

**La institucionalidad de los sistemas de evaluación y monitoreo en las experiencias consideradas:
reflexiones y cuestiones pendientes**

Neirotti N., Brissón ME., Correa V., Guerini A., Isola N., Micele C., Repossi M.

Noviembre 2012

Contenidos

Introducción	3
Metodología	4
Caracterización de las experiencias.....	6
Análisis.....	13
Jerarquización Normativa	13
Marco organizativo y operacional	18
Alcance de la evaluación.....	22
Utilización de las evaluaciones	27
Discusión	32

Introducción

De acuerdo a Neirotti (2012), la práctica de la evaluación de políticas y programas en la región (y por lo tanto en Argentina) puede ser caracterizada en función de tres momentos históricos: a) la evaluación en el marco de la planificación normativa, b) la evaluación en la línea de las reformas del Estado en el marco del Consenso de Washington, c) el retorno del Estado, el protagonismo de la sociedad civil y la política. Estos momentos en el país se corresponden con la época de desarrollo del Estado de bienestar, vigente hasta la década de los 70 y desmantelado por la dictadura militar que se instauró en 1976; el período de aplicación de las políticas neoliberales propias de los 80 y principalmente de los 90; y el período actual, de revalorización del Estado y de la política.

La matriz estatocéntrica, en la época del Estado de bienestar, suponía una decidida intervención del Estado en el plano de las políticas sociales y económicas, planificación del desarrollo en todas las áreas, movilización y organización política de tinte nacional popular y una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil (especialmente organizaciones gremiales, empresarias y de la economía social) asociadas al Estado y altamente politizadas.

Finalizada la dictadura militar se produjo el avance de las políticas de tinte neoliberal, tanto en lo económico (libre mercado) como en lo que se refiere a la intervención del Estado (mínima presencia, repliegue, privatización, tercerización) o a las políticas sociales (gasto social focalizado y políticas compensatorias). La matriz liberal se apoya en un Estado mínimo y una sociedad civil fracturada y débil, no obstante lo cual se impulsó su participación e incluso se promovieron experiencias de gestión asociada pero desde una perspectiva de rivalidad entre el Estado y la sociedad civil. Esta última fue considerada equivalente a lo que es el mercado en el plano económico, en cuanto sus organizaciones fueron visualizadas como portadoras de la “libre iniciativa” social en contraposición a la “excesiva regulación” del Estado (manifestada, entre otros aspectos, en la planificación). A la provisión de bienes y servicios desde el Estado en función de la lógica de la “oferta” se opuso la organización de las políticas sociales en función de la “demanda”. Más aún, la organización de la sociedad civil fue visualizada como sustituta de la política e incluso sus organizaciones fueron consideradas los ámbitos más idóneos para controlar el Estado. Una buena iniciativa, la ampliación de los márgenes de participación de la sociedad civil, fue desvirtuada por una orientación de oposición a la política y al Estado. En esta línea, se replegó la actividad de planificación desde el Estado para dar lugar a la iniciativa privada mientras se aplicaron medidas que tuvieron su máxima expresión en las recomendaciones surgidas del Consenso de Washington.

El nuevo siglo nos encuentra en presencia de una mayoría de gobiernos progresistas en la región latinoamericana y de configuración de nuevos sujetos políticos con importantes niveles de movilización. El Estado ha recuperado el rol de impulsor del desarrollo económico y social. Consecuentemente, la planificación de políticas vuelve a tener una importante presencia, aunque desde una perspectiva estratégica, superadora de la planificación normativa. A su vez, se han incrementado notablemente los niveles de organización y participación de la sociedad civil pero, en contraposición a lo ocurrido durante la etapa neoliberal, se ha generado un proceso de repolitización de la misma. En consecuencia, en lugar de una relación de oposición o competencia entre Estado y sociedad civil, se observa la construcción de lazos de colaboración, complementación y sinergia.

Actualmente, en el tránsito de una matriz neoliberal a una matriz de articulación Estado/Sociedad en el marco de una recuperación de la intervención estatal y de dinamización de la actividad política se presentan oportunidades y desafíos a la función evaluación en cuanto recurso para la mejora de la gestión pública e instrumento para el fortalecimiento y la profundización de la democracia.

Frente al crecimiento de la movilización política, la consolidación de los movimientos sociales, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y los procesos de modernización del Estado en marcha, la región se encuentra hoy ante el desafío de generar nuevos estilos de evaluación en el marco de otras modalidades de política pública. Por un lado, la presencia de diversos actores participando en el diseño e implementación de políticas da lugar a la llamada forma de gobierno “multinivel”, donde confluyen el gobierno nacional con los provinciales / estadales y municipales, y de “gestión asociada”, con la participación de agentes gubernamentales y no gubernamentales. A su vez, se avanza en el

desarrollo de políticas intersectoriales, donde confluyen distintas áreas del gobierno y de la sociedad civil para la solución de problemas, integrando agendas, estrategias y presupuestos.

Se parte de la concepción de la evaluación como un instrumento de aprendizaje, de responsabilización de los agentes gubernamentales, de construcción de instancias de diálogo entre los involucrados en políticas y programas y de transparencia de la gestión pública.

“No sólo están concernidos en las políticas y programas los hacedores, políticos y técnicos, sino también los destinatarios de las mismas, los proveedores de insumos varios, los comunicadores y todos aquellos que construyen valor en relación con una política o están concernidos de algún modo por ella” (Neirotti, 2012, pag. 3).

La evaluación es, esencialmente, aprendizaje que permite detectar y corregir errores al nivel de los programas o proyectos y generar una actitud cuestionadora sistemática al nivel de las políticas. Por ello, no puede ser concebida sin atender el marco institucional en el que se desenvuelven las políticas, los programas y los proyectos, puesto que allí es donde se inscribe la voluntad de desarrollar y aprovechar este aprendizaje, ya sea en los niveles estratégicos de toma de decisión, como en los niveles tácticos u operativos.

Por otra parte, no es una “etapa” separada de la implementación y planificación, sino que constituye una función de la gestión integralmente concebida.

Alcanzar un nivel considerable de vinculación entre evaluación y toma de decisiones es un arduo trabajo vinculado al crecimiento de la cultura evaluativa. Generar condiciones para el uso de la información producida por la evaluación es tarea tanto de las instancias políticas y técnicas de decisión como de los evaluadores y también de los encargados de la ejecución de las políticas.

En este documento se toman experiencias de los sectores de desarrollo, educación y salud con el objetivo de explorar la función de evaluación en las mismas como elemento orientador de la creación o fortalecimiento de las capacidades institucionales como recurso indispensablemente aliado al mejoramiento de la gestión. A la vez que permite la identificación de cuestiones que requieren el desarrollo de posteriores estudios.

Metodología

Se trata de un estudio cualitativo que aporta elementos descriptivos y que avanza en la indagación de algunas relaciones y explicaciones.

Se tomaron tres experiencias provenientes de los sectores de educación, desarrollo social y salud. Estas fueron: Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa - DINIECE, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales - SIEMPRO y el Proyecto Funciones esenciales de Salud Pública- FESP.

DINIECE y SIEMPRO surgieron en un contexto en que en América Latina se comienzan a diseñar una serie de instrumentos de “ingeniería social”, tales como sistemas de información, planificación y evaluación, cuyo objetivo era proveer al Estado una mayor eficiencia, racionalidad y transparencia a la política social. Acompañaron la denominada Segunda Reforma del Estado iniciada en 1996.

El Proyecto FESP. Proviene de una iniciativa de la Organización Panamericana de la Salud iniciada en 1999 para los países de América Latina, un momento en el que puede decirse que las denominadas “reformas de segunda generación” estaban siendo sometidas a revisión crítica. Como proyecto se aprueba hacia fines de 2006, en un nuevo marco de políticas públicas, con una orientación a la gestión por resultados que se sustenta en un subcomponente con detalladas funciones de evaluación y monitoreo.

El foco está en cada una de dichas organizaciones en la función evaluación.

Se tomaron como base los siguientes documentos que caracterizan y analizan las experiencias¹:

- Guerini A., Isola N., Repossi M. (2012) El caso DINIECE. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. UNLa. No publicado.
- Pereyra B., Micele C. (2012). El caso SIEMPRO. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. UNLa. No publicado.
- Brissón ME, Alazraqui M., Fernández V. (2012) El Proyecto FESP. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. UNLa. No publicado.

Se parte de la consideración que los sistemas de evaluación y monitoreo se institucionalizan cuando existen una normativa que respalda de manera sólida el sistema, una estructura organizativa y de gestión que permite una operación regular, procesos establecidos formalmente, personal estable y recursos financieros regulares, mecanismos de coordinación interinstitucionales y multiniveles⁽²⁾ y de interacción de los involucrados determinados que faciliten dicha operación plenamente, desarrollo de capacidades de los funcionarios y equipos técnicos así como hay demanda y utilización de la información producida por los encargados de las políticas, programas o proyectos y de los ciudadanos en general.

De este modo el análisis de la institucionalización de la función evaluación se realizó considerando los siguientes componentes:

- jerarquización normativa (surgimiento de la iniciativa y de la normativa que la respalda)
- marco organizativo y operacional (estructura, personal, recursos, procesos (normas técnicas y metodologías de trabajo, presupuesto)
- alcance de la función evaluativa (tipos, desarrollo de metodologías e instrumentos, niveles, participantes, frecuencia de realización, cobertura, información producida,)
- utilización de las evaluaciones (comunicación de resultados y recomendaciones, audiencias, niveles de difusión, los propósitos/intenciones prevalecientes en las evaluaciones (hacer más eficiente el gasto, mejorar la gerencia, brindar orientación a las políticas, desarrollar procesos de responsabilización y transparencia, etc.), y las acciones derivadas de los hallazgos/las recomendaciones en la planificación, gestión, reorientación, reformulación de distintos tipos de intervenciones, retroalimentación, etc.

Las reflexiones y conclusiones del presente estudio deben ser consideradas con respecto a cada experiencia en sí misma dado que el campo de la evaluación y monitoreo en cada un de los sectores (educación, desarrollo y salud) es más amplio y variado. Igualmente aporta su contribución a la comprensión de los mismos y a la identificación de interrogantes en el campo de la evaluación de intervenciones sociales.

¹ Para mayores especificaciones ver cada uno de los documentos individuales.

² Cabe recordar que a Nación Argentina ha adoptado para su gobierno la forma federal, en cuya virtud las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al Gobierno central (por ejemplo en el caso de salud los niveles subnacionales tienen amplios grados de autonomía).

Caracterización de las experiencias

Como ya fue mencionado, la DINIECE nace a partir de la Ley de Federal de Educación que descentralizó la educación y es la unidad responsable de la dirección y el desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad en el ámbito educativo.

El SIEMPRO, en el espacio de los programas sociales, es considerado como uno de los organismos de evaluación y monitoreo de resultados del subsector público.

Ambos surgieron en un contexto en que en América Latina se comienzan a diseñar una serie de instrumentos de “ingeniería social”, tales como sistemas de información, planificación y evaluación, cuyo objetivo era proveer al Estado una mayor eficiencia, racionalidad y transparencia a la política social. Acompañaron la denominada Segunda Reforma del Estado iniciada en 1996.

Mientras que el Proyecto FESP proviene de una iniciativa de la Organización Panamericana de la Salud iniciada en 1999 para los países de América Latina, un momento en el que puede decirse que las denominadas “reformas de segunda generación” estaban siendo sometidas a revisión crítica. Como proyecto se aprueba hacia fines de 2006, en un nuevo marco de políticas públicas, con una orientación a la gestión por resultados que se sustenta en un subcomponente con detalladas funciones de evaluación y monitoreo.

Si bien los tres fueron lanzados con organizaciones diferentes (Dirección la DINICE, programa el SIEMPRO y proyecto el FESP), esto no constituyó una diferencia sustancial a la hora de organizar sus actividades y conformar su estructura institucional.

