del modelo de gestión es la formulación de la estrategia de gobierno. Hay una serie de objetivos definidos, cada uno con su propio Mapa de Estrategia, que se desagrega en elementos más específicos: resultados, productos y actividades. Estos elementos se ajustan a la arquitectura del Plan Plurianual (PPA) y la Ley Presupuestaria Anual, permitiendo así la alineación programática.

El monitoreo se realiza a través del Panel de Control de las Acciones Estratégicas del Gobierno que permite realizar el seguimiento físico y financiero de las metas prioritarias que el modelo monitorea y gestiona. Dichas metas son los proyectos concretos (como la construcción de un hospital en cierta región) que reciben asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, la mayoría de las metas prioritarias hacen referencia a los procesos internos y productos del gobierno, pero no a los resultados para la sociedad o los impactos sobre la misma (Alessandro et al. 2014).

Por otro lado, la evaluación de eficacia y de efectividad se realiza por medio de la medición de un conjunto de indicadores asociados a los objetivos estratégicos en tres ciclos a lo largo del año: anual, cuatrimestral y bimestral. La evaluación anual de los resultados de gobierno es documentada en el Informe de Acciones de Gobierno que se remite al Presidente de la Asamblea Legislativa y se publica en internet. En dicho informe, los principales resultados e impactos obtenidos en el año son medidos a través de indicadores económicos y sociales. De manera cuatrimestral se elabora y se publica en internet el Informe de Gestión Social, donde se evalúan los resultados de las acciones de gobierno en las áreas de educación, salud, seguridad, actividad económica, mercado de trabajo e inversiones de gobierno. Finalmente, de manera bimestral se evalúan los resultados alcanzados en las áreas de salud, educación y seguridad a través de la medición de indicadores de impacto (Moreira da Cruz et al. 2013).

Argentina: fragmentación y desarticulación de la función de evaluación

Marco organizativo

En Argentina no existe un órgano especializado que sea rector de la función de evaluación y se responsabilice por el despliegue de la política o el sistema de M&E¹⁰. A pesar de que la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) tiene desde 1994 la misión de intervenir en el proceso de monitoreo y evaluación, articular los sistemas de evaluación sectoriales y desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias para la toma de decisiones, no logró continuidad estratégica en el desarrollo de un sistema y de una cultura de evaluación. Por

¹⁰ Los 5 proyectos de ley presentados (3046-D-2010, 2268-D-2011, 2422-S2015 y 0751-S-2014 y S-882/17) para la creación de una agencia de evaluación de políticas no llegaron a tener tratamiento legislativo.

su parte, la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha desarrollado un sistema de seguimiento trimestral físico-financiero de los programas presupuestarios. Si bien dicho sistema ha ido expandiendo su nivel de cobertura de la cartera programática, el mismo ha tenido una escasa vinculación con las experiencias impulsadas desde la JGM. A nivel sectorial, el Sistema Integrado de Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) surgió como un organismo de evaluación en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, pero a lo largo de los años tuvo un papel residual centrado fundamentalmente en algunos de los programas del Ministerio de Desarrollo Social.

Sustentabilidad

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

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

Práctica evaluadora

La Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha desarrollado un sistema de información de la ejecución financiera y de seguimiento trimestral de indicadores de metas físicas vinculadas a la provisión de bienes y/o servicios de los programas presupuestarios. Asimismo en los últimos años comenzaron a incorporarse de manera gradual indicadores de resultado vinculados al desempeño de los programas presupuestarios¹¹.

Pese a la carencia de un marco institucional adecuado, el Estado nacional muestra avances en materia de M&E de planes y programas en algunos ministerios sectoriales, a

¹¹ Entre 2012 y 2014 se desarrollaron 71 indicadores de resultado pertenecientes a 52 programas presupuestarios de la Administración Pública Nacional (Cuenta de Inversión 2014).

través de la creación y/o fortalecimiento de áreas responsables de esta tarea¹². No obstante, en la mayoría de los ministerios la función de evaluación sigue estando a cargo de cada programa y es impulsada fundamentalmente por los requerimientos de aquellos que tienen financiamiento externo (Acuña et al 2016: 22).

