

# GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN SISTEMAS DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Producto elaborado por consultor Fabián Repetto, con asistencia de Florencia Correa Deza, en el marco del **Plan de Acción PRODEV** para la Provincia de Tucumán



GOBIERNO DE TUCUMÁN



Secretaría de Estado de  
Gestión Pública y Planeamiento



Banco Interamericano de Desarrollo

## Contenido

Introducción .....	4
<b>Sección 1: Introducción y auto-diagnóstico sobre sistemas de información y prácticas en materia monitoreo y evaluación .....</b>	<b>5</b>
Una panorámica sobre la evaluación y el monitoreo .....	5
La situación en Tucumán.....	6
Autoevaluando cada situación particular .....	8
<b>Sección 2: Desarrollo de sistemas de información para el monitoreo y la evaluación</b>	<b>11</b>
¿Qué se entiende por “sistema de información”?.....	11
¿Cuáles son los aspectos clave a tener en cuenta al momento de estructurar un sistema de información? .....	13
Los indicadores.....	20
Preguntas para orientar el proceso de estructuración de un sistema de información .....	24
<b>Sección 3: Sistemas de monitoreo y evaluación.....</b>	<b>26</b>
¿Cómo definimos la evaluación? .....	26
¿Qué entendemos por seguimiento o monitoreo? .....	26
Sobre las decisiones involucradas en la estructuración de un sistema de monitoreo y evaluación.....	27
Preguntas para orientar el proceso de estructuración de un sistema de monitoreo y evaluación.....	29
Buenas prácticas: Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA) - COLOMBIA .....	29
¿Qué puede aprender Tucumán de la experiencia del SINERGIA? .....	32
Buenas prácticas: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) – MÉXICO .....	33
¿Qué puede aprender Tucumán de la experiencia del CONEVAL?.....	34
<b>Sección 4: Evaluación de programas y proyectos.....</b>	<b>36</b>
Preguntas para orientar el proceso de realización de evaluaciones individuales ..	36

Pasos para planificar un proceso de evaluación a un programa o proyecto.....	40
Preguntas para orientar el proceso de evaluación a un programa o proyecto .....	42
<b>Sección 5: Difusión de la información producida .....</b>	<b>43</b>
Aspectos a tener en cuenta en la comunicación a través de páginas web .....	43
Preguntas para orientar el proceso comunicación a través de páginas web .....	45
Difusión de los resultados de las evaluaciones.....	45
<b>ANEXO 1: Ejemplos de indicadores genéricos.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>49</b>

## Introducción

La elaboración de esta “Guía de buenas prácticas en monitoreo, evaluación y sistemas de información” se enmarca en el Plan de Acción PRODEV para la Provincia de Tucumán y toma como principal insumo las conclusiones y recomendaciones plasmadas en el documento “Diagnóstico sobre los sistemas de información existentes (transversales y sectoriales) y sobre las funcionalidades y usos del sistema de seguimiento”.

Las diferentes áreas del gobierno provincial tienen trayectorias disímiles en materia de producción de información y desarrollo de prácticas de monitoreo y de evaluaciones. En vista de ello, esta Guía plantea, como punto de partida, una auto-evaluación para que cada usuario pueda identificar con respecto a qué tema presenta falencias y en qué otros aspectos exhibe fortalezas. De esta forma, se pretende que cada equipo de trabajo encuentre en la Guía las orientaciones necesarias para, una vez realizada esta auto-evaluación, plantear sus propios caminos de acuerdo con el grado de avance ya logrado en relación con los tres ejes que estructuran este documento: a) el desarrollo de los sistemas de información; b) los sistemas de seguimiento o monitoreo y c) la función de evaluación.

En el desarrollo de la Guía se ha incluido la referencia a algunos casos que representan “buenas prácticas” con reconocimiento internacional, a la vez que se ha buscado identificar, de esas experiencias, aquellos aspectos que eventualmente podrían ser replicados dadas ciertas condiciones técnico-institucionales. También, se presentan recomendaciones puntuales orientadas a potenciar el uso de las herramientas que actualmente se emplean en la Provincia, particularmente en las áreas de Planeamiento, Desarrollo Social y Salud (que formaron parte de una etapa diagnóstica que inspiró esta Guía). En su conjunto, las referencias concretas apuntan a temas de relevancia que pueden resultar de entidad para el conjunto de la administración pública tucumana.

## Sección 1: Introducción y auto-diagnóstico sobre sistemas de información y prácticas en materia monitoreo y evaluación

### Una panorámica sobre la evaluación y el monitoreo

El primer e ineludible paso en la mejora de nuestras prácticas en materia de generación de información y la implementación de iniciativas de monitoreo y la evaluación consiste en plantearnos en qué situación estamos. Para poder introducir mejoras que impliquen un avance en esta materia se requiere, entonces, establecer nuestro punto de partida.

#### La evaluación en perspectiva

En 2010, el BID realizó un estudio para analizar el grado de implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en los diferentes países de América Latina. De allí se concluye que el de Monitoreo y Evaluación es uno de los pilares más débiles dentro del ciclo de gestión<sup>1</sup>.

Este panorama se replica en Argentina. Si bien nos ubicamos en una situación promedio al considerar todos los pilares de la Gestión para Resultados, la situación desmejora cuando hacemos foco en Monitoreo y Evaluación, tema del cual nos encontramos muy a la zaga a pesar de los avances e iniciativas encaradas durante los últimos años en esta materia.

Dentro de este pilar, los aspectos más deficitarios en nuestro país se vinculan con el uso de la información producida, su difusión y la articulación de la evaluación como “sistema”.

García López y García Moreno (2010)

Ahora bien, lo que interesa notar aquí, a modo de introducción al tema, es que el avance (o la falta del mismo) en materia del uso de sistemas de información, del seguimiento a las acciones implementadas por el gobierno y de su evaluación no es solamente una cuestión vinculada a lo técnico. Por supuesto, se requiere contar con conocimiento acerca de las metodologías más adecuadas para llevar adelante estas acciones así como también con sistemas de información desarrollados y articulados. A eso nos referiremos en este Manual. Pero no podemos descuidar que estos temas nos remiten a otra cuestión central: el poder y las relaciones entre los actores involucrados.

¿Por qué hablamos de una relación con el poder? En primer lugar, porque más allá de que en términos discursivos reconozcamos la conveniencia de hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas, persiste la idea de asociar estas acciones con el “control”, en su acepción negativa. Claro está, sabemos que sólo la reflexión acerca de la manera en la que accionamos es lo que nos permite identificar los errores, aprender de ellos e implementar medidas que nos ayuden a corregirlos. También, reconocemos que al evaluar estamos sistematizando información acerca de las experiencias que llevamos adelante, de forma tal que luego podrán ser conocidas y replicadas por otros. Finalmente, no podemos negar que la evaluación responde al compromiso de rendir cuentas ante la ciudadanía en relación con el uso de los recursos públicos.

---

<sup>1</sup> Los otros pilares son los de planificación para resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera, auditoría y adquisiciones y gestión de programas y proyectos.

Sin embargo, la evaluación supone, también, el reconocimiento de que nuestras previsiones pueden haber sido equivocadas, que los recursos destinados a una acción pueden no haber sido suficientes, que a pesar de haber hecho lo que se preveía no se han alcanzado los objetivos planeados. Ser evaluado (o auto-evaluarse) puede ser sinónimo de sentirse cuestionado en algunos de esos aspectos. Y esto tiene claras repercusiones en el plano político, es decir, de las relaciones que desde nuestra área de trabajo establecemos con otros actores relevantes: autoridades, otros/as ministerios/ secretarías, los operadores en terreno, otros actores que intervienen en la gestión (organizaciones sociales, municipios, escuelas, centros de atención primaria de la salud), etc. Consideramos que es indispensable reconocer (y hacer frente a) esas aristas amenazantes de la evaluación; de hecho, desconocerlas tiene importantes consecuencias para las acciones de nuestro organismo. En primer lugar, afecta la posibilidad de institucionalizar su práctica. También, al enfocarnos sólo en sus aspectos técnicos, corremos el riesgo de que las conclusiones surgidas de la evaluación no se traduzcan en mejoras concretas, es decir, que no resulte una información útil para los tomadores de decisiones.

Si la evaluación tiene también connotaciones negativas, podríamos preguntarnos, ¿por qué evaluar? ¿Para qué hacer el esfuerzo de construir sistemas de información sobre los cuales montar, posteriormente, nuestras prácticas de seguimiento? A pesar de las dificultades y limitaciones que puedan estar asociadas a estas acciones siguen siendo la única manera de garantizarnos una reflexión sistemática sobre nuestro quehacer, lo cual resulta imprescindible si queremos aprender y mejorar.

Además de su significación política y de gestión, puede agregarse que la evaluación enriquece la conceptualización de los problemas, así como también la apreciación de los medios dispuestos para superarlos y los juicios sobre la calidad de las acciones estatales. Además, constituye un insumo para la deliberación ya que permite determinar la distribución de costos y beneficios de las políticas entre actores sociales. La utilización de sus resultados brinda a los gobernantes instrumentos para una mejor definición de prioridades y para adoptar decisiones más informadas y posibilita una mejor rendición de cuentas, de control social y de transparencia. Por su parte, en cuanto a sus impactos sobre la gestión, la creciente aceptación y difusión de prácticas de evaluación y su incorporación a los sistemas de planificación, presupuestación y gestión basada en resultados son entendidas como un componente fundamental en el tránsito desde una administración regida por procedimientos a otro modelo más responsable, flexible, al servicio de los ciudadanos y con orientación estratégica, que promueve la iniciativa y los comportamientos innovadores de parte de los agentes públicos.

A lo largo de este Manual nos referiremos a cuestiones técnicas vinculadas a la generación de sistemas de información, monitoreo y evaluación. Pero queremos dejar en claro, desde un principio, que a ellas subyace esta consideración política que nos convoca a pensar estos procesos en el marco de la relación (conflictiva y/o cooperativa) entre diferentes actores.

## **La situación en Tucumán**

En el apartado anterior nos referíamos a la situación general de la producción de información para el monitoreo y la evaluación en Argentina y a la necesidad de comprender sus implicancias no sólo técnicas sino también políticas para poder dar cuenta del relativo grado de avance. Es necesario que reflexionemos ahora con respecto a los progresos que hemos

alcanzado respecto de estas cuestiones en el Ministerio o Secretaría en la cual estamos ubicados, en nuestra Dirección, Departamento o área de trabajo.

En este sentido, se destaca el hecho de que en 2013 se realizó un diagnóstico sobre los sistemas de información transversales y algunos de carácter sectorial existentes en la Provincia de Tucumán, y sobre las funcionalidades y usos de los sistemas de seguimiento. A continuación, y a modo de marco general de esta Guía, enumeramos las principales conclusiones a las que se arribó, las cuales dan cuenta de los avances logrados así como los desafíos a afrontar.

En relación con los sistemas de información transversales (SIGE, RUB y Panel de Información de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento), se estimó que aunque tecnológicamente son adecuados, existe en ellos también un alto potencial para ser utilizados para la formulación, gestión y seguimiento-evaluación de las políticas públicas provinciales. Para avanzar en dicha dirección, se estimó conveniente fortalecer los mecanismos que permiten la actualización permanente de la información que contienen (que en algunos casos se realiza en forma manual) y regularizar la periodicidad de esta actualización. También, para potenciar su uso, se consideró necesario desarrollar un sistema de reportes, alertas o informes periódicos que permitan mostrar en forma permanente los avances o falencias. Finalmente, parece deseable avanzar en la institucionalización de estas herramientas, para garantizar la continuidad en su uso y su alcance.

En cuanto al desarrollo de los sistemas de información sectoriales, se observan diferentes situaciones, las cuales son presentadas aquí de modo esquemático para cada caso particular bajo el supuesto de que muchos de estos avances y retos son comunes a otras áreas de la administración pública provincial.

El Ministerio de Salud ha realizado una importante inversión en desarrollo de sistemas de información, equipamiento y recursos humanos para mantenerlos. Se ha logrado, de esta forma, un sistema integrado que produce información relevante para la toma de decisiones. A pesar de esta notable innovación, algunas cuestiones tecnológicas podrían ser revisadas. También, podría propiciarse una mayor articulación, a nivel tecnológico, con los sistemas de otras áreas de gobierno y se podrían explorar nuevos usos de los indicadores de seguimiento y monitoreo. Si bien se publica información en la página web oficial, también en este sentido aparecen oportunidades de mejora, orientadas a que la ciudadanía tenga un acceso más fácil y amplio a ella.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social ha logrado elaborar herramientas adecuadas para el registro de la información en forma descentralizada. Se requiere, no obstante, avanzar en su organización sistemática y formalización. Asimismo, podría resultar beneficiosa la unificación de lenguajes y sistemas de programación para poder reutilizar e integrar herramientas, y la definición de un área que centralice esta información. Finalmente, sería deseable unificar la información publicada en la web y compilarla en un único sitio oficial.

**Fuente: “Diagnóstico sobre los sistemas de información existentes (transversales y sectoriales) y sobre las funcionalidades y usos del sistema de seguimiento” (2013)**



## Autoevaluando cada situación particular

Tomando este marco general de la Provincia, que está en consonancia con lo que acontece en el país, es pertinente comenzar identificando cuáles son los nudos críticos vinculados a los sistemas de información, el monitoreo y la evaluación. Para ello, podemos reflexionar en torno a algunas preguntas que les presentamos a continuación<sup>2</sup>.

Antes de comenzar el ejercicio, se requiere identificar el área (Ministerio, Secretaría, Dirección, Departamento, grupo de trabajo) desde la cual las estaremos respondiendo.