En el caso de los dos primeros sus propósitos están ligados a la producción de información y evaluación en relación con la formulación de políticas:

- La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, es la unidad del Ministerio de Educación responsable de:
 - el desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa;
 - las acciones de evaluación del sistema educativo nacional;
 - el diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas.

Su misión es brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para el Acceso a la Información Pública establecido en el Decreto 1172/03. (<http://dineece.me.gov.ar>)

- El SIEMPRO es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local (<http://www.siempro.gov.ar/>).

En el caso del FESP la misión principal del proyecto es mejorar la capacidad de respuesta de los programas priorizados y su impacto en la salud de la población. Y su función la de fortalecer las capacidades de acciones en salud pública a nivel nacional y provincial. Ello en la comprensión que las funciones esenciales están planteadas para favorecer y facilitar acuerdos institucionales que impliquen resultados entre los niveles nacional-provincial y local, propiciar y aumentar los espacios de participación de las personas en el monitoreo y evaluación de la ejecución del proyecto y, mejorar la capacidad del rol de rectoría del ministerio de salud de la nación y el de las provincias, promoviendo la descentralización de los programas de salud pública y su responsabilidad en el sistema de salud. (http://www.msal.gov.ar/fesp/fesp/proyecto_fesp_mision.html). En la sección Información para la Gestión en dicha página Web surge el componente de evaluación y monitoreo para el que se explicita:

Dentro de los objetivos del Proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública, se encuentra el de desarrollar capacidades en el Ministerio de Salud de la Nación y en los ministerios provinciales para monitorear y medir resultados, promover la evaluación sistemática de políticas, programas y servicios, y usar datos de medición para mejorar la implementación de programas.

En las tres experiencias se articula directamente (a través de representaciones provinciales) o indirectamente a (a través de unidades provinciales) con las provincias.

El financiamiento ha sido a través de préstamos del BID, BM, BIRF. En los casos de DINIECE y SIEMPRO estos cuentan con aportes del tesoro nacional o han sido incorporados al presupuesto.

Con distinto énfasis en las tres experiencias el propósito de las evaluaciones está en relación con la generación de información que alimente la formulación de políticas y a la gestión.

Los focos de la evaluación están relacionados con las misiones de cada una de las unidades estudiadas.

Los tipos de evaluación que se realizan abarcan una amplia diversidad de estudios tales como: al inicio (ex ante, establecimiento de línea de base y diagnósticas), intermedias y finales; internas, externas y mixtas y, de insumos, procesos y resultados.

Por otra parte, en todas se despliega un importante desarrollo de actividades evaluativas además de la elaboración de indicadores y de materiales metodológicos e instrumentos con participación de múltiples actores. También se encuentra una amplia cobertura de las mismas que involucra a gobiernos de los distintos niveles (nacional, provincial y municipal) y una diversidad de actores en cada uno de ellos.

La producción enunciada de las tres entidades es importante y variada y se encuentra en relación con los objetivos de diseminación explicitados. Esto puede corroborarse en las respectivas páginas Web de DINIECE y FESP. No sucede lo mismo en la del SIEMPRO.

La utilización de los resultados está claramente identificada en cada una de ellas y, en algunos casos pudo constatarse. De todos modos, de acuerdo con la información obtenida el uso más concreto es el cumplimiento de los requisitos de organismos financiadores internacionales o para efectuar transferencias ligadas a resultados (SIEMPRO y FESP).

Finalmente, se observa que en todos los casos prevalece el enfoque técnico-instrumental.

Las características principales de las experiencias se sintetizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Síntesis de aspectos principales de los casos estudiados

ASPECTO	CASO		
	DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA DINIECE	SISTEMA DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES SIEMPRO	PROYECTO FUNCIONES ESPECIALES DE SALUD PÚBLICA FESP
Creación	1993	1995	FESP I- 2007-2010 FESP II- 2011-2016
Enfoque de las políticas públicas	En su origen se promovió esta Dirección en torno a la descentralización educativa y a la productividad educativa. Hoy en día el énfasis está puesto en considerar la calidad y equidad educativa nacional.	Políticas sociales focalizadas, fondos de inversión social.	Universales, con enfoque de derechos humanos, inclusivas, no discriminatorias.
Organización	Dirección Nacional	Programa	Proyecto
Áreas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información ▪ Investigación ▪ Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM) ▪ Monitoreo de Programas Sociales ▪ Evaluación de Programas Sociales ▪ Análisis e Información Social ▪ Informática 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Área de articulación de provincias y programas ▪ Área de gestión de resultados sanitarios <ul style="list-style-type: none"> ○ Unidad de monitoreo y evaluación
Personal	Dotación Total: 160 personas	Información no disponible (a la fecha de la realización de la investigación).	Dotación total: 32 Unidad de monitoreo y evaluación: 3
Representaciones provinciales	No. Articula con las direcciones de evaluación e información de las provincias.	Sí. 18 agencias provinciales.	Sí. En todas las provincias y en la CABA.
Financiamiento	En sus inicios tuvo fondos del BID. A la fecha del presente estudio es mixta con parte del Presupuesto nacional.	Inicialmente préstamo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Luego financiamiento mixto (financiamiento externo y Tesoro Nacional). En la actualidad presupuesto nacional.	Dos préstamos del BIRF: 220 millones de US\$ y 461 millones de US\$ respectivamente. FESP I Subcomponente 4b (“Evaluación y monitoreo”) 4,6 millones de dólares. FESP II Componente 4: 10 millones de dólares (incluye subcomponente a “Gestión y Administración del Proyecto” y b) “Evaluación y monitoreo”.

Fuente: Guerini A., Isola N., Reppsi M. (2012) El caso DINIECE. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Pereyra B., Micele C. (2012) El caso SIEMPRO. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Brissón ME, Alazraqui M., Fernández V. (2012) El Proyecto FESP. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Cuadro 1: Síntesis de aspectos principales de los casos estudiados (cont.)

ASPECTO	CASO		
	DINIECE	SIEMPRO	FESP
Propósito de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el desarrollo de la cultura de la evaluación en el sistema educativo nacional y jurisdiccional ▪ Promover el desarrollo de evaluaciones de proceso e impacto de programas educativos ▪ Promover la difusión generando espacios de intercambio desde y hacia las jurisdicciones ▪ Generar conocimiento significativo y oportuno para asumir los desafíos con que se enfrenta la política educativa en nuestro país. 	<p>Producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; la implementación de programas sociales y el monitoreo del grado de avance en el cumplimiento de las metas de dichos programas y la evaluación de la correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos.</p>	<p>Construir y promover a nivel nacional y provincial un proceso sistemático de evaluación y de generación de información que permita medir y mejorar los resultados de la ejecución del proyecto.</p>
Tipos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De insumos, procesos, resultados. ▪ Estudios evaluativos (a demanda). <p>Externa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluaciones ex-ante. ▪ Establecimiento de línea de base. ▪ Evaluaciones diagnósticas. ▪ Evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios. ▪ Evaluación final de resultados. ▪ Evaluaciones ex-post o de impactos. ▪ Opiniones evaluativas (programas específicos y transversales). <p>Externa, mixta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inicial (momento 0: establecimiento de la línea de base) ▪ Intermedia (momento 1: 1 semestre del tercer año de ejecución relacionada con el cumplimiento de metas acordadas en los compromisos de gestión anual) • Final (momento 2: 2 meses antes de la finalización y posterior, de impacto). <p>Interna, mixta, externa</p>
Foco	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje de los alumnos • Formación de los docentes • Infraestructura Escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de un programa • Funcionamiento de los programas • Áreas que necesitan perfeccionamiento adicional • Efectividad y pertinencia • Visión de lo beneficiarios de los programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados producidos por el Proyecto.

Fuente: Guerini A., Isola N., Repossi M. (2012) El caso DINIECE. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Pereyra B., Micele C. (2012) El caso SIEMPRO. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Brissón ME, Alazraqui M., Fernández V. (2012) El Proyecto FESP. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Cuadro 1: Síntesis de aspectos principales de los casos estudiados (cont.)

ASPECTO	CASO		
	DINIECE	SIEMPRO	FESP
Actividades de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Operativos Nacionales e Internacionales de Evaluación de la Calidad Educativa. Análisis y construcción de bases de datos referidos a: evaluaciones de programas -finalizados y en curso, líneas de acción nacionales, monitoreo e investigaciones. 	Información no disponible (a la fecha de la realización de la investigación)	<ul style="list-style-type: none"> Del cumplimiento de los compromisos de gestión anuales Del alcance de las metas anuales de los indicadores de monitoreo establecidas con el BIRF De informes de gestión trimestrales Evaluación externa final del grado de cumplimiento de los indicadores globales del proyecto Evaluación de impacto Medición del desempeño de las funciones esenciales de salud pública en los programas priorizados <p>Relacionadas</p> <ul style="list-style-type: none"> Monitoreo de indicadores Auditorías externas concurrentes (provincias) Auditoría financiera anual (nivel nacional)
Metodología	Cuantitativa y cualitativa	Cuantitativa y cualitativa.	Fundamentalmente cuantitativa con algunos elementos cualitativos
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Cuestionarios a alumnos de EGB3 y nivel medio (ONE). Formulario de encuesta a docentes, directivos (Censo Docente) e instituciones (Relevamiento Anual) 	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas Ficha versión ampliada de familias Fichas de relevamiento social 	<ul style="list-style-type: none"> Medición del desempeño: Utiliza una herramienta única aplicable a todos los programas priorizados (herramienta de medición del desempeño) para su acreditación. Evaluación del desempeño: según indicadores acordados para analizar el progreso en la implementación del sistema de gestión de insumos Evaluación de resultados: actividades de salud pública convenidas y compromisos de gestión anual.
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales de la DINIECE Administradores Profesores Padres 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales del SIEMPRO Equipos técnicos Universidades Nacionales Consultoras 	<ul style="list-style-type: none"> Área responsable de la UC Responsables de programas y direcciones involucrados Provincias BIRF OPS

Fuente: Guerini A., Isola N., Repossi M. (2012) El caso DINIECE. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Pereyra B., Micele C. (2012) El caso SIEMPRO. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Brissón ME, Alazraqui M., Fernández V. (2012) El Proyecto FESP. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Cuadro 1: Síntesis de aspectos principales de los casos estudiados (cont.)

ASPECTO	CASO		
	DINIECE	SIEMPRO	FESP
Indicadores	Sistema Nacional de Indicadores <ul style="list-style-type: none"> ▪ De contexto ▪ De recursos ▪ De proceso ▪ De resultado ▪ De impacto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De línea de base ▪ De medio término ▪ De monitoreo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De desarrollo final ▪ De medio término ▪ De monitoreo
Producción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información estadística ▪ Relevamientos anuales ▪ Informes de resultados y análisis de los Censos Docentes ▪ Directorio de establecimientos ▪ Listado de establecimientos ▪ Boletines ▪ Investigaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentos útiles para la gestión de programas y proyectos sociales. ▪ Información estadística. ▪ SISFAM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos de proyecto (Reglamento operativo del FESP, Compromisos de gestión anual, normativas y resoluciones, protocolos de actividades de salud pública, Sistematizaciones de encuentros nacionales y regionales, Planes de acción provinciales para pueblos indígenas, 2009-2010; Marco de Planificación para Pueblos Indígenas en el Proyecto de Funciones Esenciales y Programas Priorizados de la Salud Pública; Herramienta de medición del desempeño; Marco de planificación para la evaluación ambiental, etc.) ▪ Informes (Informe Anual 2009, Informe del Área de Monitoreo y Evaluación de Resultados, 2009; Área de relación con provincias y programas, 2009; Área de relación con provincias y programas y Área de evaluación y monitoreo: Estado de situación 1º semestre 2009; Área de relación con provincias y programas: situación provincias febrero 2009; etc.) ▪ Documentos y Guías

Fuente: Guerini A., Isola N., Repossi M. (2012) El caso DINIECE. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Pereyra B., Micele C. (2012) El caso SIEMPRO. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Brissón ME, Alazraqui M., Fernández V. (2012) El Proyecto FESP. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Cuadro 1: Síntesis de aspectos principales de los casos estudiados (cont.)