En el nivel provincial, el panorama es heterogéneo en términos de capacidades, marcos legales y culturas de evaluación. Algunas provincias avanzaron en la adopción de planes estratégicos de gobierno de mediano y largo plazo, una de las bases para tornar viable la evaluación de resultados de las políticas públicas¹³. Otras jurisdicciones están avanzando en la evaluación del desempeño de sus funcionarios políticos, para fijar objetivos de impacto y gestión.

Uso de la evaluación

La información producida por el sistema de seguimiento de metas físicas y de resultados de los programas presupuestarios es utilizada como mecanismo de rendición de cuentas para elaborar la Cuenta de Inversión que debe entregarse anualmente al Congreso. Asimismo en los últimos años se buscó que la información provista por este sistema sea utilizada para analizar la consistencia de la distribución del presupuesto que realizan los organismos y los requerimientos de fondos adicionales que solicitan (Acuña et al. 2016)¹⁴.

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

¹² Educación a través de la Secretaría de Evaluación Educativa; Salud a través de la Dirección de Supervisión y Monitoreo y algunos programas específicos; Producción con la Dirección de Evaluación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de Políticas de Protección Social; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva con la Subsecretaría de Evaluación Institucional.

¹³ Tal es el caso de Chaco, Corrientes, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán, Salta, San Luis y Santa Fe, por ejemplo. Otras provincias lograron desarrollar capacidades en gestión para resultados, en muchos casos con apoyo de los organismos internacionales, que también es un paso necesario para un ejercicio sistemático de evaluación: en esto, Córdoba y Tucumán son buenos ejemplos. Algunas provincias desarrollaron sistemas de monitoreo y evaluación de calidad para planes o programas puntuales, sobretudo en el sector social, como en el caso de Santa Fe.

¹⁴ A tal efecto, la Circular 1/2015 de la Oficina de Presupuesto estableció la obligación de que la programación de la ejecución financiera trimestral sea acompañada por información de metas.

Cuadro 4 –Jefatura de Gabinete y Secretaría General (CABA)

Ciudad de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete y Secretaría General

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contiene dos aspectos fundamentales: la gestión interna, que intenta alinear el gobierno detrás de prioridades compartidas reforzando la orientación por resultados; y el vínculo con los ciudadanos, intentando generar confianza a través de la rendición cuentas. Enfatiza la necesidad de concentrarse en los planes ministeriales, en las propuestas de campaña y en los ejes de la gestión.

Gestión Interna. Desde la planificación, la CABA cuenta con un plan de gobierno basado en cuatro ejes centrales: disfrute, escala humana, integración social y creatividad. El monitoreo y la evaluación se hace en dos niveles: proyectos (Secretaría de Planificación y Coordinación de Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros) y compromisos de gobierno (Secretaría General y Relaciones Internacionales, Jefe de Gobierno).

A nivel de proyectos subraya el control en la implementación. El sistema asegura el seguimiento continuo de proyectos, obras y gasto a través de un proceso de medición de indicadores que alimenta el tablero de control para garantizar la coordinación y el abordaje transversal en conjunto con las jurisdicciones involucradas.

A nivel de compromisos de gobierno, se enfoca en la “gestión del cumplimiento”, que consta de tres tareas fundamentales. En primer lugar, se lleva a cabo un seguimiento periódico para verificar si se necesita realizar algún cambio en el medio del proceso de la implementación de la política. Se realizan “cadenas de cumplimiento” que permiten reconocer a los actores que participan en los compromisos públicos. Y finalmente se hace “monitoreo y mejora de desempeño” con reuniones mensuales de seguimiento en donde cada uno de los gabinetes rinde cuentas de cómo avanzan los compromisos públicos.

Vínculo con los ciudadanos. Con respecto a la rendición de cuentas el sistema posee dos ejes: el de impacto, seleccionando cuestiones que tengan mayor relevancia para la ciudadanía, y el de control, supervisando cada área del gobierno. El sistema también enfatiza la necesidad de contar con una multiplicidad de herramientas para reforzar la rendición de cuentas. Por ejemplo, el jefe de gobierno realiza eventos exponiendo con datos concretos los resultados logrados hasta el momento; se llevan a cabo “timbres” para informar sobre los compromisos públicos a la ciudadanía, y se desarrolló una plataforma digital, que permite acceder a las políticas implementadas, cómo se las gestiona y qué plazos tienen.