Luego, podemos ir reflexionando (si es en forma grupal, con los compañeros de trabajo, mejor) acerca de de interrogantes agrupados en cinco grandes áreas, de acuerdo con las principales deficiencias que podemos encontrar. De esa manera, los temas a revisar y, en consecuencia, los eventuales desafíos a encarar, se vinculan con:

- la creación de instituciones y su grado de consolidación;
- el alcance y el grado de articulación de los sistemas;
- la pertinencia de las herramientas utilizadas;
- la difusión de la información producida; y
- el uso de la información producida.

El propósito de hacer este auto-diagnóstico consiste en detectar las particularidades de nuestra área de trabajo en relación con aspectos puntuales en el marco del tema más general de “sistemas de información, monitoreo y evaluación”.

¿Existe alguna herramienta (o varias) que contengan información acerca de indicadores vinculados a los programas y proyectos?	<b>Existencia de instituciones y grado de consolidación</b>
¿Existe un sistema informático que integre datos de distintos programas y proyectos?	
¿Existe un sistema de seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas de las planificaciones a partir de indicadores prefijados?	
¿Estos sistemas de información y seguimiento tienen respaldo normativo? ¿Su existencia y funcionamiento está garantizado por alguna disposición, resolución, decreto o ley?	
¿Existe un área o grupo de trabajo responsable de realizar evaluaciones de programas o proyectos?	
¿El cumplimiento de la función de evaluación tiene respaldo normativo? ¿El cumplimiento de estas responsabilidades está garantizado por alguna disposición, resolución, decreto o ley?	
¿En qué medida las acciones desarrolladas en nuestra área están cubiertas por los sistemas de información?	<b>Alcance y grado de</b>
¿Cuántos de nuestros programas o proyectos están incluidos en el sistema de seguimiento para el cumplimiento de objetivos y metas?	

<sup>2</sup> Estas preguntas toman como referencias las utilizadas en “Sistema de evaluación PRODEV para gobiernos subnacionales - Matriz de análisis SEP-SN”.



¿Cuántos de nuestros programas o proyectos han sido evaluados? ¿Qué tipo de evaluaciones hemos realizado con respecto a ellos?	<b>articulación de los sistemas</b>
¿Existe una planificación de las evaluaciones que serán realizadas? ¿Se prevén los recursos (presupuestarios, humanos, de información) que serán necesarios para ello?	

¿Los indicadores que utilizamos para realizar seguimiento de metas resultan adecuados en relación con los fines perseguidos?	<b>Pertinencia de las herramientas utilizadas</b>
¿La información producida está disponible en el momento necesario?	

¿La información producida por el sistema de seguimiento está a disposición de las diferentes áreas que componen el organismo en el cual trabajamos?	<b>Difusión de la información producida</b>
¿La información producida por el sistema de seguimiento está a disposición de otras áreas de gobierno (Ministerios, Secretarías)?	
¿La información producida por el sistema de seguimiento está a disposición de la ciudadanía?	
¿Las evaluaciones realizadas están a disposición de las diferentes áreas que componen el organismo en el cual trabajamos?	
¿Las evaluaciones realizadas están a disposición de otras áreas de gobierno (Ministerios, Secretarías)?	
¿Las evaluaciones realizadas están a disposición de la ciudadanía?	

¿La información producida por el sistema de seguimiento es utilizada efectivamente para la toma de decisiones técnicas, administrativas y/o presupuestarias?	<b>Uso de la información producida</b>
¿El (in)cumplimiento de objetivos o metas, detectado gracias a los sistemas de seguimiento, conlleva algún tipo de sanción o recompensa?	
¿Las evaluaciones realizadas han permitido tomar decisiones acerca de la puesta en marcha (o no) de un programa o proyecto?	
¿Las evaluaciones realizadas han dado lugar a modificaciones para reorientar la marcha de los programas o proyectos?	
¿Las evaluaciones realizadas han permitido tomar decisiones acerca de la continuidad (o no) de un programa o proyecto?	

Una vez que hayamos identificado cuáles son nuestras fortalezas y debilidades, cuáles los aspectos en los que tenemos iniciativas consolidadas y cuáles aquellos otros en los que priman las tareas pendientes, podremos plantearnos un desafío para comenzar a trabajar y a concretar mejoras. Entonces...

Si el principal problema es...	El desafío más relevante a encarar será...
Inexistencia o debilidad de un sistema de información	Crear un sistema de información que integre datos de la mayor cantidad de los programas, proyectos o actividades que desarrollamos en nuestra área y que, en lo posible, tenga garantizada su sostenibilidad
Inexistencia o debilidad de un sistema de seguimiento	Crear un sistema de seguimiento / fortalecer los sistemas de seguimiento existentes para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas de las planificaciones de la mayor cantidad

	posible de los programas, proyectos o actividades que desarrollamos en nuestra área y que, en lo posible, tenga garantizada su sostenibilidad
Inexistencia o debilidad de la función evaluación	Crear un sistema de evaluación que permita identificar qué tipo de evaluaciones son requeridas para la toma de decisiones, priorizarlas como parte de una planificación y prever los recursos requeridos para las mismas
Falta de pertinencia de las herramientas utilizadas para realizar seguimiento	Revisar los indicadores, las herramientas y la dinámica general empleada en función de su pertinencia y oportunidad en la producción de información
Poca difusión de la información producida	Revisar los mecanismos de articulación con otras áreas para la socialización de la información Dar mayor acceso al ciudadano
Poco uso de la información producida	Revisar los sistemas de incentivos vinculados al (in)cumplimiento de la planificación Revisar los mecanismos de trabajo

## Sección 2: Desarrollo de sistemas de información para el monitoreo y la evaluación

### ¿Qué se entiende por “sistema de información”?

En esta sección nos referimos a los sistemas de información y comenzaremos por diferenciar este concepto de otros que están vinculados<sup>3</sup>. La distinción que aquí proponemos, en relación con distintos instrumentos existentes y potenciales que pueden utilizarse con fines de monitoreo y evaluación, está orientada a mostrar que un sistema de información puede ir conformándose de a poco, sobre la base distintos sistemas independientes, en la medida en que todos ellos puedan vincularse entre sí. Distinguimos, entonces, diferentes herramientas:

- **Sistema de gestión:** es una herramienta que permite hacer el seguimiento y monitoreo de las actividades que deben ser realizadas dentro de un área para poder cumplir con los objetivos previstos. En general, estos sistemas contemplan usuarios operadores y usuarios jerárquicos, establecen una línea de tiempo y estados por medio de los cuales se puede ver la evolución y concreción de las actividades previstas.
- **Padrón de beneficiarios:** es un registro o base de datos que contiene la información estructurada en función del nivel de análisis necesario (individuo, grupo familiar o institución) registrando los datos generales de esa unidad para la identificación y evaluación de la prestación.

En los padrones por lo general se registra la información específica requerida por el programa y el estado de entrega del beneficio (entregado, no entregado, nivel, etc). Un padrón debe permitir establecer una línea temporal de los beneficios recibidos por el individuo o grupo familiar desde su inclusión en el programa.

- **Registro de destinatarios:** consiste en una base de datos estructurada en función de un nivel de agregación específico (persona, hogar, institución o área geográfica) y que es utilizado como una referencia, contraste o instrumento de selección de potenciales destinatarios de un programa. A diferencia del padrón de beneficiarios, no contiene los beneficiarios reales sino los potenciales de acuerdo a una serie de indicadores de referencia.
- **Cubo de información:** consiste en la organización y registro de información agregada de forma que se pueda consultar desde distintos ángulos y de manera histórica. A nivel funcional, un cubo permite almacenar una gran cantidad de datos proveniente de distintas fuentes de información, realizando cálculos o cruces específicos en la etapa de registro. Para generar cubos de información se deben usar herramientas especiales.
- **Sistema informático de información:** es un instrumento que permite la evaluación y el seguimiento general de un programa o de un conjunto de acciones. Por lo general, es

---

<sup>3</sup> Esta sección se basa en las definiciones contenidas en “Sistema Integral de Gestión Estratégica – SIGE. Documento conceptual para el desarrollo del SIGE 2”.

la fuente de datos para la toma de decisiones en materia de política pública. Debe estar estructurado en la unidad de análisis requerida por los decisores o analistas (líneas de acción, programas, planes, áreas geográficas, grupos poblacionales). A diferencia de los antes enumerados, un sistema de información raramente se enfoca en individuos, grupos familiares o instituciones. Si bien puede ser un instrumento autónomo, por lo general consiste en un portal que recolecta datos de los sistemas de gestión, padrones o registros.

Cabe aclarar que en muchas ocasiones se puede identificar un “sistema de información” como cualquiera de las otras herramientas, e inclusive es correcto pensar que un sistema de información no requiere ser un instrumento informático sino cualquier mecanismo de formalización y organización de información. La definición que aquí tomamos propone una distinción más específica, de forma tal de reservar el término “sistema de información” para aquellos instrumentos que permiten el monitoreo y la evaluación de las acciones o políticas sociales desde una visión más macro y general.

Ahora bien, retomando lo dicho al comienzo de esta sección, lo que interesa destacar es que aún cuando la meta final sea la construcción de un sistema de información abarcativo e informatizado, podemos plantearnos metas intermedias en función del grado de avance del área específica en la que estemos ubicados.

En este sentido, vale la pena destacar dos de las conclusiones del diagnóstico realizado en la Provincia, acerca de los sistemas de información transversales y sectoriales (Desarrollo Social y Salud). En primer lugar, resalta el hecho de que en la mayoría de las áreas ya se cuenta con instrumentos técnicos que permiten la sistematización de información, aun cuando en ciertos casos no se les otorgue valor de instrumento o sistema de información. Asimismo, interesa notar que el seguimiento operativo de las áreas se realiza utilizando una multiplicidad de instrumentos simultáneos.

Así, por ejemplo, la Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Social (del Ministerio de Desarrollo Social) cuenta con un gran número de planillas y fichas que sirven para el monitoreo en el implementación de sus programas, a pesar de que no estén aún estructuradas como un sistema informatizado<sup>4</sup>. Hasta el momento de realizarse el diagnóstico de sistemas de información sectoriales, estas fichas eran gestionadas y controladas por cada una de las Direcciones de la Secretaría, en forma autónoma y no integrada. No obstante, se estaba comenzando a trabajar en la conformación de un Sistema de Información para toda la Secretaría, que incluiría la totalidad de las fichas y planillas, de forma tal de obtener una mirada global con respecto a las acciones que se realizan en cada territorio.

Más allá de cuál sea el nivel de estructuración o formalización de los sistemas de información (desde sofisticados sistemas informáticos a conjuntos de planillas y fichas), lo relevante es que se deben prever y protocolizar procedimientos de registro e instancias de análisis de la información. Esto muchas veces suele ser dejado de lado en el caso de programas o áreas que

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, las fichas “supervisión de comedores escolares” y “supervisión de proveedores” o las planillas “seguimiento de módulos alimentarios”, “seguimiento de proyectos de capacitación comunitaria”.

se caracterizan por las intervenciones directas (con escaso nivel de intermediación entre decisor y ejecutor), y apremiadas por la urgencia. En estos casos, se trabaja en gran medida a partir de las fuentes directas y por transmisión oral, fluye un importante caudal de información que permite la articulación efectiva, pero muchas veces esta información no queda plasmada como parte de los registros históricos de la gestión.

En áreas como Desarrollo Social, los instrumentos que se utilizan son adecuados para el seguimiento descentralizado y funcionan como mecanismos de control para la entrega de prestaciones y beneficios (es decir, desde una perspectiva administrativo-financiera). Sin embargo, no terminan conformando un repositorio común ni se encuentran organizados de manera formal y sistemática, lo que dificulta su utilización como fuente de información para la toma de decisión, el monitoreo o la evaluación.

### **Ejemplo de nuevos usos de la información disponible**

En el marco de la Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local se desarrolla el Padrón del Programa Alimentario Integral Nacional (PAIN), administrado por la Dirección de Políticas Alimentarias. Están incluidas en él las familias que reciben las prestaciones de tarjeta o módulos correspondientes a este programa. Se ha hecho hincapié en la conformación de una base de familias críticas verificadas bajo criterios nutricionales del Ministerio de Salud, de forma tal de poder verificar cobertura y orientar las acciones a desarrollar. Al momento de realizar el diagnóstico sobre sistemas de información sectoriales, se estaba trabajando en la digitalización de las fichas de relevamiento de la información (tarea a cargo de los agentes sanitarios) para poder realizar cruces con el padrón de beneficiarios, por un lado, y a nivel territorial para que los gobiernos locales validen las familias críticas que han sido detectadas.

Hasta el momento, la información generada a partir de este Padrón está siendo utilizada para asegurar una correcta focalización del programa. Sin embargo, podrían pensarse nuevos usos, como por ejemplo utilizar estos mismos datos, en forma agregada, como fuente de información secundaria para definir el abordaje que desde la Secretaría se hará de diferentes territorios. La información contenida en la base resulta sumamente rica en términos de permitir caracterizar territorios y poblaciones. De esta manera, no sólo resultaría útil para argumentar el abordaje del “caso” (nivel individual) sino también para, desde una perspectiva estratégica, definir abordajes más abarcativos para esta Secretaría y/o el Ministerio en su conjunto.

### **¿Cuáles son los aspectos clave a tener en cuenta al momento de estructurar un sistema de información?**

Avanzar en la construcción de un “sistema” de información supone un trabajo conjunto entre diversos programas o áreas, bajo el liderazgo de una de ellas. Esta tarea puede realizarse en un determinado Ministerio o Secretaría (Educación, Salud, Desarrollo Social) y en relación con los programas y proyectos de su ámbito de acción. Pero también, puede desarrollarse con respecto a toda la política, los programas y proyectos de la administración provincial, desde un organismo como la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento.

Los sistemas de información están siempre orientados a la toma de decisiones para la política pública. Sin embargo, la definición y el funcionamiento que tendrá un determinado sistema dependerá del objetivo y de la forma de monitoreo y evaluación establecida en cada área. De forma genérica se puede pensar que las áreas internas, Direcciones o Secretarías de Estado tendrán sistemas de información con indicadores específicos de seguimiento e información detallada, mientras que a nivel de los Ministerios o de la Provincia se deberán considerar indicadores genéricos y cortes temporales más amplios.