ASPECTO	DESCRIPCIÓN		
	DINIECE	SIEMPRO	FESP
Utilización resultados/hallazgos de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulación de políticas educacionales nacionales, regionales, locales ▪ Formulación de Políticas de incentivos ▪ Elaboración de programas de reforma educativa ▪ Elaboración de Currículos educacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulación de políticas regionales ▪ Desarrollo de programas municipales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción línea de base ▪ Reembolsos, débitos y multas ▪ Mejoramiento de registros y reportes ▪ Elaboración de Planes estratégicos de Promoción de la Salud ▪ Desarrollo del Sistema de Monitoreo de Insumos para los programas de PAI, TBC y Sangre
Diseminación	Considerada entre sus objetivos. Como parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN), produce, analiza y difunde información sobre diferentes aspectos del sistema educativo nacional, con excepción del nivel universitario. Asimismo, propone capacitación a docentes y funcionarios sobre los datos construidos.	Considerada entre sus objetivos. Sin correlato en página Web o en publicaciones.	No contemplado entre sus objetivos principales pero sí esperado como uno de los resultados de las actividades de evaluación (de acuerdo al "Project Appraisal Document"). Diversos materiales disponibles en página Web.
Enfoque	Prevalece el enfoque técnico con un fuerte componente político comunicacional en la diseminación de resultados.	Prevalece un enfoque técnico.	Base racional de tipo instrumental (centrada en la observación del cumplimiento de metas). No hay revisión crítica de los fines seleccionados, de la de la adecuación de las actividades realizadas y los cambios requeridos, de los efectos deseados y no deseados de la implementación, de lo alcanzado, sus explicaciones y consecuencias, y de la propia evaluación (por qué y para qué).

Fuente: Guerini A., Isola N., Repossi M. (2012) El caso DINIECE. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Pereyra B., Micele C. (2012) El caso SIEMPRO. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Brissón ME, Alazraqui M., Fernández V. (2012) El Proyecto FESP. Informe de Producción Individual. Proyecto de Investigación. No publicado.

Análisis

En este estudio se intenta establecer el grado de avance en la institucionalización de la evaluación en experiencias llevadas a cabo en un sector específico. Se entenderá por "institucionalización de la evaluación" a la concreción en espacios organizacionales de la función de evaluación. Se realizó considerando los siguientes componentes:

- jerarquización normativa (surgimiento de la iniciativa y de la normativa que la respalda)
- marco organizativo y operacional (estructura, personal, recursos, procesos (normas técnicas y metodologías de trabajo), presupuesto)
- alcance de la función evaluativa (tipos, desarrollo de metodologías e instrumentos, niveles, participantes, frecuencia de realización, cobertura, información producida,)
- utilización de las evaluaciones (comunicación de resultados y recomendaciones, audiencias, niveles de difusión, los propósitos/intenciones prevaletientes, las acciones derivadas de los hallazgos/las recomendaciones en la planificación, gestión, reorientación, reformulación de distintos tipos de intervenciones, retroalimentación, etc.)

La institucionalización de la evaluación aparece como un primer paso hacia una "cultura de la evaluación" dentro del entramado de la cultura de la organización. Aunque el término ("cultura de la evaluación") sigue estando en debate y desarrollo, hay coincidencias en que refiere a un conjunto de reglas, hábitos, rutinas, creencias, premisas, valores, estrategias, historia, visión, acción, métodos y técnicas compartidos por los miembros de las organizaciones en las que los procesos de evaluación se desarrollaron y desarrollan. De este modo, la cultura de la evaluación estaría ligada a incorporación de la evaluación en el cotidiano de las organizaciones, como proceso permanente asociado al cambio (Brisson, Alazraqui, Fernández, 2012).

Jerarquización Normativa

Incluye el desarrollo del surgimiento de la iniciativa y de la normativa que la respalda.

DINIECE

La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) es la unidad del Ministerio de Educación responsable del desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa, las acciones de evaluación del sistema educativo nacional, el diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas. Depende de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, a su vez dependiente de la Secretaría de Educación (<http://portal.educacion.gov.ar/planificacion/>).

El trabajo en la DINIECE está organizado en **tres áreas** con propósitos establecidos y con líneas de acción específicas

(http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=1&id=4&Itemid=15).

El Ministerio de Educación Nacional, a través de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, genera y analiza información referida a las características, componentes, estructura y evolución del gasto del sistema educativo nacional y del conjunto de las provincias, así como también la evolución de los salarios docentes. Asimismo elabora indicadores de costos y de inversión educativa que dan cuenta del avance hacia la consecución de las metas educativas y financieras planteadas en dicha Ley.

Por su parte, la DINIECE tiene como misión brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para el Acceso a la Información Pública establecido en el Decreto 1172/03. Específicamente "el decreto establece como responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Evaluación la de 'supervisar y coordinar las acciones tendientes al desarrollo y aplicación del sistema de evaluación de la calidad educativa'; y entre sus acciones, la de 'establecer un sistema de evaluación que permita medir la calidad de la enseñanza impartida por el Sistema Educativo Nacional en todas las jurisdicciones, ciclos, niveles y regímenes'" (Larripa, 2003).

En tanto parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN), produce, analiza y difunde información sobre diferentes aspectos del sistema educativo nacional, con excepción del nivel universitario, y desarrolla investigaciones orientadas a mejorar su calidad y equidad (<http://DiNIECE.me.gov.ar/index>).

El Sistema involucra tres acciones fundamentales:

- el relevamiento anual (en el marco de los denominados Operativos Nacionales de Evaluación -ONE) de los logros académicos alcanzados por los alumnos insertos en el sistema educativo³ así como de los factores que inciden en dicho rendimiento⁴;
- el procesamiento y análisis de los datos recabados en cada ONE; y
- la difusión de esa información a las múltiples audiencias de destino.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Indicadores Educativos es considerado un instrumento que permite avanzar en el conocimiento del funcionamiento del sistema, aportando elementos para la planificación y la evaluación de la política educativa en un marco de comparabilidad interprovincial e intraprovincial y entre las propias instituciones educativas. La noción de indicador referida al mejor funcionamiento de la organización escolar, a partir de la disponibilidad de datos objetivos para el monitoreo y la planificación de la misma, ha estado presente en las preocupaciones de los responsables de políticas públicas en el sector. Los indicadores deben reflejar el funcionamiento del sistema educativo en todos sus aspectos ofreciendo "una información sintética, relevante y significativa sobre el mismo, detectar sus problemas y llamar la atención sobre lo que está sucediendo en su interior". De cualquier forma, se hace necesario llamar la atención respecto a que los indicadores nunca pueden reemplazar al análisis y al trabajo evaluativo⁵ (Guerini, Isola, Reposi, 2012).

Al igual que Brasil, Argentina comenzó a realizar evaluaciones en forma tardía, pero ha avanzado con rapidez en el establecimiento y la utilización de las evaluaciones para mejorar la calidad educacional. De acuerdo con lo establecido por la Ley de Federal que descentralizó la educación, el Ministerio estableció en 1993 un sistema de evaluación nacional con oficinas en la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Los objetivos del sistema de evaluación eran promover la descentralización, proporcionar información clave acerca de la situación de la educación, supervisar el avance en el logro de los objetivos de la reforma, identificar las desigualdades e insuficiencias como asimismo las áreas en las que se requiriesen programas compensatorios para las poblaciones en situación desventajosa y estimular la participación de sectores más amplios en la toma de decisiones en el área de la educación (Guerini, Isola, Reposi, 2012).

Chile y Argentina cuentan con los sistemas de evaluación más amplios y mejor administrados de América Latina. Chile ha demostrado también el mayor compromiso de largo plazo con el desarrollo de evaluaciones. Si bien Chile y Argentina han hecho los mayores avances en la utilización de las evaluaciones en el área del diseño de las políticas, la reforma curricular y el mejoramiento de las escuelas, aún quedan muchos aspectos que mejorar, incluso en estos países. En particular, todavía no se han establecido objetivos de aprendizaje claros a nivel nacional y sólo recién se están iniciando esfuerzos sistemáticos por "compatibilizar" el currículo, los textos escolares y la pedagogía utilizada en la sala de clases. Chile y Argentina también han hecho avances en la integración de las evaluaciones en un sistema amplio de supervisión y evaluación (Guerini, Isola, Reposi, 2012).

Puede considerarse que estos mecanismos de evaluación y monitoreo se han consolidado desde 1993 a la fecha.

³ Desde el primer Operativo Nacional de Evaluación de 1993 y hasta el de 2000, tanto los años escolares en que fueron aplicadas las pruebas como las asignaturas evaluadas y el carácter muestral o censal del relevamiento, han ido variando. En el Capítulo III se ofrece una tabla que sintetiza estas variaciones. Ver documento: Guerini, Isola y Reposi (2012). "El caso DINIECE".

⁴ La medición del rendimiento académico de los alumnos se efectúa a través de la aplicación de pruebas objetivas; mientras que el relevamiento de información sobre los factores asociados al rendimiento académico se realiza mediante la aplicación de cuestionarios complementarios a alumnos, docentes, directores y –sólo en 1993– también a las familias. Ver documento: Guerini, Isola y Reposi (2012). "El caso DINIECE".

⁵ Para una mejor comprensión del sistema de indicadores ver: Ver documento: Guerini, Isola y Reposi (2012). "El caso DINIECE". pp. 43-71.

SIEMPRO

El SIEMPRO constituye el espacio institucional a cargo de la evaluación de la política social. Fue creado en el año 1995 por la resolución 2851/95 de la ex Secretaría de Desarrollo⁶. A partir de diciembre de 1999 pasa a depender de la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, la cual pertenece al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En la actualidad se ejecuta dentro del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Desde el año 1995, el SIEMPRO constituye así el espacio institucional a cargo de la evaluación de los programas sociales.

Según lo que se señala en su página de Internet, es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local.

Cabe destacar y como ya se ha señalado, que si bien el SIEMPRO depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, del cual participan representantes de distintos Ministerios (Educación, Trabajo, Salud, etc.) sólo se realizan evaluaciones de los programas solicitados que dependen del Ministerio de Desarrollo Social.

Sus orígenes están relacionados con una política promovida desde el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el cual se busca modernizar y profesionalizar el Estado y también la acción social. La presencia del Banco Mundial ha sido fuerte a lo largo de toda su historia.

Al igual que la DINIECE, la conformación de organismos de monitoreo y evaluación de programas sociales en América Latina contextualizan el nacimiento del SIEMPRO.

Brasil (mediados de los 90's), Chile (1992 y 1997), Colombia (1991) y Costa Rica (1994) son importantes experiencias emparentadas⁷. Surgen vinculadas con la modernización del sector público, con la generación válida y oportuna para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión a partir del monitoreo y evaluación de los programas sociales. En general, con rectoría de los Ministerios de Planificación, a excepción de Colombia que es Consejo Nacional de Política Económica y Social. En algunas de ellas, el componente de rendición de cuentas es más explícito (Colombia y Costa Rica).

Al igual que en las experiencias mencionadas, Argentina a través del SIEMPRO avanzó hacia un sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales. Pero a diferencia de las mismas, pasada su fase de diseño, extensión y consolidación, la información obtenida sugiere una etapa de debilitamiento o de falta de visibilización.