Aspectos y prácticas para el diseño de un sistema nacional de monitoreo y evaluación

Las experiencias analizadas previamente ponen en evidencia los desafíos que implica construir un sistema de M&E coherente e integrado dentro de la administración pública. En particular, la trayectoria de Argentina en términos de M&E de programas y políticas muestra las debilidades de su marco institucional, así como la fragmentación y desarticulación entre las experiencias desarrolladas, que surgieron ante necesidades y coyunturas específicas, sin contar con una visión global que dé lugar a una política de construcción de capacidades, promoción y uso de la evaluación que las articule como partes de un sistema coherente y que les otorgue sentido estratégico (Acuña et al 2016: 23).

Tomando en consideración que todavía resta mucho camino por recorrer para lograr un sistema nacional de M&E, una cultura de evaluación integral y un uso estratégico de los resultados por parte de los tomadores de decisión consideramos fundamental comenzar a delinear algunos de los aspectos del diseño y prácticas de M&E que surgen de las experiencias analizadas.

Marco organizativo

El marco organizativo de un sistema no se agota en la creación de un organismo. Se requiere de una ingeniería institucional de mayor alcance, que incluya, entre otras cuestiones, la creación y el fortalecimiento de las competencias de aquellas contrapartes vinculadas con el sistema de M&E, tanto al interior de las demás reparticiones del gobierno central como en los gobiernos sub-nacionales.

El órgano rector del sistema de M&E debe tomar en cuenta tanto la necesidad de garantizar cierto grado de independencia respecto a factores políticos sobre algunos temas sensibles (qué programas evaluar y qué resultados dar a conocer) como la capacidad de promover el uso de las evaluaciones como una herramienta de gestión (Gaarder y Briceño 2010). En este sentido, las experiencias analizadas muestran el predominio de un modelo que busca integrar la evaluación con la asignación presupuestaria, sea a través de una alianza entre el órgano especializado en evaluación y el organismo a cargo del presupuesto (México) o a través de un organismo que reúna ambas funciones (Brasil, Canadá). De esta forma, el énfasis parece estar puesto en usar la evaluación como herramienta de gestión, antes que en garantizar su independencia. Sin embargo, se observa que en la mayoría de los casos se incorporan consejos de evaluación con representación de actores externos al poder ejecutivo (entre los cuales se encuentran expertos o representantes de ámbitos académicos) que intervienen en distintas etapas con el objetivo de garantizar cierta objetividad y calidad del proceso de evaluación.

Otro aspecto clave vinculado con el marco organizativo es la dinámica de distribución de responsabilidades y funciones entre el órgano central del sistema y las jurisdicciones de carácter sectorial (ministerios, departamentos, etc.). En la mayoría de los casos los sistemas cuentan con unidades de evaluación en cada uno de los ministerios/departamentos del gobierno central/federal. Dichas unidades pueden actuar

de diferente manera: donde se registra una mayor centralización (Brasil, México), suelen brindar información interna para los procesos de monitoreo y/o evaluación. En cambio, en los modelos más descentralizados (Canadá), estas unidades ministeriales/departamentales tienen injerencia en la definición de la política y prioridades de evaluación de su sector, o bien en la realización o contratación de las evaluaciones. En estos últimos casos, el papel del órgano rector del sistema no deja de ser fundamental: establece los lineamientos, reglamentaciones y manuales que ayudan a guiar los procesos de evaluación realizados por las distintas jurisdicciones y evaluarlas en función de un conjunto de criterios tales como el estado de la función de evaluación, la disponibilidad de sistemas de información y su calidad y fiabilidad, o el uso de los resultados de las evaluaciones.

En los casos de España y Argentina se observa una fuerte fragmentación de la función de evaluación. Si bien en el primer caso se ha creado una agencia de evaluación, en ambos países el marco institucional y normativo otorga a los distintos organismos de gobierno un alto grado de discrecionalidad sobre si evaluar o no y cómo hacerlo.