### **Integración entre sistemas de información**

Una de las primeras cuestiones a tener en cuanto al encarar la construcción de un sistema de información es su relación con otros ya existentes. Por ejemplo, si estamos pensando en el sistema de información de un Ministerio o Secretaría, no podrá obviarse la reflexión en torno a la manera en que integrará la información disponible a través de aquéllos que ya se encuentren operativos al interior de ese organismo. Las complicaciones derivadas de esto incluyen la superposición y sobrecarga de trabajo, así como también la integración y acople a nivel informático. El diagnóstico realizado acerca de los sistemas de información sectoriales ha permitido constatar diferentes grados de avance. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social enfrenta particulares desafíos en cuanto a poder integrar la información producida por diferentes áreas, que hasta el momento venían trabajando en forma disociada.

En este punto resulta importante distinguir entre las herramientas de gestión y aquellas utilizadas para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación. Aun cuando se trate de los mismos instrumentos informáticos, el nivel de agregación de la información es diferente (resulta mayor en un sistema de información que en uno de gestión) y por la manera en la que se estructuran y se muestran los datos. Los sistemas de gestión incluyen muchas veces padrones de beneficiarios, información sobre las prestaciones financieras o los recursos humanos. Los sistemas de información, por su parte, aportan una mirada global de estos datos estructurada en criterios analíticos y con cortes temporales establecidos (diarios, semanales, mensuales o anuales).

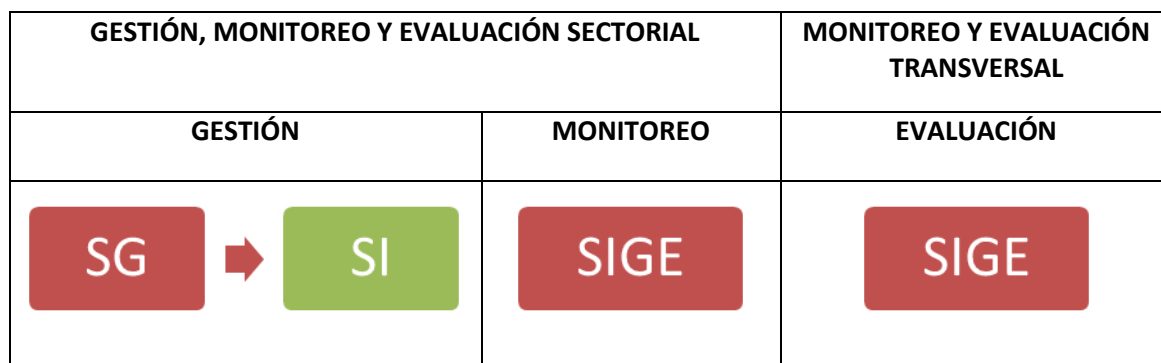
Asimismo, será conveniente analizar la vinculación de los sistemas de información sectoriales y aquellos otros transversales que puedan estar siendo aplicados. Al respecto, el Ministerio de Salud enfrenta mayores retos, en tanto la modernización de este organismo fue realizada en forma autónoma e independiente a la de otros, de forma tal que no se incluyó en su concepción la utilización de instrumentos provinciales ni la integración con otros sistemas. El sistema de información sectorial de esta área tiene la virtud de contar con buen soporte tecnológico y de brindar datos oportunos para la toma de decisiones cotidianas, pero aún se puede avanzar en cuanto a la integración del Sistema de Gestión Hospitalaria en el Registro Único de Beneficiarios (RUB) o la actualización de información relativa a los programas de salud en el SIGE<sup>5</sup>.

La vinculación con sistemas transversales es fundamental para la articulación en el monitoreo y la evaluación. En función de la forma de seguimiento de cada área se pueden pensar dos estrategias de vinculación con el Sistema de Seguimiento Provincial -SIGE-. Una primera, aplicable en aquellas áreas cuyos sistemas de información no presentan un diseño que permita

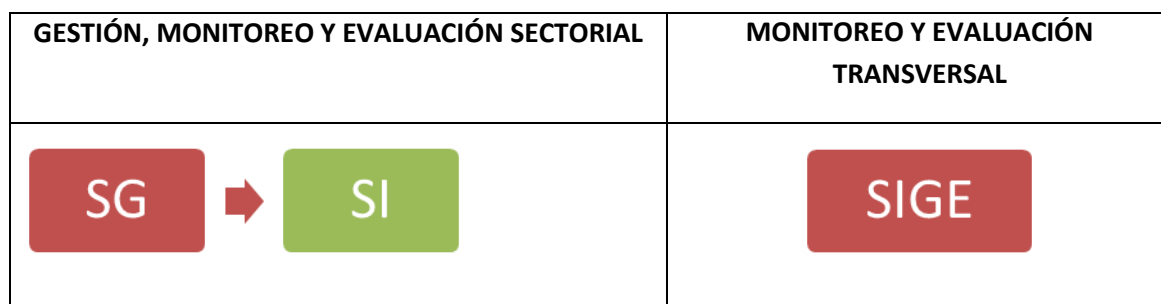
---

<sup>5</sup> Actualmente se han realizados esfuerzos en esta dirección.

el monitoreo de los indicadores definidos en la planificación estratégica y operativa a nivel provincial. El diagrama que se presenta más abajo muestra este modelo. En este formato, las áreas disponen de sistemas internos para la gestión y el seguimiento operativo de sus acciones cotidianas e ingresan información de manera periódica el SIGE para obtener instancias de monitoreo y de evaluación interna o por sus superiores. Este modelo es especialmente útil para las áreas que no cuentan con sistemas de información completos y estructurados, como el caso del Ministerio de Desarrollo Social.



Otro modelo sería el aplicable para las áreas con sistemas de información complejos que ya cuentan en éstos con mecanismos de monitoreo, y que pueden implementar actualizaciones automáticas con el SIGE para el intercambio y la evaluación externas o por superiores.



Un tercer nivel de integración que debe pensarse es el de los sistemas de información provincial con los padrones nacionales que contienen datos relativos a programas, principalmente aquellos con amplia cobertura. De esa manera, se contribuiría a una mejor toma de decisiones ante casos puntuales y verificar cobertura.

Finalmente, resulta conveniente que los sistemas de información se nutran de datos y estadísticas provenientes de fuentes tales como los Censos Nacionales y Provinciales, las Estadísticas Vitales, la Encuesta Permanente de Hogares. Estas fuentes permitirían ampliar la información que provista, enriquecer los reportes que se pueden producir y, también, realizar análisis longitudinales que servirían para analizar los impactos de las acciones y políticas.

### Relación con la planificación

La construcción de sistemas de información no puede desligarse de las preocupaciones acerca de la planificación en cada una de las áreas. En otras palabras, el primer paso está orientado



por la planificación (de mediano y largo plazo), formalizada en determinados documentos. Sobre esa base habrán de pensarse, entonces, los sistemas de información, con sus características particulares.

Un sistema de información transversal (como es el caso del SIGE) debe contemplar la posibilidad de ingresar al menos tres niveles distintos de planificación:

- planificación provincial, definida por medio de los Lineamientos Estratégicos,
- planificación ministerial, que corresponde a las planificaciones realizadas por cada Ministerio, y
- planificación operativa, que corresponde a las planificaciones de Secretarías, Áreas, o Programas que hayan logrado delinear una planificación propia.

Idealmente, se deben incluir estrategias de vinculación entre estos niveles, ya sea en términos referenciales o estrictos. Una vinculación referencial consiste en determinar cuáles indicadores de menor nivel contribuyen al cumplimiento de una meta de nivel inmediatamente superior, sin llegar a determinar en cuánto incide concretamente. Por ejemplo, cuáles indicadores operativos permiten dar cuenta de una meta en la planificación ministerial. Por su parte, la vinculación estricta remite a la posibilidad de poder determinar para cada una de las metas, cuál es la contribución específica y en términos cuantitativos que hace cada indicador de menor nivel.

Idealmente, lo que se espera es que un sistema de información transversal (como es el SIGE) se comunique con los sistemas de información sectoriales de forma tal de obtener los indicadores y datos para el seguimiento y la evaluación de las planificaciones. En tanto sistema de información, no necesariamente debe tener su información estructurada por tipos de planificación (esto aplicaría, en cambio, para un sistema de seguimiento)<sup>6</sup>. Sin embargo, es indispensable asegurar la posibilidad de captar estos datos de diferentes niveles, para poder, a partir de allí, construir indicadores complejos.

### Uso de los sistemas de información

Una de las principales falencias de los sistemas de información vigentes en la Provincia es el poco uso efectivo que se hace de los mismos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Ahora bien, ¿hay manera de asegurar el uso de un sistema, en el momento de su construcción? Si bien no se pueden dar garantías al respecto, algunas características de los sistemas de información nos permiten sentar las bases para un uso más frecuente.

Una primera cuestión a tener en cuenta es la del **marco normativo** que existe para dar creación al sistema de información y promover su utilización. Si bien no es condición suficiente para su institucionalización, resulta ventajoso que lo referente al sistema de información cuente con el respaldo de un marco normativo adecuado (resolución, disposición, decreto). Esto incluye, también, la definición y adecuada documentación (tanto a nivel técnico como funcional) acerca de la funcionalidad del sistema y la validación de sus usos.

---

<sup>6</sup> A nivel transversal podríamos tener, por ejemplo, un sistema de información con un conjunto amplio de indicadores producto de un cubo de datos proveniente de distintos ministerios, que incluya otros indicadores y variables más allá de aquellos definidos en una planificación.

Cuando se trata de sistemas transversales, lo más relevante a garantizar es el uso por parte de los altos niveles jerárquicos, es decir, que los responsables políticos encuentren útil la información generada para sus tareas cotidianas y la utilicen. Sin la existencia de este usuario, el sistema (más allá de cuáles sean sus características particulares), carece de autoridad institucional en tanto las áreas proveedoras de información no se sentirán “observadas”.

Es importante notar, sin embargo, que conviene que los sistemas de información no sean planteados desde una perspectiva meramente de “control”, sino que se incluya en su diseño una mirada desde la “promoción”. Esto significa que los sistemas sean presentados como un espacio de visibilización y comunicación de las acciones realizadas por las instancias inferiores hacia sus superiores. Avanzar en esta dirección implica darle autonomía a las áreas para que controlen, bajo ciertos acuerdos y premisas generales, las estrategias de actualización y los niveles de información. Asimismo, puede ser conveniente que los sistemas de información contemplen espacios para la carga de datos cualitativos donde los referentes de las áreas puedan explicar los resultados obtenidos o bien alertar acerca de la lectura que debe hacerse de los mismos.

¿Cómo se puede promover la consulta por parte de los más altos decisores políticos? La comunicación suele ser un aspecto descuidado en el proceso de generación de información y, sin embargo, resulta fundamental. En función de ello, será necesario tener en cuenta desde un comienzo a quién estarán dirigidas las comunicaciones para poder adecuar el formato a nuestros propósitos. En vista de ello, una de las formas de promocionar el uso de los sistemas de información consiste en **adecuar las características de los tipos de reportes que son producidos**. El ofrecimiento de informes periódicos impresos o alertas enviadas a través del mail pueden sustituir la consulta directa por parte de los altos niveles jerárquicos, e incluso promoverla. Se trata, entonces, de implementar estrategias orientadas a posicionar a los sistemas de información como fuentes de información de fácil uso.

Otros aspectos que pueden condicionar el uso del sistema de información están dados por la forma en que ésta se estructura, los indicadores seleccionados y el tipo de actualización que se hace de ellos. En el caso de que esto no suponga información relevante para los cargos jerárquicos medios, es probable que el uso sea muy bajo. Un sistema que no provee información relevante o con un valor agregado con respecto a la que habitualmente se maneja en un área, tendrá pocas posibilidades de progresar. Esto es lo que sucede en algunos casos (como por ejemplo, en Desarrollo Social) en relación con el SIGE, que si bien brinda una visión muy general sobre la ejecución de las planificaciones estratégicas y las acciones de los Ministerios, no permiten observar el detalle sobre problemas, cobertura, alcance efectivo y modalidades de intervención.

La consecuencia lógica de la falta de uso por parte de las autoridades es la falta de actualización de la información, ya que la carga de datos es percibida como una tarea que no tiene sentido y que genera una sobrecarga de trabajo a las labores cotidianas. En consecuencia, no existirá ningún motivo (ni la propia motivación ni la motivación de cumplir con la autoridad) para que el sistema sea actualizado con la frecuencia que se requiere. Este ha sido el caso de algunas de las experiencias desarrolladas en Tucumán, principalmente del SIGE.

También será importante considerar la usabilidad o facilidad de uso de los sistemas de información. Especialmente al momento de la incorporación de un nuevo sistema, será habitual cierta reticencia por parte de los usuarios. Para minimizarla, se deben diseñar

herramientas que resulten sencillas y a través de las cuales el usuario inmediato obtenga algún tipo de “beneficio” por el cambio<sup>7</sup>.

Finalmente, una cuestión no menor que también incide está dada por el diseño visual de los sistemas de información. Esto condiciona no sólo en el uso de los instrumentos, sino también la percepción que los decisores, los usuarios y la ciudadanía tienen acerca de la calidad de los mismos y la profesionalidad de quienes los desarrollan.

### Recursos necesarios

Al pensar en la conformación de sistemas de información, resulta necesario reflexionar acerca de los recursos (existentes o que sea necesario gestionar) para su carga y mantenimiento. Uno de los principales son los equipamientos de hardware, que deben resultar suficientes para albergar y permitir el crecimiento necesario de los sistemas. Sin embargo, otro recurso, también fundamental, está dado por el personal técnico. En algunos casos, quienes están a cargo de los sistemas de información son personas contratadas o que ingresan como pasantes, por cortos períodos de tiempo. Resulta fundamental asegurar la permanencia de este tipo de personal. En algunos casos, a la alta rotación y/o escaso número de personal asignado a estas tareas, se suma el hecho de que suelen estar sobrecargados de tareas, de forma que se encuentran desbordados en sus responsabilidades. Esto impacta en la calidad del trabajo y en la falta de espacios de innovación y profesionalización.

En algunos casos, incluso, el hecho de no contar con un equipo de profesionales sólidamente conformado y estable en el tiempo hace que al variar el perfil técnico del área, también varíen los lenguajes de programación que se utilizan, lo cual atenta contra la reutilización de los componentes de los sistemas, a la vez que complejiza el mantenimiento y la integración de las herramientas.

Lo que queremos destacar, entonces, es que conformar un sistema de información que resulte útil implica, también, tomar en consideración estas cuestiones que hacen a la dotación de recursos mínimos y necesarios para su desarrollo efectivo. En este sentido es importante que las autoridades o las áreas jerárquicas consideren el gasto en equipamiento y personal idóneo como una inversión y no como carga.

### Otras cuestiones a considerar

Ahora bien, cualquiera sea el alcance del sistema de información, hay otros aspectos clave que deben ser tenidos en cuenta y que orientan la toma de decisiones respecto de su construcción:

- la cobertura: que estén integrados, en nuestro sistema, la mayor cantidad de programas o proyectos que se desarrollan dentro de nuestro ámbito de acción (Ministerio, Secretaría, Dirección, Departamento).

---

<sup>7</sup> Una alternativa es la imposición de su uso por disposición normativa, aunque esto claramente no garantiza su aplicación y aprovechamiento efectivo.

- la frecuencia de relevamiento: que deberá adecuarse no sólo a las necesidades de la gestión sino a las posibilidades reales (en cuanto a recursos disponibles) del equipo a cargo del relevamiento y del análisis de la misma.
- la continuidad: cualquiera sea la frecuencia con la que hayamos definido que será relevada la información, ésta debe ser respetada y el cronograma de trabajo debe ser cumplido.
- la oportunidad: en tanto se trata de información orientada a la toma de decisiones, los resultados del seguimiento deben ser estar disponibles en plazos cortos de tiempo.
- la dinámica de trabajo: el establecimiento de un sistema de información supone del trabajo articulado y regular con quienes requieren y con quienes proveen esa información. Esto implica, entre otras cosas, asignar responsabilidades, establecer cronogramas (para el envío, la carga, la sistematización de información), fijar fechas ciertas en las que lo producido será comunicado.
- el uso de la tecnología: la definición acerca de la modalidad que tendrá el registro de la información solicitada (formato papel o digital) y la manera en que se realizará la carga de la misma (centralizada o descentralizada) dependerá de las posibilidades tecnológicas de cada área de trabajo involucrada. Esto impacta sobre la distribución de responsabilidades así como también en los tiempos de producción. Será importante tenerlo en cuenta desde un comienzo, en consecuencia, para tomar o descartar decisiones vinculadas a la incorporación de tecnologías.
- la compatibilidad de los criterios que son utilizados para organizar la información. Uno de los problemas que pueden aparecer al querer realizar cruces de información con datos que provienen de otros sistemas o ministerios se refiere a los criterios que son utilizados, en cada caso, para organizarla. Por ejemplo, cuando algunos organismos privilegian una mirada territorial mientras que otros requieren que la información pueda ser desagregada a nivel individual.

También, puede haber falta de compatibilidad según cuál sea la definición geográfica que se utilice. En el caso de Tucumán, esto se agrava debido a que no está formalizada la cartografía digital, de forma tal que cada ministerio o área utiliza estructuras diferentes e informales.

- los indicadores que serán considerados: plantean un importante desafío en tanto cada programa tiene su particularidad. Se deberá, en consecuencia, pensar en indicadores con suficiente grado de generalidad como para permitir una mirada comparativa entre programas o proyectos, pero con suficiente especificidad para reflejar situaciones particulares.

La inclusión de campos de información cualitativa puede permitir mejorar la comunicación que las diferentes áreas hacen con respecto a las acciones realizadas, ya que de esta manera se pueden ofrecer explicaciones que ayuden a explicar los valores ingresados. Esto será especialmente útil para cuando no se alcancen las metas esperadas. A la vez, la información cualitativa garantiza que el indicador informado sea leído correctamente y en función del contexto.

Es deseable, también, contar con información histórica que permita realizar análisis acerca del avance o retroceso en los valores de los indicadores. A modo de ejemplo, el Panel de Información resulta un avance muy valioso en cuanto a sistema de información, particularmente por sus características tecnológicas. Sin embargo, no registra valores históricos de forma tal que la información recabada sobre cada indicador no puede ser leída en perspectiva, y esto limita enormemente los usos que se le pueda dar a la misma.

- la posibilidad de agregar información. Finalmente, debe considerarse la posibilidad que brinda un determinado sistema de información para obtener información agregada, producto de cruces de datos. Realizar este tipo de consultas más complejas supone acceder a un cubo de información donde los datos se crucen de forma individual y puedan agregarse de manera dinámica.

Es importante destacar, en este punto, que la construcción de los indicadores y los campos de información que deben ser reportados es una tarea técnica, pero también política. No puede soslayarse el hecho de que cada uno de ellos deberá ser oportunamente acordado con los decisores que requieren esa información para la toma de decisiones, pero también con quienes la deberán proveer regularmente.

## Los indicadores

Uno de los pasos centrales en la estructuración de un sistema de información es la definición de los indicadores que serán monitoreados. Los indicadores son una medida o apreciación, directa o indirecta, de un evento, una condición, una situación o un concepto que nos permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento y variación. También, nos permiten realizar diferentes tipos de comparaciones: respecto de su propia evolución dinámica (comparación inter-temporal), de estándares definidos previamente o bien en relación a otros programas o unidades territoriales.

Los indicadores son el instrumento idóneo para articular los objetivos declarados en la enunciación de planes con los resultados concretos que se espera obtener.

El trabajo con indicadores conlleva varias ventajas pero, a su vez, impone restricciones que no deben ser descuidadas. Entre las primeras, encontramos su capacidad para condensar una gran cantidad de información en un valor único y bien definido, que son fáciles de comunicar y de ser interpretados sin dificultad por un público amplio, que señalan sin ambigüedad el avance o retroceso en el logro de un objetivo. Las limitaciones, por su parte, se generan debido a que en tanto tratan de representar de manera simplificada una realidad que es multidimensional o multicausal, en su definición siempre habrá riesgo de simplificarla.

## Características de los indicadores

Para que los indicadores nos resulten de utilidad, será conveniente que cumplan con la mayor cantidad de los requisitos que se enumeran a continuación.

- pertinencia conceptual/validez: el indicador debe hacer referencia a aquello que realmente procura medir o apreciar.
- verificabilidad: debe ser empíricamente contrastable.
- simplicidad e inteligibilidad: su lectura, interpretación y uso deben ser sencillos.
- confiabilidad: deben generar confianza no sólo entre los productores de información (responsables de cuidar la calidad de los datos) sino también entre los usuarios de la misma.

La confiabilidad implica, también, que ante diferentes mediciones o recolecciones efectuadas en las mismas circunstancias, en las mismas poblaciones y al mismo tiempo, el valor del indicador será el mismo.

- utilidad: los usuarios de la información deben percibir la utilidad del indicador como un “marcador” de progreso hacia los objetivos o de logro de resultados inmediatos o finales.
- disponibilidad o viabilidad de su construcción: es importante que las fuentes de datos disponibles permitan su cálculo.
- economía de costos en su recopilación: que el levantamiento de la información y su sistematización no implique costos demasiado elevados ni tiempos excesivos, lo que condiciona la sostenibilidad de su medición.
- claridad: deben proporcionar medidas directas y sin ambigüedad de los progresos hechos a lo largo del tiempo.
- especificidad: debe reflejar sólo los cambios en la cuestión o factor en análisis, y no otros.
- sensibilidad: debe ser capaz de registrar los cambios que se producen en las escalas que se están midiendo.
- representatividad: que cubra todas las cuestiones y los individuos que se espera cubrir.
- replicabilidad: que pueda ser útil para otros programas o proyectos y que permita ulteriores comparaciones.

## Tipos de indicadores

Los indicadores pueden agruparse en tipos de acuerdo con distintos criterios. Una de las clasificaciones más habituales es la que se presenta a continuación:

- *indicadores de insumos*: miden los recursos financieros, físicos y humanos que se utilizan en el proceso.
- *indicadores de cobertura*: reflejan la proporción de la población objetivo que efectivamente recibe los bienes o servicios que brinda el programa.
- *indicadores de producto*: hacen referencia a los resultados concretos de las actividades (bienes o servicios ofrecidos) desarrolladas a partir de los insumos disponibles.

- *indicadores de proceso*<sup>8</sup>: aluden a la relación entre los insumos que se proveen para concretar las acciones del programa y los productos obtenidos.
- *indicadores de resultados*: dan cuenta del grado de alcance de los objetivos específicos del programa y de la contribución concreta para mejorar la situación que le dio origen al mismo.

Otra posible clasificación es aquella que distingue entre indicadores cuantitativos e indicadores cualitativos.

Los indicadores cuantitativos o cuantificables utilizan números para describir un fenómeno (cifras absolutas, tasas, proporciones o porcentajes). Pueden ser conteos puntuales (número de niños vacunados) o mediciones continuas (porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza). También pueden calcularse a partir de otros indicadores (por ejemplo, la relación de niñas y niños en un determinado nivel de enseñanza, que se estima a partir del número de estudiantes matriculados por género). Si bien nos brindan información útil y relevante, no son en sí mismos suficientes para comprender cómo se producen los procesos.

Por su parte, los indicadores cualitativos se utilizan para describir características intangibles que son difíciles de medir en términos numéricos. Su información se expresa de forma nominal como categorías puramente cualitativas u ordinales. Para tener una imagen más completa del avance de las políticas resulta conveniente combinar adecuadamente ambos tipos de indicadores.

Finalmente, de cara a la construcción de un sistema que articule información relacionada con diferentes áreas y/o programas, será fundamental distinguir entre:

- *indicadores genéricos*: son comunes a todos los programas. Por ejemplo, costo por unidad de producto, grado de avance físico de una obra.
- *indicadores sectoriales*: se diseñan de acuerdo con el área de trabajo de cada política, programa o proyecto. Por ejemplo, indicadores educativos o sanitarios.
- *indicadores específicos*: sólo se utilizan en una política, programa o proyecto en particular.

### **Indicadores estratégicos e indicadores operativos**

Uno de los sistemas de información transversales que se ha puesto en marcha en la Provincia de Tucumán es el Sistema de Seguimiento (SIGE), el cual es considerado como un instrumento de asistencia para la elaboración, seguimiento y monitoreo de la Planificación Estratégica Provincial<sup>9</sup> y de aquella que cada Ministerio elaboró en dicho marco.

---

<sup>8</sup> Los procesos están constituidos por el conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo buscado.

<sup>9</sup> El Plan Estratégico es un conjunto detallado de acciones a largo plazo, tendientes a alcanzar las metas de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán (LED).



Del diagnóstico realizado en relación al sistema, surge que una de las dificultades de su implementación es el hecho de que varios de los organismos que reportan información lo hacen a través de indicadores *operativos*, aunque no así de indicadores *estratégicos*, por lo cual conviene diferenciarlos y tener presente sus características al momento de definir con qué indicadores se hará seguimiento de los diferentes temas de interés.

Los indicadores operativos nos aportan información acerca del avance de una iniciativa estratégica (programa o proyecto) y, en ese sentido, podrían ser considerados como indicadores de resultado. Resultan útiles para la evaluación de la performance de la gestión. Los indicadores estratégicos, por su parte, apuntan a medir el grado de avance de un Ministerio o Secretaría en cuanto al cumplimiento de los Lineamientos Estratégicos del Gobierno Provincial y de cada ministerio o secretaría, en particular. Se trata de indicadores complejos, contruidos como una función de diversas variables (que, incluso, pueden llegar a ser interministeriales), fundados teóricamente y viabilizados a través de fórmulas de programación que permitan su cálculo.

A modo de ejemplo, indicadores como “número de familias beneficiadas” nos aportan información acerca del avance de un programa pero poco nos dicen acerca del grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos. La información que aporte, no obstante, puede ser considerada como un insumo para la construcción de indicadores complejos que permitan rendir cuentas a la ciudadanía sobre los LED establecidos a nivel provincial y de cada organismo (Ministerio o Secretaría).

### **Pasos en la construcción de indicadores**

Para construir los indicadores que formarán parte de un sistema de información se aconseja seguir los siguientes pasos:

- **Definir lo que se quiere medir:** formularse preguntas que apunten a precisar el sentido de lo que buscamos conocer.
- **Definir requerimientos de información:** saber si existe la información para implementar esas mediciones, o bien crear un mecanismo para recabarla.
- **Definir los indicadores:** requiere precisar las variables que se utilizarán, cómo éstas se relacionarán, la unidad de medida, la periodicidad del cálculo.
- **Definir estándares:** plantear criterios de comparación, los cuales pueden ser de carácter normativo o en base a la realidad de los resultados históricos, o en base a comparar el desempeño de unidades similares.
- **Proceso de elaboración:** obtención de la información, preparación y centralización de datos, cálculo en sí mismo.

## Algunas recomendaciones prácticas para la construcción y el uso de indicadores

- Procurar que sean válidos y confiables.
- Redactarlos en lenguaje claro y preciso.
- Identificar una lista de posibles indicadores y evaluarlos junto con los actores involucrados en la generación de la información.
- Seleccionar los más apropiados en términos de importancia y facilidad para la recolección de los datos.
- Considerar si son consistentes en el tiempo, es decir, si podrán relevarse durante todo el período que conlleve la implementación del programa o proyecto.
- Determinar su dimensión temporal, es decir, el plazo de tiempo en el cual se evaluarán sus resultados.
- En lo posible, hacer análisis de tendencias a partir de la información relevada. En caso de contar con pocos datos, el análisis se restringe porque no podemos indicar progresos ni retrasos, cuánto falta para llegar a la meta, no proporciona información sobre disparidades.
- Para referirnos a fenómenos complejos (como puede ser la pobreza), aprovechar la información que nos brinden, en forma complementaria, diferentes indicadores.
- Cuando resulta difícil el cálculo de los indicadores porque las fuentes de datos no están disponibles o bien porque la información es de mala calidad, se pueden utilizar indicadores aproximados (a los que se denomina *proxy*). Por ejemplo, la cantidad de libros que hay en un hogar es considerado, junto con otros, un indicador proxy del “clima educativo”.
- En lo posible, realizar verificaciones cruzadas de los indicadores.

En el **Anexo I** se presenta un listado de indicadores genéricos sobre diferentes temas, que pueden ser una buena orientación al momento de comenzar a construir un sistema de información.

## Preguntas para orientar el proceso de estructuración de un sistema de información

- ¿Qué área (dentro del organigrama de la administración pública provincial o bien al interior de un determinado Ministerio o Secretaría) será la responsable del sistema de información?
- ¿Qué áreas, programas o proyectos estarán incluidos?
- ¿Hay algún mecanismo formal (normativo) que nos ayude a garantizar el envío regular de la información?
- ¿Hay algún mecanismo informal que nos ayude a garantizar el envío regular de la información?
- ¿Qué frecuencia tendrá el relevamiento? ¿Cada cuánto tiempo solicitaremos esta información?
- ¿Las áreas o programas que reportan ya cuentan con sus propios sistemas de información? ¿Qué características tienen (en cuanto a frecuencia, indicadores empleados, productos)?

- ¿Se requiere de acciones específicas para la redefinición o el fortalecimiento de esos sistemas de información?
- ¿Qué tipo de indicadores utilizaremos? ¿Cómo los construiremos?
- ¿Cuál será nuestro cronograma de trabajo? ¿En qué fechas preveemos el envío de información? ¿Cuánto tiempo asignaremos a su carga y consolidación? ¿Cuánto tiempo asignaremos a la producción de reportes?
- ¿Quién se encargará de cada una de estas tareas?
- ¿De qué manera trabajaremos con quienes nos enviarán la información básica? ¿Pediremos que haya un referente? ¿Planificaremos reuniones periódicas de trabajo conjunto?
- ¿De qué manera trabajaremos con quienes usarán la información producida? ¿Planificaremos reuniones periódicas de trabajo conjunto?
- ¿Contamos con la tecnología necesaria para poner en marcha este sistema? ¿Con qué tecnología cuentan las áreas que deberán enviarnos la información? ¿La situación de ellas implica que debamos tomar más responsabilidades y/o ajustar nuestros tiempos?
- ¿En qué formato daremos a conocer la información producida? ¿Estos formatos se adecúan a las necesidades de los diferentes públicos?
- ¿De qué manera utilizaremos lo producido para retroalimentar el ciclo, es decir, para alentar a los generadores de información a envíos oportunos y de buena calidad?

### Sección 3: Sistemas de monitoreo y evaluación

Resulta conveniente que la función de evaluación (que incluye al monitoreo como una de sus piezas) sea desarrollada como un “sistema”, es decir, que se trate de un conjunto de iniciativas articuladas entre sí y con una direccionalidad dada. Esta función puede estar a cargo de un área específica dentro de un organismo (por ejemplo, desde una repartición del Ministerio de Desarrollo Social se coordina la evaluación de todos los programas y proyectos que se implementan en ese ámbito) o bien ser responsabilidad de un organismo en particular (por ejemplo, una Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento) en relación con toda la política, los programas y los proyectos de la administración provincial.

#### ¿Cómo definimos la evaluación?

Evaluar significa emitir un juicio de valor acerca de una política, un programa o un proyecto. Partiendo de esta definición, podemos pensar que toda evaluación involucra al menos tres elementos:

- un *objeto a evaluar* (política, programa o proyecto).
- un *patrón* determinado con respecto al cual se evalúa ese objeto. Este varía de acuerdo con el tipo de evaluación que se trate. Así, por ejemplo, en la evaluación de impacto, la referencia puede ser el momento inicial y/o un grupo de comparación; en el monitoreo es la planificación; en otras evaluaciones son patrones valorativos acerca de cómo debe estructurarse la intervención pública.
- una *estrategia*, es decir, un diseño metodológico que identifique, entre otras cuestiones, qué preguntas se quieren responder, sobre quiénes, de qué manera se relevará y se analizará la información necesaria para dar respuesta a las mismas. Todas estas cuestiones hacen a los procesos de identificación de variables, definición de indicadores, selección de la metodología, planteo de herramientas de relevamiento y de análisis de la información (volveremos sobre esto más adelante).

Llegado este punto, es imprescindible recordar que la evaluación no es un proceso meramente técnico, sino que también es un proceso político, en tanto impacta sobre y es impactado por las relaciones de poder que se dan entre los actores vinculados a la política, programa o proyecto que está siendo evaluado. Sus diferentes intereses, valores, dotaciones de recursos y capacidades salen a la luz no sólo en el momento de recoger la información vinculada al tema evaluado, sino también en la etapa de plantear los interrogantes que serán respondidos y establecer los objetivos de la misma.

#### ¿Qué entendemos por seguimiento o monitoreo?

El monitoreo suele ser presentado como una forma de evaluación pero, en rigor, presenta particularidades que nos permiten diferenciarlo de ella. Se trata del seguimiento que se realiza

durante la ejecución de una política, programa o proyecto. A diferencia de la evaluación, no propone un corte puntual en la información que estamos analizando sino que se trata de un examen continuo o periódico.

El principal objetivo del seguimiento consiste en generar información que contribuya a retroalimentar la gestión: identificar oportunamente problemas y generar alarmas para que los gestores puedan tomar decisiones a tiempo con el propósito de evitar, revertir o potenciar situaciones.

En particular, el monitoreo hace foco en el análisis de la relación entre lo planificado y lo efectivamente realizado. Para ello, pueden considerarse diferentes aspectos: actividades, destinatarios de las mismas, recursos involucrados, tiempo insumido. Por lo general, el seguimiento está a cargo del equipo que lleva adelante un programa o proyecto.

Si bien no es una evaluación propiamente dicha, el seguimiento genera información muy útil y valiosa que luego puede ser utilizada en las evaluaciones.

A lo largo de esta sección, nos referiremos a la evaluación y al monitoreo desde la perspectiva general de las decisiones involucradas en el establecimiento de un sistema, dejando para la última sección las consideraciones más específicas acerca de la realización de evaluaciones particulares.

## **Sobre las decisiones involucradas en la estructuración de un sistema de monitoreo y evaluación**

Cualquiera sea su alcance, al momento de estructurar un sistema de evaluación se deben tomar algunas decisiones fundamentales, las cuales se relacionan con los siguientes temas:

- la relación con la planificación: es necesario que la información relevada nos permita tomar decisiones acerca de aquellas cuestiones estratégicas para ajustar o repensar la planificación.
- la oportunidad: asociado a lo anterior, se requiere que la información producida por las evaluaciones esté disponible en el momento en que se las necesite, es decir, se deben articular los tiempos de los procesos de planificación y de evaluación.
- la cobertura: se debe definir qué organismos o programas formarán parte del sistema (si la totalidad o una parte de ellos). Esto se vincula, entre otras cuestiones, con la jerarquía institucional que tenga el área a cargo del sistema de evaluación dentro del organigrama provincial y con la dotación de recursos (presupuestarios pero también humanos y de tecnología) disponibles para acometer estas tareas.
- la articulación con otras iniciativas evaluativas: para no superponer esfuerzos será imprescindible conocer el grado de desarrollo de la función de evaluación en las áreas

o programas que formarán parte del sistema. También, puede ser útil obtener información acerca de las características de las evaluaciones ya realizadas como así también de las razones por las cuales no se han realizado evaluaciones previamente.

- la estrategia: en tanto un sistema de evaluación implica la realización de diferentes evaluaciones en sucesivas etapas y/o en simultáneo, se requiere plantear una estrategia general que oriente el accionar del organismo a cargo del mismo. Esto supone el armado de un plan de trabajo para identificar qué evaluaciones son requeridas y, posteriormente, priorizar cuáles de ellas serán realizadas en primer lugar.

La identificación de las evaluaciones requeridas puede estar relacionada con diferentes cuestiones: una necesidad muy manifiesta (por ejemplo, el caso de un programa cuyo funcionamiento a las claras resulta deficiente), una decisión que debe ser tomada en el corto plazo (para poner en marcha un programa o para revisar su continuidad), el requerimiento de organismos financiadores. Intervienen en esta definición tanto las altas autoridades políticas, como así también quienes gestionan los programas y la conducción del organismo a cargo de la función de evaluación.

Por su parte, entre los posibles criterios considerados para priorizar y secuenciar la realización de las evaluaciones podemos mencionar cuestiones tales como: la relevancia que tiene un programa en el marco de la planificación, la magnitud de los recursos públicos involucrados, el tamaño y las características de la población afectada, el carácter innovador de una política o programa, y/o su potencial de replicabilidad.

- quién llevará a cabo las evaluaciones: uno de los criterios que podemos utilizar para clasificar las evaluaciones se relaciona con quién las lleva a cabo. En términos generales podemos identificar evaluaciones internas (cuando son realizadas por el equipo que gestiona el programa, aunque se trate de un área específica dentro del mismo), evaluaciones externas (realizadas por personas u organismos ajenos al programa) o mixtas (cuando se combinan aspectos de ambas modalidades). Por supuesto, cada una de estas alternativas tiene sus ventajas, pero también sus inconvenientes (más adelante volveremos sobre este tema).

Estructurar un sistema de evaluaciones requerirá, entonces definir si éstas serán llevadas a cabo por el personal que forma parte del organismo responsable de la evaluación, por consultores externos (que pueden ser universidades, centros de estudios, empresas privadas) o una combinación de ambos. También, será necesario pensar de qué manera los equipos evaluadores se vincularán con los gestores de los programas evaluados.

El diálogo entre quienes evalúan y quienes son evaluados resulta un aspecto clave a tener en cuenta si se busca que los resultados de las evaluaciones resulten útiles y que las recomendaciones surgidas a partir de las mismas efectivamente se concreten. Para que la evaluación no sea vista como una intromisión o una amenaza, los puentes del diálogo deben comenzar a tenderse desde el momento mismo de la formulación de las preguntas que serán respondidas. Una evaluación que plantee el intercambio entre evaluadores y gestores/decisores recién en el momento de presentar las conclusiones

o incluso antes, en la etapa de relevar la información necesaria, corre serios riesgos de no producir ninguna transformación real.

- la manera en que se difundirá esta información: más allá de retroalimentar la gestión, buena parte de esta información puede ser de interés para la ciudadanía. Esto hace a la rendición de cuentas y a la transparencia en el uso de los recursos públicos. En vista de ello, se deberá pensar a través de qué medios y en qué formatos estará disponible la información producida como parte de las evaluaciones.

## Preguntas para orientar el proceso de estructuración de un sistema de monitoreo y evaluación

- ¿Qué área será la responsable del sistema?
- ¿Qué organismos, programas o proyectos estarán incluidos?
- ¿Hay algún mecanismo formal (normativo) que pueda servir de respaldo y garantía de continuidad del sistema de evaluación? ¿Hay algún mecanismo informal que sirva a ese propósito?
- ¿Cuáles son los tiempos del proceso de planificación? ¿Cómo nos aseguramos que los resultados de las evaluaciones estén disponibles oportunamente para retroalimentar ese proceso?
- ¿Las áreas o programas que serán evaluados, ya han realizado sus propias evaluaciones? En caso afirmativo, ¿qué características tienen (cuándo se realizaron, quiénes las realizaron, qué tipo de evaluación fue?). En caso negativo, ¿por qué no se han realizado evaluaciones con anterioridad (por ejemplo, las respuestas alternativas podrían ser: porque no se lo consideró necesario, porque faltaron los recursos, porque no se supo cómo hacerlo)?
- ¿Cómo definimos qué políticas y programas serán evaluados? ¿Con qué criterios los priorizaremos?
- ¿Quién realizará las evaluaciones (los técnicos del propio organismo a cargo de la función evaluación o consultores externos)? ¿De qué manera trabajaremos con los equipos gestores de los programas?
- ¿A través de qué medios se difundirán los resultados de las evaluaciones?
- ¿De qué manera constataremos que las evaluaciones han producido, efectivamente, cambios en los programas evaluados?

A continuación presentamos información en relación con dos experiencias en materia de articulación de sistemas de monitoreo y evaluación, así como también el análisis orientado a detectar qué puede aprender el gobierno de Tucumán a partir de estas iniciativas.

**Buenas prácticas: Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA) - COLOMBIA**



El SINERGIA forma parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), organismo que depende directamente de la Presidencia de la República. Su objetivo fundamental consiste en preparar planes generales, programas y proyectos del sector público, dar seguimiento a su ejecución y evaluar sus resultados. Como organismo técnico asesor del Gobierno Nacional, el DPN impulsa una visión estratégica del país en materia económica, social y ambiental.

Las funciones específicas del DNP se refieren, entonces, al planeamiento y a la evaluación. Entre estas últimas se encuentran las siguientes:

- coordinar a todas las entidades y organismos públicos para la ejecución del PND, realizar el seguimiento y la evaluación de su gestión y resultados.
- aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el PND y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales.
- difundir los resultados de las evaluaciones anuales de las entidades, del PND y de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas.
- asegurar una adecuada programación del presupuesto, con base en la evaluación de resultados.

Desde el ámbito de la DNP se elaboran, entonces, los Planes Nacionales de Desarrollo, que cubren los cuatro años de gobierno de cada presidente y proveen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas<sup>10</sup>. En este marco institucional, a mediados de los años noventa se creó el SINERGIA en aplicación del mandato constitucional referido a la necesidad de medir los resultados de las políticas y proyectos de gobierno.

El SINERGIA tiene tres componentes:

- seguimiento: verificación continua del cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que se canaliza a través del SISMEG;
- evaluación: análisis exhaustivo de la evolución e impacto de las principales políticas, a través del SISDEVAL;
- y difusión de resultados y rendición de cuentas: pone a disposición de la ciudadanía los resultados del seguimiento y la evaluación, con el propósito de contribuir al afianzamiento de la cultura de la gestión pública por resultados.

El **Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SISMEG)** es una plataforma tecnológica de SINERGIA que apoya las funciones de seguimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo. Supone un trabajo en siete pasos: a) ejercicio de priorización y selección de indicadores de resultados, de producto o de gestión de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo; b) definición de la línea de base de los indicadores; c) determinación de metas anuales y cuatrienales de acuerdo a las restricciones (presupuestarias, de recursos humanos, know how); d) registro de indicadores en el sistema<sup>11</sup>; e) seguimiento del avance de las metas; f) difusión de los resultados del seguimiento (elaboración de informes y documentos temáticos) y g) retroalimentación de los procesos de planeación, presupuestación y ejecución.

---

<sup>10</sup> Los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo están disponibles en la página web del organismo.

<sup>11</sup> Espacio virtual de interacción interinstitucional en el que de manera periódica, las entidades registran los avances, metas intermedias, restricciones y alertas relacionadas con el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En base a la información del SIMEG se elaboran diferentes productos, entre los cuales se destacan:

- Balance de resultados del Plan Nacional de Desarrollo: de periodicidad anual, es un balance del gobierno en su gestión del PND. Se pueden consultar a través de la web.
- Informe al Congreso: es el documento con el cual el Presidente de la República abre anualmente las sesiones. Presenta los principales avances sobre los objetivos del plan de gobierno, en el marco del PND. Se pueden consultar a través de la web.
- Boletín bimestral: presenta a la ciudadanía, en forma resumida, los avances en la gestión del PND, medido a través del progreso de indicadores. Comenzaron a realizarse a principios de 2010. Todos los boletines elaborados desde ese momento se pueden consultar a través de la web.
- Semáforo: mide el grado de avance hacia las metas y contiene información desagregada por objetivos del PND y por sectores. Se presenta una vez al mes ante el Consejo de Ministros.
- Consejos públicos de ministros para la rendición de cuentas: ejercicios en los cuales los funcionarios públicos presentan a la ciudadanía los principales avances en su gestión. Se transmite en forma directa a través de los medios masivos de comunicación y están abiertos a preguntas de la ciudadanía a través de líneas telefónicas gratuitas e internet.

Por su parte, el **Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL)** materializa el componente de SINERGIA vinculado a la evaluación. En ese marco se desarrollan las evaluaciones a los programas públicos mediante un proceso sistemático denominado “evaluaciones efectivas”. El equipo de la DNP es el encargado de definir las condiciones dentro de las cuales se realizará la evaluación, contratar con un actor externo el desarrollo del estudio, controlar la calidad del producto y garantizar el uso de sus resultados a través de la socialización de los resultados e implementación de un plan de acción.

En la página web institucional del DNP se puede acceder a la agenda anual de evaluaciones, donde se presenta el listado de las políticas, programas y servicios que serán analizados e información básica acerca de los mismos (propósito y tipo de evaluación, tiempo estimado para realizarla, institución responsable, costo estimado y su orden de prioridad). También se informa acerca de las evaluaciones en curso y las terminadas y, en el caso de estas últimas, se puede acceder al informe correspondiente. Asimismo, a través de la web se da a conocer el directorio de evaluadores, con información acerca de las firmas que realizan estos estudios.

Desde SISDEVAL se desarrolla una estrategia de capacitaciones periódicas orientadas a que los funcionarios referentes de las diferentes áreas de gobierno (considerados “aliados”) conozcan la manera en que opera el sistema y los tipos de evaluaciones que pueden ser realizadas. Como parte de las acciones de SINERGIA también se impulsa una Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación de Política Pública, que permite socializar información actualizada acerca de metodologías y técnicas, así como también los resultados de las evaluaciones. A través de la Red se busca vincular a actores de diferentes sectores: público regional y nacional,

academia, sociedad civil organizada, agremiaciones del sector público y organismos multilaterales.

Más información en: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>

### ¿Qué puede aprender Tucumán de la experiencia del SINERGIA?

La experiencia de SINERGIA y de sus componentes específicos SISMEG (monitoreo) y SISDEVAL (evaluación) aportan importantes aprendizajes que permiten pensar acerca de la mejor manera de encarar la conformación de un sistema de seguimiento y evaluación.

- Como en otros casos (ver CONEVAL), el seguimiento del cumplimiento de metas y la evaluación se presentan estrechamente asociadas al planeamiento. Esto, debido a una doble vinculación: el planeamiento (materializado en los Planes Nacionales de Desarrollo, a nivel más general) marca la pauta con respecto a lo que debe ser monitoreado y evaluado y, por otro lado, el seguimiento y la evaluación retroalimentan efectivamente a la planificación.
- Para los decisores, la información producida resulta de utilidad no sólo para mejorar su propio quehacer (por ejemplo, a través de los informes “Semáforo”) sino también para vincularse con otros actores políticos. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que esta información nutre los informes que anualmente el Presidente utiliza al abrir las sesiones parlamentarias, donde se da cuenta del avance en el logro de las metas prefijadas (el Congreso, también, es el que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo).
- Un aspecto no menor a tener en cuenta en relación con la difusión de la información es la regularidad de esta pauta. Esto queda claramente planteado en la continuidad en las series históricas de la información publicada, como por ejemplo el “Balance de resultados del Plan Nacional de Desarrollo” o los informes al Congreso.
- Como experiencia de rendición de cuentas, resulta llamativa la iniciativa de “consejos públicos de ministros”, que se sustenta en la información producida y sistematizada por el SINERGIA.
- La realización de evaluaciones está ordenada en una agenda prefijada, la cual se da a conocer públicamente. Se cuenta, asimismo, con claros criterios para la priorización de los estudios que serán encarados.
- La práctica de la evaluación toma en consideración el hecho de que en ocasiones se debe “crear la demanda”, esto es, capacitar a los funcionarios públicos a cargo de los programas para que ellos puedan identificar necesidades de evaluación y transmitir las oportunamente al SISDEVAL, para que se proceda a su realización.

## **Buenas prácticas: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) – MÉXICO**

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Federal, que funciona en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social. Su creación se origina en la Ley de Desarrollo Social de 2004. Su misión consiste en normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Sus atribuciones específicas están fijadas en la Ley de Desarrollo Social y se refieren a:

- revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social;
- establecer criterios de resultados para la definición de zonas de atención prioritaria;
- aprobar los indicadores a efecto de medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social y verificar que dichos indicadores reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas;
- establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social;
- establecer lineamientos para realizar estudios y diagnósticos relacionados con la conveniencia, viabilidad y eficiencia de todo programa nuevo de evaluación del desarrollo social;
- aprobar el informe sobre la política y programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones y otros estudios que se realicen;
- dar a conocer los resultados de las evaluaciones y otros estudios referentes al desarrollo social;
- emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, sobre la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles;
- actuar como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado;
- promover mecanismos de acceso a las bases de datos de las evaluaciones para un adecuado análisis de la planeación, investigación, capacitación y enseñanza;
- establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y realizar los estudios correspondientes; y
- promover cursos, talleres y seminarios de manera permanente, para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación y de medición de la pobreza.

Según los datos publicados en su página web, el plantel del CONEVAL estaría conformado, en forma estable, por unas 70 personas. Para la realización de estudios está contemplada la posibilidad de contratar evaluadores independientes.

Una de las principales cuestiones a destacar en relación con los productos del CONEVAL es que, según estipula la Ley, los resultados de sus evaluaciones deben ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión<sup>12</sup> y a la Secretaría de Desarrollo Social. De esta forma, se apunta a que esta información aporte al proceso de formulación de políticas y programas. También, en articulación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL participa en la definición de los lineamientos que deben seguir todos los programas de la administración pública federal.

Uno de los principales productos del CONEVAL son las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED), que consisten en una valoración sintética de la performance de los programas sociales, las cuales se presentan con un formato homogéneo. Muestran el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas a partir de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.

Tiempo después de realizadas las evaluaciones, la CONEVAL (junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública) inician un proceso de análisis, selección y clasificación de los hallazgos derivados de las evaluaciones, con el propósito de constatar cuántos de ellos han generado efectivamente reformas a los programas. Como cierre de este proceso, se elabora un “Informe de Seguimiento a Recomendaciones sobre los Aspectos Susceptibles de Mejoras en Programas Federales”, que es entregado a las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social.

A través de la página web institucional del CONEVAL se puede acceder a una gran cantidad de evaluaciones de programas federales (específicas de desempeño, de consistencia y resultados, de diseño, de procesos, de impacto) y a “buenas prácticas” en el uso de los resultados del monitoreo y la evaluación.

**Más información en: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>**

### **¿Qué puede aprender Tucumán de la experiencia del CONEVAL?**

La experiencia de este organismo pone en claro algunas cuestiones que pueden ser útiles considerar al momento de avanzar en la estructuración de un sistema de evaluación:

- Resulta conveniente que la experiencia de cualquier organismo creado para hacerse cargo de la función de evaluación esté respaldada por la institucionalidad formal, y que

---

<sup>12</sup> En México, el Congreso de la Unión cumple un rol fundamental en relación con el planeamiento de los programas públicos, ya que ellos están regidos por Reglas de Operación que son aprobadas en ese ámbito parlamentario.

tanto sus atribuciones como la relación que se espera mantenga con otros actores se vea plasmada explícitamente en la normativa.

En efecto, el CONEVAL, así como también otros organismos, forman parte de lo que se presenta como un “sistema nacional de desarrollo social”, con funciones asignadas formalmente (a través de la Ley de Desarrollo Social) a los actores involucrados en el mismo.

- La función de evaluación está íntimamente ligada a la de planificación en tanto la política y los programas que son objeto de evaluación conforman el Plan Nacional de Desarrollo y dan respuesta a los Objetivos Estratégicos definidos a nivel sectorial. De esta manera, la relevancia relativa que cada uno de ellos tiene en el marco de la planificación resulta un criterio a considerar al momento de priorizar qué evaluaciones deberán realizarse.
- La función de evaluación contribuye a la generación de insumos para la toma de decisiones no sólo del Poder Ejecutivo (particularmente de quienes están a cargo de los programas) sino también del Poder Legislativo. Esto se sustenta en el hecho de que el CONEVAL tiene, entre sus funciones, la de hacer presentaciones de sus evaluaciones ante las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
- El organismo encargado de la función evaluación no sólo se ocupa de llevarlas a cabo, sino también de hacer un seguimiento con respecto a la efectiva aplicación de las observaciones y recomendaciones que fueron producto de las mismas. Esto resulta un aspecto de central importancia para lograr que las evaluaciones resulten un producto realmente útil para los tomadores de decisiones.
- La política de difusión del organismo aporta efectivamente a la rendición de cuentas y a la transparencia. En su página web institucional aparece publicado el listado de todos los programas que han sido evaluados, junto con los documentos producidos en cada caso.

## Sección 4: Evaluación de programas y proyectos<sup>13</sup>

### Preguntas para orientar el proceso de realización de evaluaciones individuales

El área u organismo que esté a cargo de la función de evaluación es el encargado de coordinar la realización de evaluaciones individuales. También puede suceder que, sin llegar a estructurar un sistema, se decida encarar la evaluación de un programa o un proyecto en particular. En cualquier caso, hay tres interrogantes fundamentales respecto de los cuales debemos reflexionar:

- ¿En qué etapa se encuentra el programa o proyecto que será evaluado?
- Vinculado a lo anterior, ¿qué tipo de preguntas se quieren responder?
- ¿Quién realizará la evaluación?

La respuesta específica a estos interrogantes determinará las características fundamentales de la evaluación a realizar.

#### *¿En qué etapa se encuentra el proyecto o programa?*

Puede tratarse de una iniciativa que aún no ha sido implementada, que está en proceso de ejecución o bien que ya ha finalizado.

#### *¿Qué tipo de preguntas quiero responder?*

Según cuál sea el momento en que se encuentre el programa o proyecto, diferentes serán las preguntas que nos plantearemos.

Si un programa o proyecto aún no ha sido implementado, podemos preguntarnos, por ejemplo, acerca de la viabilidad de ponerlo en marcha, es decir, la posibilidad real de que pueda ser implementado con éxito. En este caso, se trataría de una **evaluación ex ante**. Para analizar la viabilidad del programa se consideran diferentes perspectivas (social, política, técnica, presupuestaria, jurídica).

La evaluación ex ante permite, también, determinar la trascendencia social del programa, esto es, su idoneidad y pertinencia para generar impacto social. En este último caso se analizan, por un lado, la consistencia entre las metas, los objetivos y las acciones a realizar (coherencia interna). Y, por otro, si la solución propuesta a través del programa responde al problema concreto que se busca solucionar (pertinencia).

Hay otro tipo de evaluación que también se realiza previamente a la implementación del programa: la **línea de base**. Ésta permite caracterizar, en su momento inicial, al problema que da lugar al programa público. Dicha información constituye un parámetro indispensable para

---

<sup>13</sup> Esta sección toma como base lo desarrollado en Di Virgilio y Solano (2012).

evaluar, posteriormente, los impactos de la intervención porque permite comparar la situación “antes”, “durante” y “después” de su ejecución.

Para construir la línea de base, se recopila información sobre los problemas que afectan a la población objetivo, lo cual puede hacerse tanto a través de la búsqueda de información primaria (producida ad hoc) como de fuentes secundarias ya disponibles.

Durante la implementación del programa, quizás necesitemos saber en qué medida las acciones que estamos llevando a cabo se corresponden o no con lo que habíamos planificado. Para eso, utilizamos el **monitoreo**.

En cambio, si buscamos conocer más acerca de la eficacia, la eficiencia, la productividad de las acciones en marcha u otros aspectos vinculados al programa, se requerirá de una **evaluación concurrente**. Este tipo de evaluación permite analizar en profundidad, desde la perspectiva institucional y en un momento determinado, el desempeño del programa en todos sus niveles. En los programas de corta duración, la evaluación concurrente puede realizarse sólo una vez. Sin embargo, si lo que estamos evaluando son políticas o programas de más largo aliento, se podrán hacer un mayor número.

Evaluar la *eficacia* de un programa supone preguntarnos acerca de la probabilidad de que alcance sus objetivos, de acuerdo con el ritmo de ejecución.

Evaluar la *eficiencia* implica analizar la racionalidad en el uso de los recursos (en un sentido amplio).

Evaluar la *productividad* conlleva reflexionar sobre la relación entre los resultados alcanzados y los recursos invertidos.

Finalmente, podemos reflexionar acerca de los programas una vez que éstos ya han finalizado o ha terminado una de sus etapas (en cuyo caso lo que se evalúan son resultados parciales). Las evaluaciones *ex post* examinan, a partir de la situación inicial, los cambios que se han generado con la implementación del programa. Este tipo de evaluación se nutre de todas las evaluaciones que se hayan realizado previamente y de los insumos del proceso de monitoreo. Las evaluaciones *ex post* indagan, fundamentalmente, acerca los logros en términos de *productos (o resultados), efectos e impactos*.

*Productos:* son los resultados concretos de la implementación de una política, un programa o un proyecto. Se obtienen al comparar los objetivos, las metas, los insumos y las actividades planificadas con los efectivamente alcanzados. Por lo general, la definición de los productos ya está planteada en la planificación, incluyendo aspectos tanto cuanti como cualitativos.

*Efectos:* son los cambios previstos que se desean a partir de la implementación de una política, un programa o proyecto. Se generan como consecuencia de los productos logrados. Puede suceder que la evaluación permita identificar efectos no previstos en la planificación, tanto positivos como negativos.

*Impactos:* toma en cuenta el desarrollo y la sostenibilidad a largo plazo de los efectos.



Un tipo de evaluación ex post es la **evaluación de resultados**. Ésta se realiza inmediatamente después de finalizada la ejecución del programa (también es admisible hacerla antes de su finalización o después de un período pertinente). Lo que se evalúa en este caso es el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa.

A diferencia de esto, si indagamos acerca de la manera en que se modificó la situación inicial que dio origen al programa y las causas de ese cambio, debemos realizar una **evaluación de impacto**. Esta evaluación se lleva a cabo un tiempo después de finalizada la ejecución. Para esta evaluación se retoma, en particular, la elaboración de la línea de base, de forma tal de comparar la situación “antes” y “después” de la implementación del programa.

#### La medición del impacto se puede realizar siguiendo diferentes modelos:

- Modelo “experimental clásico”. Implica la comparación de dos muestras: un grupo “con proyecto” (población beneficiaria que recibe el estímulo) y un grupo “sin proyecto” (grupo de control). Los miembros de ambos grupos son elegidos en forma aleatoria. Lo que se compara es la situación en que se encontraban los dos grupos en la línea de base, con la situación final. A partir de esto, se verifican los cambios generados por el programa.
- Modelo “cuasi-experimental”. La lógica de este modelo es similar al anterior. La diferencia radica en que en este caso, los miembros de los grupos “con” y “sin proyecto” son seleccionados en función de las variables de mayor relevancia para el objetivo perseguido.
- Modelo “antes-después” sin grupo de comparación. Se trabaja sólo con el grupo constituido por la población objetivo del programa.
- Modelo “sólo después” con grupo de comparación. Contrasta los resultados obtenidos en el grupo beneficiario y el grupo que sirve como “testigo”, exclusivamente luego de implementarse el programa.
- Modelo “sólo después”. Considera a un solo grupo (la población objetivo del programa) y la medición sólo puede efectuarse una vez finalizada la implementación. Efectuada esta medición, se debe reconstruir cómo era la situación antes de comenzar la intervención, sobre la base de la información disponible. ES el más débil de los diseños de medición de impacto.

En definitiva, a cada tipo de preguntas corresponde un diferente tipo de evaluación. Y ambas cuestiones se vinculan, a su vez, con el momento en que esté transitando un programa o proyecto.

El cuadro que se presenta a continuación resume las características de los principales tipos de evaluación:

**Cuadro 1: tipos de evaluación**

Momento	Tipo de evaluación	¿En qué consiste?	¿Para qué sirve?
Antes de la intervención	Ex ante o diagnóstica	Estado de situación integral sobre la pertinencia y viabilidad del proyecto. Análisis de: principales problemas, recursos existentes y viabilidad del proyecto.	Orienta las decisiones para la formulación del proyecto: <ul style="list-style-type: none"> <li>•Identifica problemas no abordados.</li> <li>•Identifica problemas ya abordados.</li> <li>•Dimensiona población beneficiaria potencial.</li> <li>•Mapeo de actores relevantes. Posibles aliados y resistencias.</li> <li>•Toma de decisiones sobre actividades a priorizar para potenciar el proyecto.</li> </ul>
	Línea de base	Información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa.	Constituye un parámetro indispensable para evaluar los impactos de la intervención, porque permite comparar situaciones antes y después.
Durante la intervención	Concurrente	Análisis en profundidad del desempeño del programa en todos o algunos de sus niveles.	Orientado a las decisiones que permitan la corrección de problemas detectados a tiempo: <ul style="list-style-type: none"> <li>•Detecta emergencias y soluciones a tiempo.</li> <li>•Detecta dificultades, obstáculos y logros.</li> <li>•Permite ajustar los recursos necesarios para mayor impacto.</li> <li>• Permite hacer un mejor uso de los recursos.</li> </ul>
Después de la intervención	De resultados	Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Identifica logros y dificultades en la implementación del proyecto.</li> <li>•Analiza la eficiencia de la inversión realizada.</li> <li>•Identifica las condiciones de sustentabilidad.</li> <li>•Contribuye a la planificación de los pasos siguientes.</li> <li>•Dimensiona beneficiarios para futuros proyectos.</li> </ul>
	De impacto	Comparación de la situación actual con la previa al programa para identificar los cambios producidos.	Orientada a evaluar los logros de los objetivos más generales del proyecto y su posible contribución a la solución del problema que lo motivó. <ul style="list-style-type: none"> <li>•Constata los cambios en condiciones de vida de la población y/o en sus actitudes.</li> <li>•Indaga las causas por las que se dieron o no ciertos efectos/impactos.</li> <li>•Detecta efectos no esperados.</li> </ul>

### ***¿Quién realizará la evaluación?***

La decisión acerca de quién realizará la evaluación también resulta de fundamental relevancia. Evaluaciones internas (aquellas realizadas por los integrantes del equipo que gestiona el programa) suelen generar menor recelo entre los actores involucrados en la misma, usualmente resultan menos costosas y tienen mayor influencia sobre la toma de decisiones. Pero, por otro lado, suscitan menor credibilidad social ya que se la puede llegar a considerar menos objetivas que una evaluación realizada por personas u organizaciones ajenas al programa.

El hecho de que las evaluaciones externas sean realizadas por expertos contratados especialmente para esta tarea, por su parte, puede tener la ventaja asociada a la utilización de instrumentos tecnológicamente más adecuados e innovadores, a la vez que genera mayor credibilidad social. Sin embargo, suelen resultar más costosas y suscitar mayor reactividad en quienes se consideran evaluados. Además de esto, si no hay una adecuada comunicación entre gestores/decisores y evaluadores, sus conclusiones y recomendaciones pueden ser de poca utilidad.

Durante los últimos tiempos se ha avanzado en la utilización de estrategias mixtas, ya que se considera conveniente que el evaluador entable una comunicación regular y sostenida con quienes solicitan la evaluación. El modelo mixto combina las ventajas de los dos anteriores, pero suma el inconveniente de que la articulación del trabajo entre actores internos y externos puede demorar en demasía el proceso.

### **Pasos para planificar un proceso de evaluación a un programa o proyecto**

El proceso de evaluar un programa tiene muchos puntos de contacto con el de la investigación. De hecho, se suele afirmar que la actividad evaluativa es un tipo particular de investigación aplicada. Difiere de otros tipos de investigaciones por la forma en que concibe la noción de problema. Mientras que en la investigación tradicional el “problema” es una construcción de orden cognitivo, en las evaluaciones, el problema se trata de una construcción de orden práctico. Esto significa que se trata de la descripción de una situación que se evalúa como conflictiva y que se pretende mejorar.

En vista de lo anterior, muchos de los pasos necesarios para llevar a cabo una evaluación se asemejan a aquellos de una investigación en Ciencias Sociales. A continuación desarrollamos cada uno de ellos:

**Conocer en detalle el objeto de la evaluación:** el primer paso consiste en familiarizarnos con aquello que será evaluado. En particular, necesitaremos saber a qué problema vino a dar respuesta el programa, cuáles son sus objetivos generales y específicos, a qué grupo de la población está dirigido, de qué manera interviene (es decir, cuáles son los bienes o servicios que brinda). También será útil conocer desde cuándo se implementa y en qué lugares (si su cobertura no es universal). Esta información suele estar contenida en los documentos del programa, en la normativa y/o en los informes internos que se hayan elaborado previamente.

**Conocer con qué información se cuenta como insumo para la evaluación:** también, en relación con el programa, resulta necesario conocer con qué tipo información de seguimiento se cuenta (qué indicadores son monitoreados), con qué frecuencia es relevada esta información y su grado de accesibilidad. En los casos en que previamente se hayan realizado evaluaciones, será necesario conocer de qué tipo son, cuáles fueron sus principales resultados y en qué medida las recomendaciones surgidas de las mismas han sido llevadas a cabo. Indagar acerca de los sistemas de información del programa y sus prácticas de monitoreo y evaluación resulta estratégico para que la nueva evaluación se asiente sobre bases sólidas.

**Mapear a los actores involucrados en el programa:** como hemos planteado inicialmente, toda evaluación es un proceso técnico, pero también es un proceso político. Esto implica, concretamente, que algunos intereses se verán afectados (positiva o negativamente) por la realización de la evaluación. Antes de iniciarla, entonces, resulta conveniente identificar quiénes son los actores involucrados directa o indirectamente en el programa, cuáles de ellos podrían oponerse y cuáles apoyar su concreción. El propósito de este análisis consiste en prever las estrategias necesarias para construir viabilidad a la evaluación.

**Esclarecer las preguntas que queremos responder y establecer los objetivos de la evaluación:** una evaluación se realiza para responder a determinadas preguntas. Dependiendo del tipo de pregunta que se trate, será el tipo de evaluación a encarar. Resulta fundamental, en consecuencia, esclarecer cuáles son las preguntas que buscamos responder. Deben ser preguntas pertinentes y relevantes con vistas a la toma de decisiones acerca del programa. Los objetivos, que se refieren al *para qué* de la evaluación, retoman esas preguntas, aunque con una enunciación diferente (no como interrogantes sino como propósitos).

**Diseñar la mejor manera de responder a esas preguntas:** aquí es donde entran en juego los aspectos más puramente metodológicos. Se requerirá idear una estrategia que permita recolectar la información necesaria para dar respuesta a nuestros interrogantes. Como parte de este momento debemos tomar varias decisiones fundamentales, entre las cuales se encuentran las referidas a:

- lo que se quiere conocer (variables e indicadores);
- sobre quién se lo quiere conocer (unidades de análisis); y
- de qué manera (fuentes de información, técnicas, herramientas).

Las herramientas más conocidas y utilizadas para realizar evaluaciones son las encuestas, las entrevistas, la observación, la realización de grupos focales y el análisis de datos secundarios (provenientes de censos, de encuestas, de registros administrativos del programa e información de su seguimiento).

Solemos preguntarnos cuál de éstas es la mejor herramienta para utilizar en una evaluación... pero tal inquietud no tiene una respuesta única, ya que la elección de la herramienta más adecuada depende de muchos factores, entre ellos:

- los objetivos de la evaluación;
- el tipo de información que se requiere;
- la etapa del programa o proyecto;
- el destinatario/usuario de la información;
- los recursos (económicos, técnicos, organizacionales);

- el momento en que deberá estar disponible la información;
- la factibilidad política de su aplicación.

**Realizar el trabajo de campo:** “salir a campo” significa iniciar el proceso de relevamiento de la información, empleando las herramientas que antes hayamos privilegiado.

Es importante considerar que además de las cuestiones metodológicas antes mencionadas, la realización de una evaluación supone prestar atención a otras cuestiones, de orden logístico. En efecto, se requiere planificar los pasos que se seguirán, es decir, identificar y coordinar tareas, establecer cronogramas, adjudicar responsabilidades, calcular los recursos necesarios.

**Cargar, sistematizar y analizar la información:** así como hay estrategias para recolectar la información que requerimos, también las hay para analizarla. La principal herramienta utilizada en esta etapa es la matriz de datos, que permite volcar la información en forma ordenada.

Luego, a partir de ese insumo, se avanzará en la elaboración de conclusiones. Seguramente las primeras reflexiones sean más bien descriptivas, pero a medida que nos vayamos familiarizando con la información, podremos avanzar en análisis más profundos. Es importante tener siempre presente que nuestro propósito consiste en responder las preguntas que dieron lugar a la evaluación. También será útil identificar oportunidades de mejora, es decir, aspectos deficitarios o no enteramente satisfactorios con respecto a los cuales se pueden tomar decisiones que potencien la intervención.

### Preguntas para orientar el proceso de evaluación a un programa o proyecto

- ¿Cuánto sabemos del programa que será evaluado? ¿Cuáles son sus características principales (problema al cual busca dar respuesta, objetivos, destinatarios, acciones que realiza, recursos, cobertura, antigüedad)?
- ¿El programa ha sido evaluado anteriormente? ¿Contamos ya con algún análisis o estudio que sirva de insumo para nuestra evaluación?
- ¿Cuánto sabemos acerca de los actores involucrados en el mismo? ¿Quiénes pueden llegar a promover o a obstaculizar el proceso de evaluación? ¿Qué medidas podemos tomar para potenciar las alianzas o neutralizar las eventuales oposiciones?
- ¿Cuáles son las preguntas que dan origen a la evaluación? ¿Qué queremos responder?
- En base a lo anterior, ¿cuáles podrían ser considerados como objetivos de la evaluación?
- ¿De qué manera podemos responder a las preguntas que nos hemos planteado? ¿Qué indicadores emplearemos? ¿A qué unidades de análisis nos referiremos? ¿Qué técnicas y herramientas vamos a utilizar para relevar la información? ¿Cuáles resultan más adecuadas a nuestros propósitos?
- ¿De qué manera vamos a procesar y analizar los datos que hemos relevado? ¿Con respecto a qué temas queremos producir conclusiones?
- ¿Con quiénes vamos a compartir los resultados de la evaluación? ¿En qué formato daremos a conocer la información producida? ¿Estos formatos se adecúan a las necesidades de los diferentes públicos?

## Sección 5: Difusión de la información producida

La información almacenada en los sistemas de información sirve, entre otros propósitos, para dar respuesta a las inquietudes y consultas de la ciudadanía con respecto al accionar del gobierno. Gran parte de esta interacción (ciudadanía – gobierno) se canaliza a través de la información disponible en las páginas web, consideradas como instrumentos de comunicación. Es por ello que abordaremos algunas características vinculadas a las mismas y propuestas en relación con la mejor manera de construirlas.

Actualmente, se considera que la principal funcionalidad de las páginas web oficiales consiste en brindar a los ciudadanos no sólo una gran cantidad de información de manera clara y sencilla sino, también, de promover la interacción bidireccional entre la ciudadanía y el gobierno. Las indicaciones que aquí se presentan toman como referencia no sólo las “buenas prácticas”<sup>14</sup> en esta materia sino que también dan respuesta a aquellas cuestiones identificadas como limitaciones actuales de la administración pública provincial.

### Aspectos a tener en cuenta en la comunicación a través de páginas web

La provisión de información y la comunicación con la ciudadanía a través de páginas web supone prestar atención a las siguientes cuestiones:

- **el grado de integración y orden de la información publicada.** Resulta conveniente que toda la información vinculada a un organismo esté contenida en una misma página web oficial. En algunos casos, por el contrario, se la encuentra dispersa en diferentes sitios no oficiales, o bien distribuida entre una página central y blogs relacionados. Asimismo, es fundamental que la información esté claramente referenciada.
- **la incorporación y el fácil acceso a información básica del organismo.** Resulta útil que estén accesibles diferentes datos, tales como dirección y teléfono de la sede del organismo, los nombres y cargos de las máximas autoridades, información o datos sobre las actividades realizadas, teléfonos útiles, enlaces a otros sitios web o documentos, noticias y normas. Si se apunta a mejorar la rendición de cuentas, es fundamental que la información referida a la gestión del organismo resulte visible y de sencilla descarga.
- **la frecuencia con que se actualizará la información.** Esto puede variar de acuerdo con cada una de las “secciones” de la página, ya que la actualización de los datos publicados depende de la relevancia, la urgencia y la disponibilidad de información. Así, por ejemplo, en la página web del Ministerio de Salud, las secciones sobre noticias (prensa) y jornadas y cursos se actualizan diariamente, mientras que para el resto de las secciones la frecuencia es menor.
- **la facilidad en lectura de la información provista.** En algunos casos, se muestran estadísticas o información vinculada a los programas públicos (cantidad de destinatarios, lugares a donde llega un determinado programa) cuya presentación

---

<sup>14</sup> Algunas de ellas contenidas en Pando y Fernández Arroyo (2013).

conviene sea realizada en forma esquemática, a través de cuadros comparativos, gráficos o incluso mapas. Sin embargo, no basta con esto, ya que también se deben proveer las indicaciones mínimas que permitan al usuario de la información su correcta interpretación.

- **el correcto funcionamiento de los enlaces.** Para ampliar información se suele incorporar la referencia a otras páginas web externas. En estos casos, es imprescindible revisar periódicamente que esos links funcionen en forma efectiva.
- **la incorporación de orientaciones y formularios para trámites ante el organismo.** En el caso de organismos ante los cuales se realizan trámites, es aconsejable incorporar orientaciones claras en relación a los mismos, así como también (en la medida de lo posible) formularios que puedan descargarse en forma sencilla para completar.
- **la introducción de mecanismos de interacción.** Comprende aquellos medios que permiten la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno para canalizar preguntas o hacer denuncias. Estos mecanismos pueden ser de diferente tipo: correo electrónico, foros, salas de chat, blogs, redes sociales. Ahora bien, es imprescindible que quien haga uso de ellos reciba una respuesta efectiva a su consulta.
- **la incorporación de elementos dinámicos que permitan la consulta on line.** Resulta muy útil que desde la página web se pueda acceder a información acerca de, por ejemplo, el estado de un expediente o el listado de beneficiarios de un determinado programa, en tanto esa información se mantenga actualizada.  
En este sentido se destaca la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social, que cuenta en su página con acceso a diferentes padrones (beneficiarios de módulos y tarjetas alimentarias) y de expedientes ingresados al Ministerio.  
Las posibilidades de estas herramientas dependen del área en cuestión. En algunos casos, se puede considerar la posibilidad de incorporar herramientas que permitan realizar los trámites en línea.
- **la incorporación de elementos que permitan la participación ciudadana.** En aquellos temas en que resulte viable y pertinente, como por ejemplo a través de la respuesta a encuestas on line o la participación en foro de debate sobre algún aspecto relevante.
- **la estética.** Muchas veces suele considerársela como un aspecto menor, pero es imprescindible que la visualización de la página web resulte atrayente y adecuada al tipo de organismo que publica su información. Esto se vincula, a su vez, con otros atributos que se han mencionado antes: el orden y la clara referencia a la información, por un lado, y la posibilidad de presentar algunos datos en forma esquemática, por otro.

## Preguntas para orientar el proceso de comunicación a través de páginas web

- ¿Dónde se encuentra publicada la información del organismo? ¿Se cuenta con una página web oficial o está dispersa en diferentes páginas y blogs? Al interior de la página, ¿la información está ordenada y claramente referenciada?
- ¿Hay información completa acerca del organismo? ¿La información referida a la gestión del organismo, resulta visible y fácilmente accesible?
- ¿Cada cuánto tiempo debemos actualizar la información publicada? ¿Esta frecuencia es la misma para todas las secciones de la página web? ¿Quién/qué área se encargará de hacerlo? ¿Quién/qué área proveerá la información requerida? ¿Se requiere autorización para su publicación (esto debe estar contemplado en el plazo)?
- Cuando se presenta información estadística u otro tipo de datos sobre los programas, ¿se procura que estén presentados en forma esquemática? ¿Se brindan indicaciones para orientar su correcta lectura e interpretación?
- ¿En nuestra página, remitimos a otras páginas web externas? ¿Esos links funcionan correctamente?
- ¿Se pueden hacer consultas on line? ¿De qué tipo? ¿La información disponible está actualizada? ¿Quién / qué área se encarga de su periódica actualización?
- ¿Las vías de comunicación propuestas resultan fluidas? ¿Contribuyen a dar respuesta efectiva a las inquietudes que llegan a través de ellas? ¿Quién/qué área tiene la responsabilidad de contestar a los planteos realizados?
- ¿Qué apariencia tiene la página? ¿Resulta atrayente para consultarla y a buscar información?

## Difusión de los resultados de las evaluaciones

El proceso de evaluación suele considerarse finalizado una vez que se ha producido un informe final y éste ha sido entregado a los tomadores de decisión. Sin embargo, resulta fundamental incorporar en este proceso la instancia de comunicación de los resultados.

Por un lado, para que la evaluación se consolide como práctica y para que ésta pueda ser vista efectivamente como una instancia de aprendizaje, se requiere que todos aquellos actores que fueron consultados como parte de la misma reciban, en contrapartida, alguna devolución que les permita constatar cuál fue el aporte de su intervención en el proceso. Sólo de esta manera la evaluación “cobra sentido” para aquellos que tomaron parte de la misma. Esto contribuye a que las decisiones que sean tomadas como resultado de la misma tengan mayores probabilidades de generar cambios efectivos, a la vez que también facilita procesos posteriores de evaluación, asegurando la provisión de información de calidad y en forma oportuna. A tal fin, puede ser conveniente no sólo compartir con ellos los informes producidos sino también pensar en formas de procesar la información que les resulte, también a ellos, útil para la toma de decisiones en sus propios ámbitos.

Por otro lado, la difusión de los resultados también debe incluir una instancia de comunicación a la ciudadanía, ya que esto forma parte de los procesos de rendición de cuentas en relación con los recursos públicos.



Ahora bien, para que la comunicación resulte efectiva, debemos esclarecer si la información producida tiene por propósito fundamental rendir cuentas (ante organismos financiadores del programa), informar (a la ciudadanía), promover el aprendizaje (entre quienes quieren implementar una iniciativa similar) o convencer (al decisor con respecto a la conveniencia de determinada acción). El formato de la información deberá ser acorde a esos propósitos y públicos, así como también a los recursos con que contamos para esta acción.

Debemos tener presente que la etapa de “comunicación” y las consecuentes tareas de adaptar ideas a diferentes formatos requieren de un tiempo extra en el proceso, así como también de recursos abocados a la misma, es decir, personas específicas que hayan sido designadas como responsables de su realización.

## ANEXO 1: Ejemplos de indicadores genéricos

Tema	Indicadores
Cobertura	Relación entre beneficiarios y meta de cobertura
	Relación entre beneficiarios y población objetivo
Focalización	Proporción de beneficiarios cubiertos que cumplen con los criterios definidos por el programa
Progreso en la ejecución	Concordancia entre actividades ejecutadas y programadas (por actividad/componente y global)
	Tiempo empleado en la realización de tareas programadas en relación con el tiempo previsto
	Cantidad de actividades realizadas (por actividad/componente y global)
	Adecuación de las metodologías de trabajo implementadas en cada componente
	Aprendizajes realizados a partir de las experiencias
	Modificaciones en función de los aprendizajes
Resultados y conformidad	Cambios en las situaciones de los beneficiarios (incluyendo concepciones, conocimientos, conductas)
	Concordancia entre resultados esperados y logrados
	Conformidad de los beneficiarios
Ejecución presupuestaria	Grado de ejecución global - Monto ejecutado respecto de lo previsto (por rubros y global)
	Gastos operativos / gastos totales
	Coherencia de lo ejecutado con las actividades previstas
Costos de las prestaciones	Costos reales de las prestaciones brindadas
	Costos reales en relación con los costos de referencia
	Costo total por beneficiario
	Costo unitario (por unidad de producto, excluyendo los costos de gestión)
Calidad	Tipo de prestación ofrecida en relación los requerimientos de la prestación definida por el programa
	Tipo de prestación ofrecida en relación con los requerimientos de la demanda
Oportunidad	Tiempo y forma de entrega de la prestación
	Entrega de la prestación en relación con las necesidades y tiempos de los destinatarios
Uso	Uso efectivo de las prestaciones del programa por sus beneficiarios
Carácter participativo	Existencia de instancias (formales o informales) para la participación comunitaria
	Tipo de participación predominante
	Amplitud de la participación
Sustentabilidad económico-financiera	Cantidad de personal del programa pagado con fondos propios
	Diversificación de fuentes de financiamiento significativas y autofinanciamiento

	Estructura de las fuentes de financiamiento
	Capacidad para gestión de proyectos
Sustentabilidad social	Grado de conocimiento por parte de la comunidad
	Grado de confianza/adhesión por parte de la comunidad

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ballart, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudios de caso*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Cerezo, L. y Fernández Prieto, A. (2011) *Manual de planificación, monitoreo y evaluación. Programa Remediar*, Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires.

CIPPEC (2013), «Hacia un análisis de la evaluabilidad de planes y programas de gobierno en Argentina», mimeo, disponible en la web de CIPPEC.

Cohen, E. y Martínez, R. (2004) *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, CEPAL, Buenos Aires.

Di Virgilio, María Mercedes y Romina Solano (2012), “Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”, CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, BID, Washington.

García Moreno, Mauricio (2011), “Gestión para resultados en el desarrollo para gobiernos subnacionales – Módulo 6 Seguimiento y evaluación de los resultados”, BID, Washington.

Martínez Nogueira, R. (2004), *La evaluación para el análisis y planificación de las organizaciones. Documento de Trabajo N° 31: FORGES (Fortalecimiento de la Organización y Gestión Económica y Social)*, Disponible en la Web de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Mokate, K. (2001) *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Neirotti, Nerio (2005) «Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales», IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Nirenberg, O. (2009) “Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión”, en M. Chiara y M.M. Di Virgilio, *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Nirenberg, O., J. Brawerman y V. Ruiz (2000) *Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires.

Pando, Diego y Nicolás Fernández Arroyo (comp) (2013), *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. CIPPEC y Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Pascual, L. y Chiara, M. (2008) *Guía para evaluación de programas en educación*, DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

SIEMPRO y UNESCO (1999) *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.