Proyecto FESP

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), en 1999, formuló una iniciativa continental denominada "La salud pública en las Américas" como línea estratégica de cooperación técnica. El documento del mismo nombre, publicado en 2002, presentaba la definición y medición de las FESP como base para mejorar la práctica de la salud pública y fortalecer el liderazgo de la autoridad sanitaria en todos los niveles del Estado (OPS, 2002). La Argentina se incluye en la iniciativa de la OPS. Hacia el año 2001, se realiza una primera medición de las FESP. El ejercicio fue realizado en forma conjunta por el Ministerio de Salud de la Nación y la OPS en el marco de la medición de las FESP en la región de Latinoamérica y el Caribe (World Bank, 2006). Dada la crisis que atravesaba el país dicho informe no se dio a conocer pero sirvió de insumo en la elaboración del "*Project appraisal document*" base del préstamo para el Proyecto FESP. El Proyecto FESP fue aprobado en el año 2006 por el Banco Mundial para el periodo 2007 – 2010.

⁶ No se encontró disponible la resolución de creación del SIEMPRO en su página de Internet.

⁷ Para la descripción completa de las experiencias ver: Pereyra, Micele (2012).

A semejanza de otros proyectos financiados por el BIRF ⁽⁸⁾, en los documentos del Proyecto FESP (Project Appraisal Document y Manual Operativo) se encuentran fijadas las funciones de la unidad responsable y establecidos los aspectos de cumplimiento obligatorio relacionados con el monitoreo y la evaluación.

En ambos documentos se establecen:

- Objetivo central de la evaluación. El mismo ha sido definido como la medición y el análisis de los resultados producidos por el Proyecto. Las actividades definidas de evaluación buscan verificar en qué medida el proyecto ha contribuido a:
 - (i) aumentar la cobertura de los diez Programas priorizados en todas las provincias ;
 - (ii) aumentar el acceso y la protección de la población más pobre sin cobertura de salud a través de la seguridad social a los programas de TBC, Chagas e Inmunizaciones;
 - (iii) reducir la exposición de la población argentina a factores de riesgo tales como el tabaco; y
 - (iv) crear el ámbito regulatorio apropiado para el sistema público de salud a través de la creación de iniciativas tales como la acreditación de los programas provinciales de Salud Pública y los municipios saludables.” (Manual Operativo, pp. 79, 80).
- Tipo de evaluaciones (externas, internas, mixtas, de impacto)
- Responsables
- Lineamientos generales y los criterios para la evaluación de impacto⁹ orientada a “determinar la contribución específica del proyecto a los efectos definidos en el Plan Federal de Salud” (Project Appraisal Document, 2006, pp. 46).
- Actividades de evaluación (y momentos): línea de base, evaluación anual de los compromisos de gestión, evaluaciones intermedia y final y una evaluación de impacto.
- Actividades emparentadas: monitoreo, auditorías (concurrentes y financiera anual) y supervisión
- Indicadores: definiciones, operativización, periodicidad, fuente de datos y valores para el año base y metas

Algunas consideraciones puntuales:

- No se tuvo acceso a la evaluación final por lo que no puede establecerse si se alcanzó el objetivo central fijado para la evaluación. Por otra parte, la evaluación de impacto fue postpuesta hasta la finalización del FESP II. Por lo que no resulta posible analizar (en ambos casos) el diseño, su concordancia y consistencia con lo establecido. En el caso de la evaluación final del FESP I, tampoco es posible reflexionar sobre los hallazgos, recomendaciones y su aplicación.
- La evaluación anual de los Compromisos de Gestión se determinó (en acuerdo entre Ministerio de Salud de la Nación y el BIRF) que sería realizada por una tercera parte (la Organización Panamericana de la Salud). En la práctica, ésta fue efectuada por la Unidad de Evaluación y Monitoreo del Proyecto FESP.
- El monitoreo fue establecido como una tarea de seguimiento orientada a resultados y control de la implementación del proyecto con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los indicadores de desarrollo final, y a identificar las mejoras y reformulaciones necesarias. El análisis de los informes hace pensar que se ha concentrado más en el seguimiento de lo previsto tanto en ejecuciones de actividades como desembolsos. No se encontraron elementos relacionados con la identificación de

⁸ Véase Plan Nacer, por ejemplo.

⁹ En el contexto mundial, la experiencia de evaluación ex - post está presente en la mayoría de las organizaciones internacionales de financiamiento desde el año 2000. En ellas la tendencia general es establecer las metas de los estudios o evaluaciones ex - post de modo de sobrepasar la evaluación económica - financiera. Dada la necesidad y preocupación por la evaluación ex - post, diversas instituciones (Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Comunidad Europea, entre otros) han desarrollado distintos mecanismos e instrumentos de evaluación. En el último tiempo, la evaluación ex - post de proyectos es la que ha tenido mayor desarrollo en el ámbito privado primero y luego en el sector de la inversión pública, debido a que las fuentes de financiamiento precisan conocer y medir el logro y alcance de los objetivos propuestos. Además ha surgido la preocupación por medir las consecuencias previstas o no previstas de la intervención en la población beneficiada, una vez terminado el ciclo de vida del proyecto (Viñas, 2001).

mejoras y de reformulaciones necesarias al Proyecto sobre la base de la información provista por el monitoreo tal como se estipula en los reglamentos.

- Tanto en el “Project Appraisal Document”, en el Manual Operativo y en la página Web del Proyecto se menciona el desarrollo de un tablero de comando¹⁰ que permita el seguimiento de la evolución y grado de cumplimiento de los indicadores globales del Proyecto, los indicadores provinciales y los Compromisos de Gestión Anuales por Provincia Participante y el análisis de la evolución del Proyecto, incluyendo alertas tempranas de problemas. Si se toma el indicador de monitoreo del componente III relacionado con la fumigación en Chagas y el indicador de desarrollo relacionado con la certificación de la interrupción de la transmisión vectorial del Chagas se puede encontrar un problema en la detección de alertas tempranas. El ejemplo mencionado anteriormente, permite señalar que existe alguna falla en el diseño del tablero de comando o un error en la observación y / o el registro de los acontecimientos determinados en los períodos de tiempo establecidos, lo que conspira contra la vigilancia de la evolución de los aspectos considerados claves y la advertencia oportuna. Por otra parte, es reconocido en la literatura que si existe un sistema de seguimiento bien diseñado y que se alimenta de forma sostenida, las evaluaciones llegan a conclusiones y recomendaciones más útiles para la programación y la gestión. Además, esta información debe ser útil para armonizar con otros proyectos, programas y planes en desarrollo para aumentar las sinergias y reducir las redundancias innecesarias.

Respecto a otras actividades también emparentadas en algún grado con la evaluación -por estar orientadas a garantizar un buen servicio o producto- mencionados en el “Project Appraisal Document” y en el Manual Operativo, tales como las auditorías (tanto la externa concurrente realizada por consultoras privadas contratadas de acuerdo a los procedimientos del Banco Mundial y la auditoría anual a nivel nacional a cargo de la Auditoría General de la Nación) y la supervisión se hace necesaria una aclaración. De acuerdo con Neirotti (2007), se considera la auditoría como una función que tiene por objeto garantizar el buen uso de los recursos del Estado, buscando evitar acciones fuera de la norma. En tanto que, la supervisión¹¹ asegura que el personal pueda realizar sus actividades de modo efectivo y mejorar sus competencias para alcanzar determinados objetivos en una unidad particular o una organización (Beach, 1991; Collins, 1993; Flahault y col., 1998; Schmidt, 1992; citados en Brissón, 1994). En ambos casos, se ha observado que las actividades mencionadas apoyan el propósito de garantizar las mejores condiciones de la gestión dentro de su alcance. Por ello, requieren de la complementación con la evaluación para obtener información que permita identificar brechas y alternativas para llevar adelante los procesos de cambio necesarios.

Pueden observarse entonces que, el monitoreo y la evaluación aparecen, en la práctica, de alguna manera ligadas a la retroalimentación del proyecto, aunque frágilmente vinculadas a la indagación sistemática para la transformación y el aprendizaje organizacional. De alguna manera esta observación empírica, contrasta con lo expresado en los documentos que constituyen el marco reglamentario y en un documento interno del proyecto en el cual se explicita una visión de la evaluación como inherente a la gestión, orientada al mejoramiento de las actividades en curso para consolidar los sistemas y servicios de salud contribuyendo a incrementar el acceso equitativo y la calidad de la atención de la salud.

¹⁰ Se lo entiende como el conjunto de indicadores cuyo seguimiento y evaluación periódica permitirá contar con un mayor conocimiento de la situación de su empresa o sector apoyándose en tecnologías informáticas.

¹¹ La supervisión debe diferenciarse de otras actividades con las cuáles en general se la confunde. Ha sido definida como una función de liderar, coordinar y dirigir el trabajo de modo que los trabajadores puedan ejecutar sus tareas contribuyendo a alcanzar determinados objetivos organizacionales basada en tres componentes el gerencial, el educativo y el de soporte o apoyo: (Beach, 1991; Collins, 1993; Falhault y col., 1988; Hawkins y col., 1989; Mallison, 1989; Schmidt, 1992; citados en Brissón 1994).

Marco organizativo y operacional

Incluye análisis de estructura, personal, recursos, procesos (normas técnicas y metodologías de trabajo), presupuesto, entre los principales.

DINIECE

Como ha sido mencionado anteriormente, el trabajo en la DINIECE está organizado en tres áreas (<http://diniece.me.gov.ar>):

- **Información.** Se hace cargo de sistemas, capacitación, relación con las provincias y gestión. Los propósitos de esta área son:
 - Consolidar y fortalecer un sistema de información que sirva para la toma de decisiones relativas a la gestión del sistema educativo en cada una de las jurisdicciones y en el nivel nacional.
 - Desarrollar y promover el uso de los Sistemas de Información Geográfica en el análisis y difusión de la información y estadística educativa.
 - Participar en estudios regionales e internacionales.
- **Investigación.** Se encarga de los informes evaluativos, los estudios especiales y realización de las bases de datos. Los propósitos de esta área son:
 - Generar conocimiento significativo y oportuno para asumir los desafíos con que se enfrenta la política educativa en nuestro país.
 - Promover el desarrollo de evaluaciones de proceso e impacto de programas educativos.
 - Promover la difusión de los resultados de investigaciones entre los actores del sistema educativo generando espacios de intercambio desde y hacia las jurisdicciones.¹²
- **Evaluación.** Se responsabiliza de la administración de los Operativos nacionales de Evaluación, el análisis de los datos obtenidos y su publicación y de los estudios internacionales que se apliquen en el país. Los propósitos de esta área son:
 - Promover el desarrollo de un sistema de evaluación de la calidad educativa capaz de describir y analizar los problemas asociados a la enseñanza, fortaleciendo las capacidades para el uso de la información relevada.
 - Promover la articulación con otras Direcciones y Programas con la finalidad de contribuir al diseño de estrategias de mejoramiento de la calidad de los procesos y sus resultados educativos.
 - Participar en estudios regionales e internacionales.

El área de Evaluación cuenta con un coordinador y es asistida (al igual que el resto de las áreas) por el departamento de Metodología.

El proceso de trabajo involucra el esfuerzo del conjunto de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comprometidas con la tarea del Área de Evaluación de la Calidad Educativa.

En cumplimiento del Decreto 1172/06, que garantiza el acceso a la información pública, la difusión de los resultados del área se orienta a:

- fortalecer el sistema de evaluación en el ámbito nacional promoviendo el uso de los resultados de los estudios nacionales e internacionales, por parte de los actores del sistema educativo, las universidades e institutos de investigación y demás actores involucrados e interesados;
- estimular el desarrollo de espacios de reflexión sobre los resultados de estos estudios a nivel de cada una de las jurisdicciones.

Aunque no pudo conocerse la dotación que trabaja en el área (de un total de 160 personas) y los perfiles de quiénes se desempeñan en ella, puede mencionarse que en la investigación de Narodowski y cols.