Sustentabilidad

Para que el sistema sea sustentable hay que tener en cuenta, al menos, tres aspectos: el tipo de normas que lo regulan, la disponibilidad de personal capacitado para realizar las evaluaciones o contratarlas de manera externa y supervisarlas, y las fuentes de financiamiento que permitan realizar evaluaciones de calidad.

Las normas que presentan mayor relevancia son las que crean el órgano rector de evaluación y le asignan sus atribuciones y funciones, las que definen el diseño del sistema en relación a los organismos involucrados y sus responsabilidades y funciones, las que establecen la obligación de evaluar determinadas políticas y programas y las que instauran lineamientos y estándares de calidad de las evaluaciones. Con frecuencia, dichos marcos normativos deben tomar en cuenta la disposición y capacidades técnicas de los organismos para evaluar.

Por su parte, la expertise técnica del personal del área a cargo del sistema resulta un instrumento fundamental, no solo para garantizar la calidad de las evaluaciones sino también para legitimar su papel ante las áreas sectoriales (ministerios, secretarías, organismos del propio gobierno central), en la medida en que depende de éstas para acceder a la información y a su conocimiento especializado. En este sentido, son fundamentales la definición del perfil profesional y las competencias requeridas para cumplir con las funciones establecidas y la implementación de una política de capacitación específica. Suele plantearse si los organismos estatales encargados de los sistemas de evaluación deben formar evaluadores expertos, capaces de realizar ellos mismos las evaluaciones, o bien gestores de la evaluación que puedan valorar el diseño y los resultados de los estudios realizados por terceros, así como promover su posterior utilización (Lázaro 2012). Los casos analizados muestran que los sistemas de mayor alcance como los de Canadá y México tienen una mayor preponderancia de gestores de la evaluación, mientras que en los casos de menor alcance como el de España predomina el perfil del evaluador.

Finalmente, es importante que la institucionalización del sistema de evaluación prevea un mecanismo de financiamiento que garantice su autonomía y perdurabilidad, así como también el compromiso por parte de los organismos o programas que son evaluados. Por lo general, los sistemas de evaluación se financian con fondos provenientes del Tesoro y no se han detectado casos en que exista un impuesto de afectación específica para solventar esta función. Esto hace que, en la mayoría de los casos, el monto de los recursos destinados a M&E esté supeditado a decisiones políticas, con altos riesgos de discontinuidad y/o recortes. Sin embargo, en algunas ocasiones se han aplicado diferentes arreglos institucionales orientados a los propósitos antes mencionados, que incluyen desde el cofinanciamiento para evaluaciones puntuales (Cataluña) o para alguna actividad específica dentro de las mismas (España) al establecimiento de un fondo fiduciario conformado a partir de los aportes realizados por todos los programas, con independencia de que sean evaluados o no durante un año determinado (Jalisco). En algunos casos, incluso, el presupuesto del órgano rector del sistema se complementa con los recursos obtenidos por aquellos servicios que puedan ofrecer, como estudios, capacitaciones, asistencias técnicas u otros vinculados a sus funciones (España, Cataluña).

Práctica evaluadora

La coexistencia de prácticas de monitoreo y de evaluación definidas centralmente se observa en México y Canadá. En estos países se ha procurado establecer lineamientos comunes a todas las áreas de gobierno para los indicadores de desempeño y las prácticas de evaluación. Los indicadores de desempeño asociados a un marco lógico o cadena de resultados son un insumo de información clave para la evaluación, en la medida en que permiten identificar la teoría de cambio de cada programa. Sin embargo, el problema que se observa en muchos casos es que predominan los indicadores que sirven para la gestión de los programas pero faltan indicadores que sean de utilidad para la función de evaluación. En este sentido, el hecho de que las prácticas de monitoreo y evaluación sean definidas centralmente por un mismo organismo representa una mayor posibilidad de coordinación.

En Brasil, en cambio, si bien existe un sistema de monitoreo general asociado al plan de gobierno, los estudios evaluativos son realizados por cada ministerio en función de su interés y capacidades. Por el contrario, en España se ha establecido un órgano central de evaluación, pero en el contexto de una administración pública escasamente orientada a la gestión por resultados y el monitoreo del desempeño.