¹² [DINIECE.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=1&id=4&Itemid=15](http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=1&id=4&Itemid=15)

(2002), citada en Larripa (2003), se señala que son los equipos de especialistas del Ministerio de Educación de la Nación, quienes se ocupan del desarrollo de instrumentos, del procesamiento, análisis y difusión de los resultados de cada uno de los ONE.

Por otra parte, en cuanto al origen de los fondos, éstos fueron originariamente provistos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siendo en la actualidad de procedencia mixta con parte proveniente del Tesoro Nacional.

No se logró recabar información específica sobre los montos destinados a la evaluación (diferenciándolos de los de publicaciones, capacitación, investigación, etc. por ejemplo), considerando la amplia variedad de actividades y productos del área puede señalarse, en función del párrafo anterior, que ha habido una apropiación de la iniciativa por parte del Estado, aunque no se pueda en el presente estudio realizar un análisis acerca de la complejidad y alcance de las tareas involucradas y los recursos asignados.

SIEMPRO

El programa cuenta con las siguientes áreas:

- Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales-SISFAM
- Monitoreo de Programas Sociales
- Evaluación de Programas Sociales
- Análisis e Información Social
- Informática

El área Monitoreo de Programas Sociales tiene como objetivos relevar, procesar y administrar la información referida a la implementación y ejecución de Planes y Programas Sociales, tanto nacionales como provinciales. (<http://www.siempro.gov.ar/monitoreo.html>)

El área está dividida en dos componentes, uno dedicado al seguimiento de los Planes y Programas Sociales cuya responsabilidad de ejecución depende del nivel nacional de gobierno, y otro dedicado al monitoreo de todos aquellos programas sociales que se encuentran bajo la órbita de ejecución de los gobiernos provinciales. (<http://www.siempro.gov.ar/monitoreo.html>)

En particular, los objetivos específicos y las líneas de acción correspondientes son (<http://www.siempro.gov.ar/monitoreo.html>):

- El desarrollo de un sistema integrado de monitoreo para los planes y programas sociales nacionales.
- Monitoreo de programas sociales provinciales a través de sus 18 Agencias Provinciales.
- Producción de informes sobre el monitoreo trimestral de los programas orientados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.
- Producción de información relevante para la toma de decisiones respecto a situación provincial incluyendo un diagnóstico de la situación política, social y económica de las provincias, y cobertura y estado de situación de programas sociales nacionales.
- Producción de estudios y evaluaciones del Gasto Social Nacional.
- Elaboración de guías y reportes sobre la oferta programática nacional y provincial.
- Elaboración y actualización del mapa de políticas alimentarias de cada provincia.
- Mantenimiento, coordinación y supervisión de la relación de la Unidad Ejecutora Central (UEC) con las Agencias Provinciales o UEP (Unidad Ejecutora Provincial).
- Fortalecimiento de las Agencias en su función de dotar a las áreas sociales provinciales (ministerios, secretarías, etc.) de capacidad para el diagnóstico de problemas sociales y para la formulación y monitoreo de los programas que implementen.

Se cuenta con 18 agencias cada una de las cuales desarrolla un conjunto de actividades básicas al servicio de las áreas sociales provinciales, enmarcadas en los lineamientos generales del programa, y para las cuales el **SIEMPRO** - UEC prevé una estructura de apoyo y asistencia técnica permanente. La incorporación de las provincias al **SIEMPRO** se concreta a través de la firma de Convenios entre el

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y los Gobiernos Provinciales.” (<http://www.siempro.gov.ar/monitoreo.html>)

El área de Evaluación de Programas Sociales desarrolla e implementa metodologías, técnicas e instrumentos que permiten valorizar, en forma objetiva, los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance o retroceso en la protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y en la extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables. (<http://www.siempro.gov.ar/evaluacion.html>)

Con el objeto de evaluar los programas sociales en todas las fases de su gestión -formulación, ejecución y resultados alcanzados- el área ha diseñado los instrumentos requeridos según la especificidad del estudio a realizar.

En tal sentido se enuncian:

- Evaluaciones ex-ante para determinar la viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de un programa social, identificando mejores alternativas de acción.
- Líneas de base para conocer los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa y que se construyen durante la delimitación del problema.
- Evaluaciones diagnósticas para la evaluación en profundidad del proceso de ejecución del programa en sus aspectos institucionales y mecanismos de ejecución.
- Evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios para incorporar la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda.
- Evaluación final de resultados para indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos del programa (metas de resultado) en términos de su efectividad, eficacia y eficiencia que sirvan tanto para la retroalimentación de la gestión del programa como para la identificación, planificación y gestión de otros programas y políticas sociales.
- Evaluaciones ex-post o de impactos para analizar en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria.
- Opiniones evaluativas sobre programas específicos y transversales (sectoriales, para favorecer la coordinación programática evitando superposiciones).” (<http://www.siempro.gov.ar/evaluacion.html>)

De la información brindada en su página Web, se puede considerar que ésta área bien definida en su estructura permite diferenciar distintos niveles de evaluación de los programas, ya sea para la construcción de herramientas diagnósticas como para la producción de insumos para la modificación en la implementación futura de un mismo programa. Desarrollan evaluaciones exante, ex -post y de impacto de los programas. Hasta el momento de la realización de este informe sólo se cuenta con el listado de evaluaciones hasta el 2007 sin hacer referencia alguna de lo realizado después de esa fecha. (Pereyra, Miceli, 2012).

En sus orígenes surgió en el marco de un préstamo del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. En el año 2006, los fondos de financiamiento fueron mixtos (financiamiento externo y Tesoro Nacional). Actualmente el financiamiento en su totalidad esta previsto en el presupuesto Nacional (Pereyra, Miceli, 2012).

De acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el presupuesto para el año 2010 fue de \$13.233.453 y, en 2011, de \$ 13.403.580 para el SIEMPRO (<http://www.mecon.gov.ar/informacion/>).

Proyecto FESP

Dentro la dotación del Proyecto, que involucra un total de 32 personas, se identifican en la Unidad de Monitoreo, y Evaluación dependiente del Área de gestión de resultados sanitarios:

- Un (1) responsable
- Dos (2) especialistas en monitoreo y seguimiento de información (*sic* en Anexo Términos de referencia- Unidad de Coordinación)
- Un (1) especialista en planificación

Los perfiles necesarios están establecidos en los Términos de Referencia de la Unidad de Coordinación (que es un anexo del Manual Operativo). Tanto para el responsable, como para los especialistas en seguimiento y evaluación, se requiere formación en ciencias económicas o afines con determinados años de experiencia en monitoreo y evaluación de proyectos. Llama la atención este requisito de formación académica puesto que la evaluación de proyectos, en general, no se encuentra en forma generalizada en las profesiones de Ciencias Económicas (contador público nacional, licenciado en economía y licenciado en administración de empresas). En las licenciaturas en economía, en general, existen una o dos materias relacionadas con la formulación y evaluación de proyectos de inversión/análisis económico de proyectos. No así en las licenciaturas en administración, en las que puede aparecer como materia obligatoria, optativa o no figurar. En las carreras de contador puede aparecer en alguna carrera excepcionalmente. El análisis de los contenidos mínimos remite a un enfoque fundamentalmente financiero.

La integración de la planificación y la evaluación en la misma unidad aporta a la integración de la evaluación en el ciclo de vida del proyecto.

Un aspecto a considerar es que, de acuerdo a las funciones de la unidad, detalladas en el Manual Operativo, se encuentran, entre otras, el monitoreo y evaluación del proyecto; el seguimiento y evaluación a nivel territorial y a nivel de cada uno de los programas del nivel central; seguimiento de los Planes Operativos Anuales y de los Compromisos Anuales de Gestión; el diseño de instrumentos de monitoreo y evaluación, la consolidación de información relativa a las evaluaciones y la preparación de informes. Considerando que son 24 jurisdicciones la tarea de desarrollo metodológico e instrumental, de sistematización de experiencias, de explotación de datos, de preparación de informes, fortalecimiento de las capacidades del Ministerio Nacional y Provinciales para monitorear y evaluar el Proyecto y, de retroalimentación parece exceder la capacidad operativa de la unidad.

Por otro lado, aunque no se conocen específicamente los montos destinados a la evaluación ha de considerarse lo que es adecuado en relación al monto gastado en la intervención evaluada.

Los montos totales, para el período de cuatro años, asignados al componente 4 destinado a financiar la gestión del proyecto a través del funcionamiento de la Unidad coordinadora Central (4ª) y las actividades de monitoreo y evaluación (4b): fueron 8,4 millones de dólares (para un total de 220 millones de dólares) y 10 millones de dólares respectivamente (para un total de 461 millones de dólares). La distribución de los montos en el FESP I en los subcomponentes fue de 3,6 y 4,8 millones de dólares respectivamente. En cuanto al FESP II, el monto no se encontró desglosado por subcomponentes en el documento de proyecto ("*Project Information Document*").

Con los montos del componente 4b deben financiarse:

- tareas de monitoreo con el fin de llevar adelante el control de gestión del Proyecto
- las auditorías externas concurrentes
- tareas de evaluación a fin de medir y analizar los resultados producidos por el Proyecto.
 - evaluación en profundidad del Proyecto, incluyendo la evaluación de metas de Indicadores de Medio Término (bi anual para los denominados disparadores, anual para el indicador relacionado con el monitoreo de insumos y para el indicador sobre los Compromisos Anuales de Gestión)
 - evaluación externa final (tres meses antes de la finalización del proyecto) en la que se constatará que se hayan alcanzado las metas establecidas para el conjunto de 6 (seis) indicadores de desarrollo definidos para el Proyecto
 - evaluación de impacto del Proyecto

La evaluación de impacto añade otras complejidades que hacen a su planteo metodológico y cobertura, en consecuencia con implicancias en cuanto a su financiamiento.

- El Proyecto tiene cobertura nacional pero es implementado en forma descentralizada por las distintas jurisdicciones.
- Las actividades llevadas adelante por los programas priorizados pueden tener efectos complementarios y sinérgicos los que hace difícil la identificación de los cambios debido a la intervención del Proyecto.
- Las intervenciones en salud pública son complejas en su camino al impacto y sujetas a modificaciones por el contexto (Rychetnik y col., 2002).

Este posible desajuste entre complejidad y cobertura territorial del proyecto a evaluar, estructura, funciones y presupuesto puede encontrar explicaciones en que la preocupación de los organismos financiadores por la evaluación se ha desarrollado en función de las etapas de preinversión (Viñas, 2001) y que recientemente (desde 2000) comienza a haber una mayor preocupación por la evaluación de impacto desde tales organismos (Cardozo Brum 2005; Baker, 2000; Viñas, 2001).

Alcance de la evaluación

Abarca tipos, desarrollo de metodologías e instrumentos, niveles, participantes, frecuencia de realización, cobertura, información producida, entre los principales.

DINIECE

Si se analiza la Dirección en su conjunto puede observarse que las actividades de evaluación abarcan la realización de estudios evaluativos, de relevamiento de datos, la construcción de indicadores, el fortalecimiento de los sistemas de información y la difusión de resultados con el objeto de sustentar la toma de decisiones relativas a la gestión del sistema educativo en cada una de las jurisdicciones y en el nivel nacional.

Para ello se articula con otras Direcciones y Programas con la finalidad de contribuir al diseño de estrategias de mejoramiento de la calidad de los procesos y sus resultados educativos y con las jurisdicciones provinciales.

Al respecto de las acciones fundamentales del SINEC, la investigación de Narodowski y cols. (2002) citados en Larripa (2003), señala que desde sus comienzos la gestión del SINEC asume un carácter centralizado: si bien el contenido de los instrumentos de medición involucró procesos de consulta y concertación con las autoridades provinciales (e incluso se dio participación a los docentes en algunos años¹³), la elaboración de los instrumentos definitivos para la medición del rendimiento quedó en manos de equipos de especialistas del Ministerio de Educación de la Nación, y lo mismo puede decirse del procesamiento, análisis y difusión de los resultados de cada uno de los ONE. En este marco, las autoridades provinciales asumieron fundamentalmente dos tareas: 1) la de ejecutar los Operativos, encargándose de dar concreción a la aplicación de los instrumentos de medida en las escuelas bajo su competencia¹⁴ y 2) la de recibir los informes nacionales de resultados (públicos y confidenciales¹⁵), a partir de los cuales han emprendido acciones político-educativas diversas¹⁶.

¹³ Datos aportados por el Prof. Jorge Fasce, Director de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires, Octubre de 2001.

¹⁴ Para ello, durante 1993 y 1994, el Ministerio de Educación de la Nación intervino en el montaje de "unidades ejecutoras jurisdiccionales" (una en cada provincia) a fin de "implementar y fortalecer la red de evaluadores" (MCyE, *El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad en Argentina*, OEI, 1997, p. 21).

¹⁵ De acuerdo con la investigación de Oelsner (op.cit. en la nota nº 19) el envío de los informes de resultados de los operativos – tanto generales como confidenciales- habría sido directo, es decir, desde el Ministerio Nacional a cada una de las escuelas, hasta el año 2000. A partir de ese año, tras la oposición de las jurisdicciones provinciales a esta práctica de difusión y por medio de un acuerdo en el marco del Consejo Federal de Educación, el envío de resultados dejaría de ser directo para ser remitido desde el gobierno central a las coordinaciones provinciales, quienes se ocuparían de su distribución.

¹⁶ Dos investigaciones actualmente en curso en el país, una en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - sede Argentina- y otra en el marco del CIECE (Centro de Investigaciones para la Calidad y Equidad Educativa), tienen por objeto el estudio de las políticas desarrolladas en el ámbito provincial a partir de la información provista por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.

En este punto vale la pena retomar el Sistema Nacional de Indicadores Educativos que comprende un total 53 de indicadores distribuidos en cinco Áreas y once dimensiones de la siguiente manera:

Área Contexto (4 indicadores):

- Dimensión demográfico (3 indicadores)
- Dimensión económico (1 indicador)

Área Recursos (28 indicadores)

- Dimensión físicos (6 indicadores)
- Dimensión humanos (6 indicadores)
- Dimensión financieros (7 indicadores)
- Dimensión organizacionales (9 indicadores)

Área Procesos (9 indicadores)

- Dimensión acceso (4 indicadores)
- Dimensión flujo (5 indicador)

Área Resultados (8 indicadores)

- Dimensión egresos (5 indicadores)
- Dimensión logros académicos (3 indicador)

Área Impacto (4 indicadores)

- Dimensión socioeconómico (4 indicadores)

Este sistema permite avanzar en el conocimiento del funcionamiento del sistema, aportando elementos para la planificación y la evaluación de la política educativa en un marco de comparabilidad interprovincial e intraprovincial y entre las propias instituciones educativas.

La difusión de la información obtenida a través de los distintos estudios (evaluativos, relevamientos, investigaciones, etc.) involucra a distintas audiencias de destino tales como: las unidades escolares, las autoridades y oficinas de planeamiento nacionales y territoriales, los/as supervisores/as y directores/as de centros de enseñanza, los docentes y sus organizaciones, las universidades y centros de investigación, las familias de los /as alumnos/as y la comunidad en general.

En la cotidianeidad de la tarea de la Dirección prevalece la cuestión técnica. Considerando que la lógica técnica está más vinculada con la lógica del campo específico y que la lógica política está más emparentada con la comunicacional, pues entonces pareciera que es justamente esta última la que presenta más debilidades desde la perspectiva de los actores.

Es pertinente destacar, a la vez, que hay un grado de diálogo periódico entre la DiNIECE y las provincias. Esto genera niveles de consenso, como fue desarrollado en el apartado correspondiente. De modo que los cambios que se realizan gozan de un cierto asenso de las oficinas provinciales, y éstas tienen la posibilidad de dar su parecer respecto de las cuestiones que consideran necesarias modificar y/o enfatizar.

SIEMPRO

Los bienes y servicios ofrecidos por el SIEMPRO son (<http://www.siempro.gov.ar/index.html>):

- Georeferenciamiento de información social.
- Relevamiento de la población beneficiaria en situación de pobreza y vulnerabilidad social.
- **Evaluación y monitoreo de programas sociales.**
- Encuesta sobre condiciones de vida.
- Informes de situación social y pobreza.
- **Bases de datos de indicadores sociales.**
- Base de datos de programas sociales, nacionales y provinciales.
- Registros de beneficiarios.
- Sistema de identificación y selección de familias beneficiarias actuales y potenciales de programas sociales.
- Asistencia técnica y capacitación

En la página Web del SIEMPRO pudo hallarse el listado de las evaluaciones realizadas en el período 1996-2007.

El trabajo del SIEMPRO requiere de múltiples articulaciones (con múltiples actores y niveles) dado que debe orientarse por su finalidad legal consistente en el establecimiento de la Planificación Estratégica de políticas y programas sociales del gobierno nacional, las estrategias de intervención y los compromisos de resultados. Para ello, coordina, interviene y diseña los mecanismos de articulación entre los diferentes programas sociales llevados a cabo en distintas jurisdicciones gubernamentales (Canievsky, 2007).

En el nivel provincial, el SIEMPRO trabaja con el objetivo de fortalecer las áreas sociales provinciales en su capacidad de seguimiento y evaluación a través de asistencia técnica y capacitación de sus recursos humanos (<http://www.siempro.gov.ar>).

El área de Evaluación de Programas Sociales, del SIEMPRO, desarrolla e implementa metodologías, técnicas e instrumentos que permiten valorizar, en forma objetiva, los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance o retroceso en la protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y en la extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables (<http://www.siempro.gov.ar/evaluacion.html>).

Con el objeto de evaluar los programas sociales en todas las fases de su gestión -formulación, ejecución y resultados alcanzados-, el área ha diseñado los instrumentos según la especificidad del estudio a realizar (<http://www.siempro.gov.ar/evaluacion.html>):

- Evaluaciones ex-ante para determinar la viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de un programa social, identificando mejores alternativas de acción.
- Líneas de base para conocer los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa y que se construyen durante la delimitación del problema.
- Evaluaciones diagnósticas para la evaluación en profundidad del proceso de ejecución del programa en sus aspectos institucionales y mecanismos de ejecución.
- Evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios, para incorporar la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda.
- Evaluación final de resultados para indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos del programa (metas de resultado), en términos de su efectividad, eficacia y eficiencia, que sirvan tanto para la retroalimentación de la gestión del programa como para la identificación, planificación y gestión de otros programas y políticas sociales.
- Evaluaciones ex-post o de impactos para analizar en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria.
- Opiniones evaluadoras sobre programas transversales o sectoriales, para favorecer la coordinación programática evitando superposiciones.

Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación de los planes/programas sociales se hace no sólo para aquellos promovidos y financiados por el gobierno nacional sino también las provincias. La posibilidad de trabajar en conjunto con las provincias a través de las agencias, permite una presencia más directa en las diferentes partes del país.

Se desprende que los monitoreos realizados tienen por finalidad un seguimiento de las actividades de los distintos programas que se ejecutan desde los ministerios o municipios, tendiente a elaborar herramientas diagnósticas sobre las políticas impulsadas a partir de los programas.

Estos desarrollos metodológicos e instrumentales no se encuentran accesibles. Por lo que puede lamentarse la pérdida de la información que respalda la experiencia acumulada en este campo.

Proyecto FESP

Como se ha mencionado se utilizan distintos tipos de evaluaciones a lo largo de la vida del proyecto. Ello implica la consideración de distintos momentos evaluativos y a los principales involucrados que son los distintos niveles de gestión del proyecto, los responsables de los programas priorizados, las autoridades y equipos provinciales así como de evaluadores externos en el caso de la evaluación inicialmente

adjudicada a OPS en relación con el cumplimiento de los Compromisos de Gestión Anual y del BIRF en las evaluaciones intermedias, final y de impacto.

Como puede observarse conviven evaluaciones internas, externas y mixtas además de las ligadas al momento en que se realizan: inicio, intermedias, final y de impacto.

Las distintas metodologías están delineadas en el documento de proyecto (Project Appraisal Document) y luego en el Manual Operativo.

Resulta así un amplio entramado institucional. Porque por un lado, existen numerosos gestores responsables de las actuaciones dispersos en un amplio número de direcciones, programas, servicios, etc. nacionales y provinciales. Y, por el otro, porque estas actuaciones financiadas por el proyecto FESP conviven con otras financiadas por otros fondos de financiamiento internacional en diversidad de los territorios y grupos sociales destinatarios.

Se reconoce la complejidad de la realización de las evaluaciones que, tal como están mencionadas ya constituyen un conjunto integrado de ejercicios evaluativos y de monitoreo, a lo que debe sumarse la coordinación y participación de los distintos niveles jurisdiccionales y de programas involucrados. Además, debe considerarse que el proyecto produce resultados y efectos a través de otros operadores como son los programas / direcciones tanto a nivel nacional y provincial.

Puede decirse que tales ejercicios se centran en la evaluación del desempeño y evaluación de los resultados. En el primer caso, haciendo uso de la herramienta denominada de medición del desempeño de los programas priorizados en cuanto a las funciones esenciales de salud pública en los niveles provinciales. Pese a su nombre, que remitiría a las evaluaciones llamadas de “primera generación” centradas en la medición, de algún modo permitirían avanzar hacia algún tipo de descripción de cambios e interpretación de resultados dado que incluyen información para la línea de base, estándares óptimos y mínimos y las mediciones del período.

También, se menciona la evaluación de indicadores del desempeño del Proyecto que son los denominados Indicadores Intermedios (para los que se proveen la línea de base y metas). Esta evaluación parece centrarse sólo en la observación del valor del indicador y no en las explicaciones que den cuenta del grado de avance.

En el segundo caso, la evaluación de resultados se aplica tanto en cuanto al cumplimiento de los Compromisos de Gestión Anual como de las actividades de salud pública. Esta verificación del cumplimiento de objetivos explícitos siguiendo puede asociarse a un enfoque tradicional o tyleriano de especificación de objetivos y medición de resultados (“evaluaciones de segunda generación”). Por otra parte, de acuerdo con Cardozo Brum (2008) que cita a Spitz, se identifica hacia finales de la década un nuevo énfasis en la evaluación y en la medición de logros de corto plazo para la administración basada en resultados, que responde a los imperativos del “valor del dinero” con el peligro de conflictos de prioridad entre las orientaciones hacia la construcción de aprendizajes, rendición de cuentas¹⁷ y de medición de logros de corto plazo. A pesar que las orientaciones podrían compatibilizarse, la tendencia ha sido regresar a los mecanismos de monitoreo y control, en el marco de un enfoque de “caja negra” de meras relaciones entre insumos y productos (Brum, 2008).

¹⁷ Rendición de cuentas. El término “*Accountability*” comienza a acuñarse hacia finales de los años 60s. Como otros conceptos políticos en inglés no tiene un equivalente preciso en castellano ni una traducción estable. La noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios (*enforcement*). Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Asume, en principio, la realidad del poder al igual que la opacidad del poder. A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. La rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Tanto en lo público como en lo privado, ha surgido la necesidad de transparentar acciones y decisiones, de dar cuenta a la sociedad de políticas de administración, gobierno y funciones; de informar y ser transparentes. Es por esto que la rendición de cuenta surge como una herramienta para lograr tales fines. (Andreas Schedler, 2004).