Respecto a la realización de las evaluaciones, la práctica más habitual es la contratación externa de instituciones a través de la convocatoria a una licitación. Si bien la contratación externa de evaluaciones presenta ventajas en relación a la credibilidad y objetividad de las mismas, también puede dificultar la apropiación y uso de los resultados por parte de los organismos evaluados, así como el proceso de acumulación de conocimientos y capacidades por parte del órgano rector del sistema. Con el objetivo de resolver dicha tensión, en algunos de los casos se realizan evaluaciones mixtas y se establece formalmente que los actores involucrados en los programas evaluados deben participar de la realización de la evaluación, tanto durante el diseño como la implementación.

Asimismo, es una práctica habitual (con la excepción de Argentina) la definición de un plan de evaluación que establezca los programas y políticas a ser evaluados de manera anual o plurianual. Para que dicha selección incluya los programas y políticas más relevantes (en términos de nivel de gasto y como componentes de una estrategia a mediano/largo plazo) se utilizan dos tipos de mecanismos: por un lado la definición de criterios de selección o metas de cobertura del sistema y por otro lado el requisito de aprobación del plan de evaluación por parte de un comité de carácter técnico. Esto último garantiza que la selección de los programas a evaluar no esté motivada solamente por los intereses de los actores políticos, quienes en ocasiones pueden no tener incentivos para que algunas de las iniciativas centrales sean evaluadas.

Finalmente, un aspecto relevante a considerar es el control de calidad de la información producida por las evaluaciones. En las experiencias analizadas se observa el establecimiento de órganos colegiados (comités/consejos de evaluación) que se involucran en la meta-evaluación del diseño, la implementación y los resultados de los estudios realizados. A su vez, los órganos de control gubernamental realizan auditorías sobre el funcionamiento de los sistemas de M&E (en relación a sus estructuras, recursos disponibles, contrataciones realizadas, etc).

Uso de la evaluación

Se observa un fuerte predominio del uso orientado a la rendición de cuentas a través de la remisión de informes al Parlamento o al gabinete de gobierno. Por otro lado, el uso de las evaluaciones como insumo para tomar decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios requiere una fuerte articulación con el área del Poder Ejecutivo que tiene a cargo la gestión del gasto público. Esto puede lograrse a través de un marco organizativo que permita dicho vínculo, a través de la implementación de mecanismos formales de coordinación entre los organismos o colocando la función de evaluación bajo la órbita del organismo encargado de la elaboración del presupuesto. Asimismo, los casos que muestran una mayor integración, como el de Canadá, disponen de normativas específicas que establecen la obligación de evaluar determinados tipos de programas para respaldar las decisiones de renovación y asignación presupuestaria de los mismos.

Finalmente, el uso orientado al aprendizaje y el rediseño de programas y políticas requiere tomar en consideración al menos tres cuestiones: la instauración de mecanismos que promuevan el uso de la información en la gestión (por ejemplo la definición de compromisos que son publicados y a los cuales se realiza un seguimiento como sucede en el caso de México), la realización de la evaluación en un momento que sea propicio para el cambio de los programas y políticas (por ejemplo en una etapa de reforma) y la generación de información que pueda ser fácilmente traducida en decisiones para la mejora de las políticas. Respecto a este último punto, es importante resaltar que las evaluaciones son realizadas para responder un amplio espectro de preguntas operativas y de política pública y no sólo para estimar el efecto promedio de una intervención (Bamberger et al. 2010). En este sentido, al momento de desarrollar un sistema de evaluación es importante considerar los distintos objetivos y usos para los cuales se requieren dichos estudios y desarrollar distintas metodologías en función de las culturas organizacionales y las necesidades de información de quienes gestionan.

Reflexiones sobre el papel de los gobiernos sub-nacionales

Las experiencias analizadas muestran que los sistemas de M&E han comenzado a expandirse no solamente a nivel de los estados nacionales sino también de los sub-nacionales. Dicha expansión presenta especial relevancia en el contexto de los países federales en los cuales cada unidad política tiene autonomía en relación a cómo y cuáles políticas públicas deben implementarse en un mismo territorio.