Adicionalmente, se señala que los enfoques evaluativos orientados a resultados, que con mucho énfasis recomiendan diversos autores, no pueden ser aplicados acríticamente ni esperarse cambios directos en el desempeño. El aprendizaje y el desempeño son fenómenos complejos donde intervienen multiplicidad de elementos, entre ellos, la historia institucional, los distintos actores, sus experiencias, ideología e intereses, la motivación, el clima organizacional, los recursos disponibles, etc.

Aunque no se dice que las evaluaciones identificadas sean excluyentes, el peso de la tarea técnica y administrativa que ellas demandan puede funcionar como un obstáculo a otras evaluaciones menos centradas en el cumplimiento de objetivos/metetas. En tal sentido puede señalarse que en lo establecido en los distintos documentos de proyecto en relación con la evaluación, no se solicita el estudio de: la pertinencia y el diseño del proyecto, la disposición de recursos no financieros, los procesos de gestión operativa e implementación del proyecto, los resultados/efectos no vinculados a la programación de metas, la participación de los actores internos y social, el seguimiento de las recomendaciones de evaluaciones, valoración global del proyecto, entre otros.

Ello no implica que los objetivos marcados dejen de importar. Todo lo contrario; la cuestión está en no dejar de lado ningún efecto, colateral, inducido, no deseado o no previsto, que pueda producirse, y en considerar todas las necesidades de información de los implicados en las políticas y gestión. Las intervenciones son complejas, multifacéticas y múltiples y su evaluación sólo puede llevarse a cabo utilizando un marco teórico de referencia acorde con la perspectiva sistémica de la realidad. Coincidiendo con Neirotti, la evaluación no puede ser concebida:

"...sin atender el marco institucional en el que se desenvuelven las políticas, los programas y los proyectos, puesto que allí es donde se inscribe la voluntad de desarrollar y aprovechar este aprendizaje, ya sea en los niveles estratégicos de toma de decisión, como en los niveles tácticos u operativos". (Neirotti, 2001, página 3).

Por otro lado, ya lo hemos señalado anteriormente, en las evaluaciones entran en juego aspectos técnicos y aspectos políticos. La evaluación se da en el marco de la acción y de la arena política, en la que las entidades evaluadas siguen transformándose a partir de las interrelaciones de los actores e interacción con el escenario social y que sus hallazgos/recomendaciones se espera que sean un elemento en la toma de decisiones de aquellos que resolvieron llevar adelante determinada política, de los que diseñaron, evaluaron (ex ante) y/o administran determinados programas y planes. Es afectada por el contexto político, que afecta procesos y hallazgos de la evaluación y ésta puede afectar la situación en la que hay intereses cubiertos y encubiertos, negociaciones, críticas, etc. Está cruzada por lógicas distintas (y a veces contrarias) de los diferentes actores en la formulación e implementación de las intervenciones. La dimensión política también atraviesa el momento metodológico. Al diseñar el modelo evaluativo deben encararse las preguntas sobre el qué se quiere evaluar, qué aspectos, con qué criterios y para quién se evalúa (entre las principales) que resultan cruzadas por distintas lógicas. Siguiendo a Chorny (1998), la evaluación es una actividad con una dosis de subjetividad...

"...ya que exige la elección de un modelo de comparación, lo que pone en juego lógicas e ideologías particulares propias del sujeto (individual y colectivo) que evalúa" (página 42)¹⁸.

Para Bertoni y col. (2009), tanto el objeto que se evalúa como el proceso de valoración son construidos por el sujeto que evalúa.

Varias son las razones que argumentan la mayoría de los evaluadores para afirmar la naturaleza política de la evaluación (Cardozo Brum 2003; García, 2003; Bustelo, 2001; Weiss, 1998; Vedung, 1997 citados en Vélez Méndez, 2007; Minayo 2005; Neirotti, 2007).

Considerando las dimensiones técnicas y políticas de la evaluación puede decirse que las evaluaciones planteadas (a excepción de la final a la que no se tuvo acceso y la de impacto que fue postpuesta hasta la finalización del FESP II) poseen una base racional de tipo instrumental (centrada en la observación del cumplimiento de metas). No hay revisión crítica de los fines seleccionados, de la de la adecuación de las

¹⁸ Este autor considera las siguientes lógicas: técnica, administrativa y política. A las que superpone la ideología como conjunto de ideas sobre cómo es y cómo debería ser el mundo.

actividades realizadas y los cambios requeridos, de los efectos deseados y no deseados de la implementación, de lo alcanzado, sus explicaciones y consecuencias, y de la propia evaluación.

Con relación al rigor metodológico puede señalarse que, sobre la base de la documentación a la que se tuvo acceso, se observan algunas imprecisiones en los parámetros básicos del proceso evaluativo en función de su credibilidad y legitimidad. Pese a que los indicadores y sus fuentes, contenido de algunos informes y los momentos evaluativos han sido identificados se encuentra una ausencia de descripción de otros elementos necesarios. Por ejemplo en la justificación de los abordajes seleccionados en función de los desafíos evaluativos, establecimiento de dimensiones, variables e indicadores, criterios para la selección de indicadores (más allá del mencionado que son de uso corriente por las autoridades sanitarias), la construcción de los instrumentos de recolección de datos e información (validez y confiabilidad), especificaciones relacionadas con el trabajo de campo, el análisis de la información, las cuestiones éticas relacionadas y la comunicación de los resultados.

Utilización de las evaluaciones

Abarca comunicación de resultados y recomendaciones, audiencias, niveles de difusión, los propósitos/intenciones prevalecientes, las acciones derivadas de los hallazgos/las recomendaciones en la planificación, gestión, reorientación, reformulación de distintos tipos de intervenciones, retroalimentación, etc.

DINIECE

La Dirección de Información y Evaluación de la Calidad del Sistema Educativo junto con las áreas específicas del Ministerio de Educación elaboran análisis y bases de datos referidos a operativos nacionales e internacionales de la calidad educativa, evaluaciones de programas -finalizados y en curso-, líneas de acción nacionales, monitoreos e investigaciones. Esta información se expresa en los documentos e informes que son publicados en el sitio Web oficial del Ministerio de Educación, entre otros.

Llama la atención que el Ministerio de Educación no haya realizado una evaluación integral de los programas que él mismo propone. Esto da cuenta de una lógica de evaluación un tanto intermitente, y en algún punto, aleatoria. Aleatoria en tanto no parece haber –léase *los actores no manifiestan que haya*- una lógica estructurada de evaluación de los programas. Se realizan acciones sin una reflexividad empírica sobre ellas. Esto implica que, en muchos casos, no se pueda saber cuál es el cambio que se ha generado en una determinada población asistida. La rendición de cuentas del Ministerio de Educación y su vinculación con una toma de decisiones fundamentada en un conocimiento de los efectos e impactos no parece satisfacer a los mismos actores que integran la Dirección en estudio.

Los diferentes actores destacan mucho la relación con el programa Asignación Universal por Hijo, siendo que no es un programa que dependa estrictamente del Ministerio de Educación. El modo en que ponen el énfasis en destacar la utilización que el programa *Asignación Universal* por Hijo ha hecho de la información dispensada por esa Dirección, permite vislumbrar que ese nivel de utilización de la información proveniente de la DiNIECE es poco habitual. Se refuerza tanto ese uso que invita a considerar que los actores que componen esta Dirección están deseosos por ver que la información se utilice cada vez más en la toma de decisiones.

Por otra parte, se podría considerar que las capacitaciones que realiza la DiNIECE son una manera de “dar a comunicar” parte de lo que esta Dirección produce.

En esta indagación se pudo observar que, los actores entrevistados, manifestaron diferencias acerca del proceso de estructuración que atravesó durante los quince años de vigencia de la misma.

Estos hallazgos hacen reflexionar sobre una cierta fragilidad entre el enunciado del “uso de la información para la toma de decisiones” planteado en documentos varios y el uso de la misma en dicho ejercicio.

SIEMPRO

Luego de analizar las páginas de Internet de los servicios de evaluación (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica), llama la atención la insuficiencia de la información de la página del SIEMPRO.

La única forma de acceso a los documentos es a través de un buscador donde se pueden poner palabras claves. Sin embargo, la mayoría de las veces el resultado es “no se han encontrado documentos”. El último listado de evaluaciones abarca 1996-2007. No hay ninguna información sobre las evaluaciones realizadas en los últimos años. La información obtenida acerca del presupuesto no está disponible en la página.

A diferencia de las páginas mencionadas, en especial las de Costa Rica y Brasil, la del SIEMPRO no refleja oportunidad de la información para la toma de decisiones políticas. O refleja una escasa visibilidad de la misma o que su principal audiencia es el solicitante de los informes de monitoreo y evaluación, más ligado a la gestión y no tanto a la rendición de cuentas.

Esto se manifestó en esta investigación de diferentes maneras. Quizás la más clara es el análisis de la información publicada en la página oficial del organismo. La página del SIEMPRO aporta la información general sobre su estructura y forma de funcionamiento. Sin embargo esta información no provee datos sobre el accionar concreto, ni sobre las líneas de investigación así como tampoco acerca de los resultados de dichas investigaciones y/o evaluaciones.

Para algunos autores esta falta de difusión le quita transparencia a la política social y a la toma de decisiones. Pero resulta interesante que esta apertura no es una demanda que se plantee desde la sociedad civil.

Por lo que puede observarse en la página de Internet, hay una fuerte tendencia hacia generación de información que luego puede ser utilizada por los municipios o provincias. Esta información proporcionaría elementos para la focalización de los programas o la selección de beneficiarios de programas aunque, no hay claridad sobre cuáles programas son evaluados ni por qué.

En entrevistas realizadas se señaló como evaluaciones “estrella” la del PROMEBA (2006) y la del Manos a la Obra (2007), no haciéndose referencia a otras evaluaciones posteriores a esa fecha. Como ha sido señalado, tampoco hay registro de otras evaluaciones en la página de Internet.

Parecería que la institución ha centrado sus energías en poner en orden la información sobre beneficiarios de programas que hasta la fecha estaba desarticulada, fragmentada e inconsistente. Censar beneficiarios y poner los listados en orden parecería ser la principal tarea antes de empezar a definir impacto.

Según señala Neirrotti (2001) y García Puente (s/f), en su primera etapa (1995 – 1999) las acciones de evaluación del SIEMPRO estuvieron más ligadas a demandas de organismos financiadores, en especial el Banco Mundial.

“El programa SIEMPRO de Argentina no hace evaluaciones por sector ni han sido estas organizadas con algún criterio de prioridad, sino que más bien se han llevado a cabo según la demanda de los programas o de los organismos financiadores.” (Neirrotti 2001, p.19).

García Puente (s-f) concuerda con lo señalado por Neirrotti. Plantea que al analizar los programas que se evalúan queda claro que estos son en su mayoría aquellos financiados por organismos multilaterales de crédito. En el mismo sentido cita a Repetto, quien señala que el número de estudios que se realizan es muy bajo y que los mismos se efectúan con el objetivo de cumplir con los planes de acción acordados con las instancias financiadoras o para mejorar el desempeño de un programa en cuestión.

Por esta razón puede considerarse una “política de evaluación reactiva”. En otras palabras, parecería que el criterio de qué evaluar estuviera dado desde afuera a través de las demandas externas a las cuales el organismo reacciona más que a un proceso interno de reflexión técnica.

Lo mismo parecería ocurrir con las provincias. En el listado de evaluaciones proporcionado por el SIEMPRO no queda claro el criterio por el cual algunas provincias tienen mucha mayor cantidad de evaluaciones que otras. Parecería por lo tanto, que las acciones en las provincias dependen en gran medida de la demanda que ellas realicen al organismo.

Hay ciertos indicios que el SIEMPRO ha perdido sus capacidades técnicas dado que deriva a organismos tales como universidades, o académicos u otros organismos internacionales los ejercicios evaluativos.