Una de las formas habituales de resolver los problemas de coordinación originados en estos contextos es a través de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En estos casos, los gobiernos sub-nacionales disponen de atribuciones exclusivas sobre el diseño, implementación y evaluación de algunas políticas y programas.

Asimismo, se observa frecuentemente la implementación de programas sectoriales impulsados y financiados por los ministerios del Estado nacional que expresan políticas públicas orientadas jerárquicamente desde el Estado central (Escolar et al. 2011). Aún en estos casos en que los gobiernos sub-nacionales intervienen sólo en la ejecución de planes y programas diseñados y financiados por el estado nacional, las distintas modalidades de implementación pueden generar variaciones respecto al diseño original. Comprender dicha variación es importante para poder comparar los efectos diferenciales de una misma política en distintos contextos.

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

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

Sin embargo, es fundamental garantizar la coherencia e integralidad del sistema de M&E a nivel federal. Para ello se deben atender algunas cuestiones estratégicas ante las cuales resulta clave el rol del órgano responsable de la función de M&E dentro del gobierno central. En este sentido, no sólo es deseable que los gobiernos sub-nacionales tengan cierta representación dentro de la estructura de dicho órgano y que establezcan con él convenios de cooperación para la realización de evaluaciones (España) sino que también es importante que tomen parte en las decisiones acerca del Plan de Evaluación que el gobierno central establezca.

Asimismo, hay algunos requisitos para el ejercicio de la función de M&E a nivel sub-nacional, en torno a los cuales el gobierno central tiene un protagonismo indelegable. Uno de ellos es la capacitación y asistencia técnica de los equipos responsables de M&E. Otro es

la definición de criterios de calidad, no solo para las evaluaciones sino también para homogeneizar ciertas herramientas de gestión que garanticen la evaluabilidad, como los sistemas de información (tanto nacionales como propios de los gobiernos sub-nacionales). Finalmente, el gobierno central puede utilizar el financiamiento como herramienta para direccionar el ejercicio de la evaluación hacia ciertos temas estratégicos y relevantes para el conjunto.

En países federales, como los aquí analizados, sería deseable que se generara un uso cruzado de los resultados de las evaluaciones, de forma que el gobierno central pueda tomar decisiones más precisas aprovechando la evidencia generada a nivel local y que los gobiernos sub-nacionales, por su parte, puedan enmarcar sus decisiones en materia de M&E en los lineamientos, decisiones y estrategias nacionales. Sólo así se podría garantizar que el ejercicio del M&E no sólo aporte información oportuna y de calidad sino que también contribuya a la generación y el sostenimiento de un genuino sistema con carácter federal.

Bibliografía

Acuña, C., R. Martínez Nogueira, F. Potenza y J. Rubio (2016) "La evaluación de políticas públicas en Argentina: sentido, actualidad y perspectivas". *Serie Documentos de Trabajo del IIEP* Nro. 13. Buenos Aires: UBA - CONICET.

Alessandro, M. M. Lafuente y R. Shostak (2014) "Liderazgo desde el centro. El modelo de gestión de Pernambuco (Brasil)". Nota Técnica N°638. Washington: IDB.

Alves Nogueira, R. y P.L. Costa Cavalcante (2009) "Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro". XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.

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

Aquilino, N., E. Arias, S. Estévez y A. Suaya (2015) "Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina". Páginas: 37-72. *Revista Studia Politicae* Número 34, primavera - verano 2014/2015. Universidad Católica de Córdoba. ISSN impreso: 1669-7405 ISSN en línea: 2408-4182.

Aquilino, N. E. Arias, A. Suaya, S. Estévez y F. Frasccheri (2016) "Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible". *Documento de Políticas Públicas /Análisis N°164*. Buenos Aires: CIPPEC.

Arellano Gault, D., W. Lepore y M.A. Guajardo Mendoza (2009) "¿Hacia un sistema integral de evaluación de desempeño? Situación actual de la regulación federal mexicana para la construcción y uso de indicadores de desempeño". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 2(4): 109-135.

AEVAL (2014) *Informe general de actividad 2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Bamberger, M., V. Rao y M. Woolcock (2010) "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development". *Policy Research Working Paper* N° 5245. Washington: World Bank.

Blasco, J. (2013). "¿Por qué institucionalizar la evaluación es más difícil de lo que parece? El caso del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña." *Seminario Internacional "Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo"*, Jefatura de Gabinete de Ministros, 10 y 11 de septiembre, Buenos Aires.

Castro, M.F., G. López-Acevedo, G. Beker Busjeet y X. Fernández Ordoñez (2009). "El sistema de M&E de México: un salto del nivel sectorial al nacional". *Serie de Documentos de Trabajo DCE N°20, Independent Evaluation Group*. Washington: Banco Mundial.

Costa Cavalcante, P. L. (2012). "Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho". *Revista Gestão e Planejamento* 13 (3): 232-246.

Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi (2008) *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial y CLAD.

Escolar, M. L. González, M. Caminotti, F. Quilici, N. Del Cogliano (2011) "Federalismo y Relaciones intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino". Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Feinstein, O. y G. Hernández Licona (2008) "The Role of Evaluation in Mexico: achievements, challenges and opportunities". *Mexico: Quality of Public Expenditure Note N°2*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y Banco Mundial.

Gaarder M. y B. Briceño (2010) *Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs*. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.

Kusek, J. Z. y R. C. Rist (2004) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank.

Labeaga Azcona, J. y C. Muñoz Martínez (2013) "La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional". *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* 1: 31-53.

Lahey, R., y S.B. Nielsen (2013) "Rethinking the relationship among monitoring, evaluation, and results-based management: Observations from Canada". En S. B. Nielsen y D. E. K. Hunter (Eds.), *Performance management and evaluation. New Directions for Evaluation* 137: 45-56.

Lahey, R. (2010) "The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development". *ECD Working Papers Series N°23*. Washington: IEG World Bank.

Lázaro, B. (2012) "Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivalua". *Presupuesto y Gasto Público* 68/2012: 25-39.

Leeuw, F.L. y J.E. Furubo (2008) "Evaluation Systems. What are they and why study them?" *Evaluation* 14(2): 157-169.

Moreira da Cruz, M. C. Marini y M. Lemos (2013) "Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: características e avanços". SEPLAG.

Office of the Auditor General of Canada- OAG (2009) "Evaluating the Effectiveness of Programs", Report of the Auditor General of Canada, Chapter 1. Ottawa: Minister of Public Work and Government Services.

Ruiz Martínez, A. (2012) "Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas". *Presupuesto y Gasto Público* 68/2012, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Madrid.

Salas Durazo, I.A. y F. Murillo García (2010) "La evaluación de los programas públicos en México: una mirada crítica al Coneval". *Tribuna de Economía* N°857.

Treasury Board of Canada Secretariat - TBS (2012) *Annual Report on the Health of the Evaluation Function*. Ottawa: Government of Canada.

Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto. W. S.; e Paes-Sousa, Rômulo (2006), "O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social no Brasil". *Management of Social Transformations Programme (MOST) Policy Papers /17*. Brasília, DF: Unesco.

Acerca de las autoras

Natalia Aquilino |Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC| Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (UNR, 1999). Tiene 15 años de trabajo en el servicio público internacional (ONU-PNUD) y en los sectores social y privado en Argentina. Docente de las Maestrías en Evaluación de Políticas Públicas (UNER) y Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (UNSAM) y del Diplomado Responsabilidad Social Empresaria (UNSAM).

Mónica Ballescá |Directora General de Monitoreo y Seguimiento Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, Gobierno de Jalisco - Subsecretaría de Planeación, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, Gobierno de Jalisco, México |

Fernanda Potenza |Investigadora asociada del Programa de Protección Social de CIPPEC| Licenciada en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Ha brindado capacitación y asistencia técnica en gestión y evaluación de iniciativas sociales para organizaciones del sector público y privado. Actualmente es docente de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (UNSAM), del INDES/BID y FLACSO Virtual.

Jimena Rubio |Investigadora principal del Programa de Monitoreo y Evaluación, y del Programa de Gestión Pública de CIPPEC| Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Pompeu Fabra). Se ha desempeñado en la Secretaría de la Gestión Pública (Jefatura de Gabinete) y como consultora de organismos públicos en proyectos sobre evaluación de políticas y gestión del desempeño. Actualmente es docente de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (UNSAM).

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

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

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

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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

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