García Puente (sf) coincide con esta apreciación. Señala que las evaluaciones realizadas han sido externas, es decir fueron diseñadas y llevadas a cabo por firmas consultoras u organismos internacionales. Esto implicaría cierta reducción de la capacidad analítica del estado.

“Se observa una ausencia, a pesar del énfasis en el monitoreo y en el control financiero y focalización del gasto social y de la respuesta en función de las demandas externas, de un interés real por parte del Estado en la evaluación de políticas públicas. (...) Esta ausencia se encuentra tanto en el rol de coordinación de las evaluaciones en la selección de los programas como en la definición del alcance y enfoque de las mismas, lo que permite suponer el relativo empleo de las evaluaciones como insumo para la toma de decisiones” (García- Puente sf, pag. 6).

En síntesis, el SIEMPRO fue creado como un organismo técnico con el objetivo de generar información que permitiera una mayor eficiencia en la acción del estado. Se ha reconocido la información social producida y su uso para los programas sociales por distintas audiencias (Canievsky, 2007). El debilitamiento de las actividades relacionadas con la divulgación y promoción del sistema de acuerdo con la información relevada se acentúa en 2007. En la actualidad, la falta de visibilidad de los resultados de este sistema de monitoreo y evaluación mueve a reflexionar acerca del uso de la información. La escasa presencia del SIEMPRO indicaría una institucionalidad debilitada con consecuencias en los mecanismos de mejoramiento de la transparencia y de accesibilidad a la información.

Proyecto FESP

En el Proyecto FESP, la evaluación aparece definida en los distintos documentos como herramienta para orientar la gestión más hacia el desempeño y los resultados de acuerdo a metas y compromisos (Project Appraisal Document, 2006, Manual Operativo distintas versiones).

Pese al peligro señalado anteriormente, de estos esquemas que en general devienen en centrarse en la realización de las auditorías financieras para evitar malos manejos de fondos y el cumplimiento de la legalidad de los procedimientos de aplicación y evaluaciones del alcance de lo ejecutado y lo gastado, también es necesario mencionar el lado positivo de algunas experiencias en las que la aplicación de la gestión por resultados ha orientado procesos de transparencia, participación y democratización. Tal es el caso de Canadá, que a partir del año 2000, reemplazó en la Administración Pública, los controles “*a priori*” por la evaluación “*a posteriori*” con amplia participación de los funcionarios centrada en el aprendizaje, el reforzamiento de la rendición de cuentas a la ciudadanía y el diálogo democrático (Cardozo Brum, 2008).

En este sentido, también es contemplada en el Proyecto, como un mecanismo de transparencia en la ejecución y en la rendición de cuentas y de generación de información disponible públicamente sobre la implementación del Proyecto. La Página Web, considerada como una herramienta de comunicación para afianzar las relaciones institucionales y promover la integración de los Programas priorizados Nacionales y Provinciales, los consultores y los funcionarios de contraparte provinciales del FESP (FESP, 2009) también está accesible para los ciudadanos. Diversos materiales se encuentran en la misma: documentos de proyecto, informes (incluye informes de evaluación), guías, reglamento operativo, protocolos, herramienta de medición, planes estratégicos de promoción de la salud, planes de pueblos indígenas, sistematización de encuentros, etc., además de videos y fotos. No obstante, es poca la referida a procesos de evaluación emprendidos, especialmente los métodos y técnicas aplicados, la relación costos/calidad de los resultados alcanzados, y el nivel de utilización de dichos resultados en los procesos decisivos. No se cuenta con elementos que indiquen acerca del acceso de la población general y, si esta disponibilidad de información opera en la práctica como mecanismo de rendición de cuentas.

Respecto de la utilización puede señalarse que se menciona y constata su uso para:

- Construcción línea de base
- Establecimiento de metas e indicadores
- Reembolsos, débitos y multas
- Mejoramiento de registros y reportes
- Elaboración de Planes Estratégicos de Promoción de la Salud
- Desarrollo del Sistema de Monitoreo de Insumos para los programas determinados

Por otra parte, considerando el criterio de oportunidad de los informes de evaluación (en función de la utilización) surgen algunos interrogantes dado que los últimos disponibles son de fecha 2009. Es reconocido que evaluaciones que concluyen tarde vuelven inútil la información, por muy precisa que sea, si se suministra después de haber pasado el momento de la toma de decisiones. Aunque hay que considerar que, según los entrevistados, como el propósito de estos ejercicios evaluativos es asistir y mejorar la gestión, los documentos resultantes, en general, son de uso interno.

Naturalmente, el mecanismo de reembolsos, débitos y multas requiere información del cumplimiento de los compromisos contraídos pero, la información resultante puede no estarse sistematizando, lo que implica utilidad para los responsables de la administración y ejecución cotidianas del proyecto pero escasa en cuanto a la orientación y retroalimentación de políticas y la responsabilización considerando la misma como mecanismo de dar cuentas a la sociedad de políticas de administración y gobierno.

De algún modo, se estaría así cumpliendo con el componente argumentativo y explicativo de la rendición de cuentas que involucra la obligación de divulgar los datos necesarios y el derecho a recibir información (Schedler, 2004). Pero, dado que no se encuentran actualizados podría considerarse una cierta limitación de utilidad en cuanto a la responsabilización.

Una última reflexión remite a la realización de ejercicios evaluativos para dar solamente cumplimiento a lo establecido reglamentariamente por distintas causas no excluyentes tales como: indiferencia, negligencia, perspectiva burocrática de la evaluación, temor a la culpabilización por los resultados, insuficiente capacidad evaluativa, dificultad en adecuar a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia o necesidad/determinación de mantener la opacidad del poder. Estos elementos deben ser cuidadosamente considerados al pensar la institucionalización de la evaluación desde la perspectiva del aprendizaje y crecimiento de las organizaciones y las personas que las conforman, dado que, como ya ha sido mencionado anteriormente, la misma se da en la arena política y en un campo minado de intereses.

Finalmente, puede decirse que se ha avanzado en la institucionalización de la evaluación en el Proyecto FESP.

La misma está respaldada normativamente, cuenta con estructura, dotación y presupuestos definidos, su alcance en amplitud de prácticas es importante y en cuanto a los niveles involucrados también considerando la implementación federal del proyecto y la utilización de los resultados, conclusiones y recomendaciones ha sido prevista y existen ejemplos de la aplicación de los mismos.

Aunque se identifican los siguientes aspectos que requieren mayor desarrollo o reflexión:

- El objetivo central de la evaluación aparece limitado a los resultados alcanzados por el proyecto plasmados en los Indicadores Intermedios y de Desarrollo del Proyecto y al cumplimiento de metas
- La evaluación está centrada fundamentalmente en la medición y descripción
- La información resultante no aparece fuertemente vinculada al análisis de la implementación del proyecto
- Énfasis en la auditoría y el control
- El sistema de monitoreo presenta fragilidades en su diseño para la detección de alertas tempranas y la retroalimentación
- Dotación insuficiente en número para el desarrollo de las tareas asignadas
- Perfiles más orientados al seguimiento de los planes operativos anuales y de las auditorías externas concurrentes

- Desajuste entre complejidad y cobertura territorial del proyecto a evaluar, estructura, funciones y presupuesto
- Prevalencia de una racionalidad técnica
- Dificultad para el abordaje integral de evaluaciones complejas de un proyecto en el cuál es difícil identificar los aportes específicos, de amplia cobertura nacional y ejecutado por una amplia variedad de jurisdicciones, actores y contextos.

En la experiencia mencionada hay una utilización limitada de la evaluación dado que no se avanza en la identificación del éxito o fracaso de la intervención, en el análisis de qué contribuye a ello, qué posibilita su alcance y qué cuestiona sus límites (Souza Minayo, 2005).

La viabilidad puede analizarse desde el punto de vista político y práctico y, como ha sido señalado en el documento, el proyecto con su modalidad de implementación y evaluación ha tenido consenso desde las distintas autoridades sanitarias tanto nacionales como provinciales.

La dimensión ética considerada en relación con los cambios necesarios encuentra sustento en las justificaciones planteadas en el documento del proyecto. En cuanto a la precisión técnica puede señalarse una debilidad esta dimensión aunque es de esperar que el anclaje de la evaluación en la organización posibilite un gradual progreso institucional hacia el aumento de las capacidades teóricas, metodológicas e instrumentales.

Discusión

En el marco de una estrategia que aspira a orientar la gestión pública a resultados relevantes para el desarrollo, las dos últimas décadas han sido testigos de múltiples esfuerzos por institucionalizar el monitoreo y la evaluación como una función clave de gobierno. El neoliberalismo introdujo la preocupación por la eficiencia en la aplicación de recursos que se tradujo en un marcado interés por evaluar los programas sociales. El advenimiento de políticas sociales inclusivas plantea a la evaluación el acompañamiento con una perspectiva integral, formativa (aprendizaje y retroalimentación) y participativa que brinde tanto información para la gestión como para la ciudadanía acerca de las acciones de gobierno. Estas evaluaciones no se realizan con la simple finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos de los organismos financieros internacionales, sino que se han introducido para responder al creciente interés manifestado por las autoridades nacionales o provinciales, para quienes la evaluación es cada vez más un medio de mejorar la gestión de los fondos, maximizar los resultados obtenidos y poner a disposición de los ciudadanos información oportuna y confiable sobre la marcha de la gestión pública. Sin embargo, en las experiencias analizadas que han discurrido por ambos períodos (a excepción del FESP) se observan diferencias en su implementación y evolución.

Establecer el grado de institucionalización de estas experiencias resulta una tarea compleja. Considerando los componentes analizados puede señalarse una mayor consolidación de la DINIECE y menor del SIEMPRO con una situación limitada a los alcances del proyecto en el caso del FESP. Aunque en todos los casos, se advierte una fragilidad en relación con la comunicación, utilización y oportunidad de las evaluaciones.

Publicaciones del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que datan del año 2007 sobre responsabilización y evaluación de la gestión pública (Canievsky, Medina Giopp, Mora Quirós, Ospina, Shack; 2007) avanzan hacia el desarrollo de un índice de institucionalización de los sistemas de evaluación y monitoreo. Más allá que se trate de un índice cuantitativo -basado en ponderaciones muy subjetivas- puede observarse que su aplicación a las experiencias de este estudio conduce a conclusiones similares a las arribadas, dando una idea global de la madurez y desarrollo de cada una de ellas.

Con la institucionalización de la evaluación se trata de incorporarla a la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas como factor clave para la gobernanza. Construir una cultura de evaluación implica promover el uso de la evaluación como una práctica institucional orientada al aprendizaje y a la mejora. Por ello, debe señalarse que no alcanza con la institucionalización de la evaluación sino que es necesaria la construcción de sentido a la misma basado en un proceso de interacción e intercambio de significaciones. Por otra parte, generar un pensamiento evaluativo organizacional que demande y utilice la información disponible de modo de aportar elementos pertinentes a la toma de decisiones de la gestión en forma oportuna requiere recordar que la evaluación es sólo una de las fuentes consideradas a la hora de la toma de decisiones y que, la decisión está más allá de sus alcances como ha sido destacado en varios estudios (Brisson, Alazraqui, Fernández, 2012).

El análisis de las experiencias tratadas en este documento también descubre líneas de investigación futura. En tal sentido se identifican como líneas de trabajo:

- a) el análisis del uso de las evaluaciones (tanto en cuanto a los propósitos/intenciones prevalecientes en las evaluaciones como a las acciones derivadas de los hallazgos/las recomendaciones y su comunicación a los gestores e involucrados de distintos niveles. Y, ambos aspectos en relación asimismo con la ciudadanía y con la rendición de cuentas.
- b) el rol de las universidades e institutos universitarios, en la creación de capacidades (formación, capacitación, investigación, asistencia técnica, transferencia).
- c) las constricciones y oportunidades del carácter federal del país en la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación.