



ARTÍCULO

Institucionalizar sistemas de monitoreo y evaluación en la Administración Pública

Aprendizajes derivados de experiencias de innovación pública

Autoras/es

Pereyra, Alejandra Vanina | Rodríguez Ñancu, Lautaro



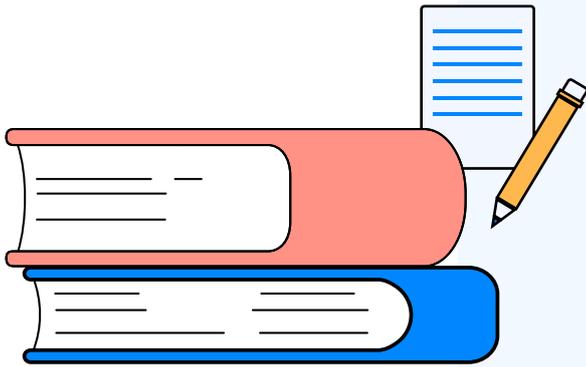
UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

APP
ÁREA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Índice



	Introducción
Pistas conceptuales del análisis	
	Metodología utilizada durante el taller
Hallazgos derivados de las experiencias de innovación pública	
	Comentarios finales
Referencias bibliográficas	



Introducción

A partir de diversas experiencias de articulación Universidad Pública-Estado, bajo premisa de contribuir al desarrollo de capacidades estatales basadas en la disponibilidad de información de calidad para la toma de decisiones y para la promoción del uso de la evaluación de políticas públicas como herramienta de fortalecimiento de la gestión, el Área de Políticas Públicas de la UNCUYO impulsa el diseño, desarrollo y puesta en marcha de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Programas (SMyE).

Como resultado de este proceso, iniciado en el año 2016, con significativas y diferentes implementaciones, surge una pregunta sustancial en torno a cómo lograr el uso y la permanencia -o lo que en la bibliografía especializada se denomina como “institucionalización”- de este tipo de herramientas en el ámbito de la administración pública: ¿Qué factores operan, subyacen o tejen las condiciones que hacen posible el uso efectivo y la permanencia de Sistemas de Monitoreo y Evaluación? Y, por el contrario, ¿qué es lo que opera a la inversa conduciendo el derrotero de iniciativas similares?

A continuación, y en clave de síntesis, se presentan los principales resultados sistematizados primero y puestos en diálogo con marcos conceptuales después, surgidos en

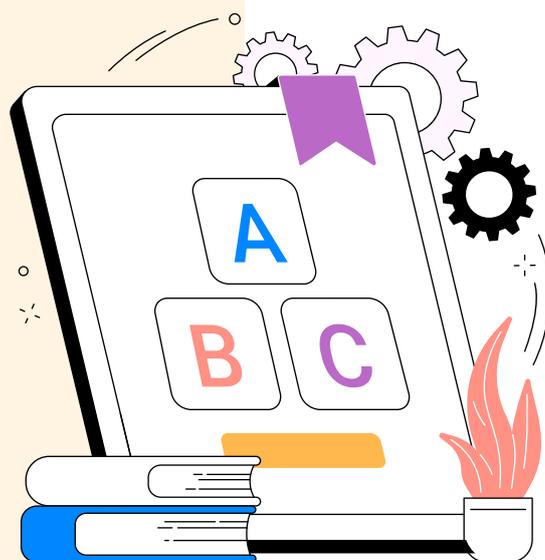
el marco del taller “¿Cómo institucionalizar prácticas de Monitoreo y Evaluación hacia el interior de la Administración Pública? Reflexiones a partir de casos concretos”, llevado a cabo en el año 2023 durante la Semana de la Evaluación.

El objetivo principal consistió en identificar causas y factores que favorecen o limitan a la institucionalización de este tipo de sistemas y poder contribuir, desde los emergentes, a que se formulen estrategias con miras a favorecer la permanencia de ejercicios de MyE a largo plazo.

1

La Semana de la Evaluación gLOCAL es un evento internacional organizado principalmente por el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR LAC), del que participan otros organismos convocantes con importante trayectoria en el ámbito del monitoreo y la evaluación de políticas públicas en el mundo.

Pistas conceptuales del análisis

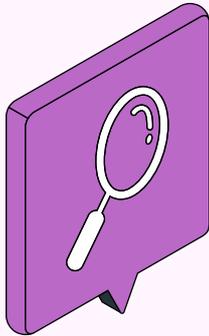


Para este trabajo, el seguimiento y la evaluación de actuaciones públicas son ejercicios que no se realizan en abstracto y que, por el contrario, su desarrollo se encuentra íntimamente ligado, integrado e influenciado por sus contextos institucionales más próximos, y por el medio social, económico y político en el cual se insertan.

Por otra parte, se sostiene como perspectiva analítica aquella que concibe la interacción indivisible entre teoría y práctica, por su preeminencia tanto académica profesional como de la propia producción experiencial. En consecuencia la intervención, para este documento entendida como los procesos de implementación de los sistemas en cada institución, se lleva adelante bajo una lograda articulación donde se reconocen supuestos teóricos y concepciones ideológicas determinadas, permitiendo observar de manera directa a las políticas públicas y su ejecución. Este señalamiento acompaña todo el proceso de implementación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación.

Habiendo aclarado las posiciones analíticas en los párrafos precedentes, se exponen las nociones conceptuales desde las cuáles serán enfocadas las reflexiones para reconocer los aprendizajes derivados de estas experiencias.

En primer lugar, se orientan las reflexiones desde la importancia de aportar al fortalecimiento de las capacidades estatales de las administraciones públicas. Respecto a esto, se toma como posición fundamental contribuir activamente a las aptitudes de los organismos estatales para alcanzar sus fines y lograr objetivos públicos. En ello, sus cualidades para lograr esas finalidades; la potencialidad de fortalecer aquellas que registren oportunidad de mejora y reforzar aquellas que se encuentran más desarrolladas; y fundamentalmente en las condiciones en las que esas cualidades y potencialidades están al momento de su puesta en acción para lograr los resultados esperados (Bertranou, 2015:39).



En este marco, por la complejidad que refiere a las organizaciones públicas, sus dimensiones y sus trayectorias en América Latina y en Argentina, pensar en fortalecer y potenciar capacidades de las administraciones públicas requiere pensar en procesos de innovación. Esto es ser capaces de generar ideas que permitan repensar las formas de definir y abordar los problemas, generar nuevos conocimientos desde reflexiones compartidas y colectivas (Zúñiga-Guevara, 2022) con el horizonte de generar más y mejor valor público a las intervenciones públicas estatales, es decir, la calidad, oportunidad y sostenibilidad de las medidas para satisfacer las necesidades de las sociedad.

Por otro lado y en el núcleo, se encuentra lo relativo a la evaluación y al monitoreo.

Se entiende a la evaluación como una actividad programada de reflexión sobre la acción, que se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, y comparaciones respecto de parámetros establecidos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos (previstos o ya obtenidos); la finalidad es formular recomendaciones que permitan tomar decisiones para mejorar la acción (Nirenberg et al, 2000).

La evaluación de las políticas públicas entonces, y en una definición simple, consiste en realizar un análisis respecto de la manera en que desde un gobierno se abordan los problemas públicos, valorando su actuación en ese intento de resolución de los mismos (Bustelo Ruesta, 2001). Y desde una perspectiva integral que es en este caso la priorizada, puede referirse a "...la valoración del diseño, gestión, aplicación y efectos de los proyectos, mediante el uso de un conjunto de técnicas propias de las ciencias sociales" (Osuna LLaneza y Velez Mendez, 2004:59). Es decir, no se considera a la evaluación como la última etapa de valoración de una política que ya ha sido implementada sino como un ejercicio que es posible y recomendable realizarse durante todo el ciclo de vida de una actuación pública.

Asimismo, en escenarios complejos actuales se torna en un instrumento fundamental para la búsqueda de eficiencia, eficacia, control y transparencia de manera crítica. Constituyéndose así, en un canal superador para la rendición de cuentas y en una herramienta elemental para generar evidencias que demuestren la efectividad (o no) de un programa determinado. Además, detrás de las prácticas evaluativas existe un propósito de aprendizaje sobre las actuaciones realizadas en el marco de una intervención pública ya que se presenta como un instrumento para la mejora del conocimiento de los gestores y responsables del programa objeto de evaluación.

Un Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas es fundamentalmente una herramienta para la gestión pública cuya principal finalidad consiste en analizar e indagar de manera continua y sostenida en el tiempo los avances de un proyecto, programa o política pública. El seguimiento, orientado a la evaluación, implica la comprobación de la realización gradual de los aspectos físicos y financieros; y desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa de la marcha del programa a través de la sistematización de información que pueda ser utilizada para evaluar por ejemplo su eficacia, eficiencia e incluso su impacto. Principalmente, esta herramienta tiene por función la retroinformación del desempeño para mejorar el logro de resultados.

El monitoreo y la evaluación se encuentran fuertemente vinculados uno con el otro: mientras uno informa, la otra concluye; al mismo tiempo que uno se realiza de forma permanente y periódica, la otra se lleva a cabo en un momento puntual. Así, el seguimiento nutre a la evaluación, y ésta difícilmente puede llevarse a cabo sin la definición previa de un sistema de monitoreo.

El argumento que sostiene el fundamento para implementar SMYE en organismos públicos, incluye aportes y ventajas tales como: conocer quién y cómo llevan a cabo la ejecución o desarrollo de un programa; la obtención de información de calidad, fiable, ágil y oportuna; la descripción de la evolución y grado de avances de las actividades que componen el programa por medio de indicadores e índices; y la posibilidad de identificar



Además, detrás de las prácticas evaluativas existe un propósito de aprendizaje sobre las actuaciones realizadas en el marco de una intervención pública ya que se presenta como un instrumento para la mejora del conocimiento de los gestores y responsables del programa objeto de evaluación



segmentos críticos, nudos y potenciales problemas que posibiliten alertar y tomar eventuales decisiones correctivas.

Surge en esta instancia pensar en cómo estas innovaciones en el sector público pueden estar efectivamente integradas a la dinámica de sus instituciones, fortaleciendo sus capacidades estatales. Los procesos de institucionalización son por demás complejos, y no se pretende dar cuenta exhaustivamente de este entramado. Sin embargo, como ya se ha adelantado, el propósito es reflexionar sobre la institucionalización del monitoreo y evaluación en la administración pública. Para ello, adoptamos la perspectiva que reconoce dos dimensiones que son útiles para la comprensión: en los procesos de innovación pública existe una dimensión institucional y una dimensión organizacional. Esta aproximación conceptual permite pensar en propuestas prácticas de carácter organizativo mediante las tecnologías de gestión que se desarrollan, pero siempre con un horizonte institucional. Es lograr una mayor solidez institucional pero sin renunciar a la innovación (Ramíó, 2015:9-11).

Motiva a las preguntas implícitas de este trabajo ¿Qué factores influyen a favor y/o en detrimento de lograr una mayor institucionalidad/institucionalización del monitoreo y evaluación en el sector público? ¿Qué estrategias permitirían que los grandes esfuerzos de las administraciones públicas en esta dirección puedan cristalizarse?

Demás está decir que no todos los contextos y coyunturas son iguales, y que los factores y sus magnitudes no son los mismos. Sin embargo, pensar en la existencia de elementos que operan como tensores reaccionarios y tensores progresistas para la innovación pública, resulta necesario para responder a los interrogantes aquí planteados. Los primeros

¿Qué factores influyen a favor y/o en detrimento de lograr una mayor institucionalidad/institucionalización del monitoreo y evaluación en el sector público? ¿Qué estrategias permitirían que los grandes esfuerzos de las administraciones públicas en esta dirección puedan cristalizarse?

implicarían resistencias de las administraciones públicas a la innovación y los segundos avances pro innovación para robustecer las iniciativas y sostener los resultados parciales.

Finalmente, la perspectiva compartida tiene un pivote material, que ha sido el desarrollo del Sistema de Monitoreo y Evaluación impulsado por el Área de Políticas Públicas de la UNCUIYO, que posee procesos de transferencia tecnológica Universidad Públicas-Estado implicados. Como tal, esta transferencia “tiene incidencia en la configuración institucional, materializadas en arreglos o dispositivos especializados (...) y a la vez también representan el modo de coordinación de la agenda universitaria con la agenda del entorno (Codner, 2022:3-4). Este Sistema condensa el posicionamiento respecto a la administración, la gestión y la toma de decisiones públicas, criterios técnico-académicos propios del monitoreo y evaluación de políticas, y un soporte en tecnologías digitales como herramienta.

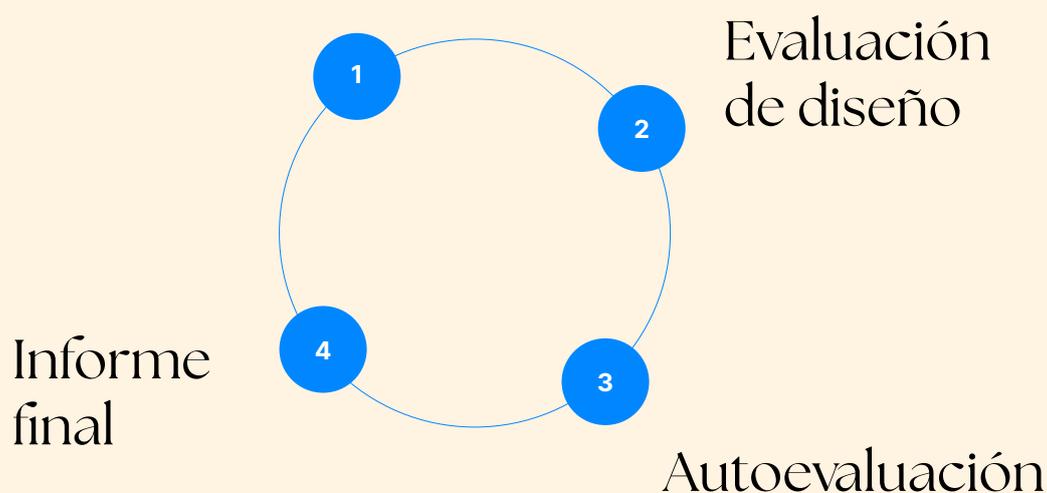
Sobre los sistemas de MyE impulsados desde el APP

Los sistemas propuestos contemplan la producción y sistematización de información sobre la gestión de programas considerados estratégicos por cada una de las instituciones. Uno de sus desafíos centrales, consiste en ser un instrumento a través del cual puedan analizarse la calidad, la eficacia y eficiencia, comprobando hasta qué punto las políticas y los programas que se ejecutan y los servicios que se prestan, ofrecen resultados satisfactorios. Las evaluaciones generan resultados contribuyen con la formulación de recomendaciones y lecciones aprendidas orientadas al aprendizaje y al mejoramiento de las intervenciones públicas. Su implementación en el ámbito de la gestión pública, busca generar procesos más eficientes durante la planificación, ejecución y control de los programas y políticas públicas impulsados, mejorando la formulación de proyectos, el control de gestión, la utilización de los recursos públicos y la relación con los ciudadanos y otros sectores de gobierno.

Este Sistema es una herramienta administrada a través de una plataforma tecnológica desde la cual puede indagarse, de manera continua y sostenida en el tiempo, los avances de los programas prioritarios de la institución, comprobando la realización gradual de sus aspectos físicos y financieros con una perspectiva cuantitativa y cualitativa por medio de sistematización de información (indicadores, entre otros recursos). Su particularidad reside en que está diseñado bajo una perspectiva de evaluación integral: contempla en el análisis valorativo una visión que incluye el ciclo completo de un programa determinado, partiendo desde su diseño y llegando hasta sus posibles resultados, efectos e impactos. A su vez, desde el punto de vista del agente que evalúa, propone una evaluación de tipo mixta ya que se combina el análisis realizado por agentes no intervinientes en el diseño o ejecución del programa (evaluación externa) junto a la autoevaluación de quienes efectivamente han participado en la formulación y ejecución (autoevaluación).

En este sentido, la herramienta se encuentra integrada por distintos elementos que configuran el camino propuesto para su uso:

Ficha técnica
del programa



Primeramente, se observa una Ficha técnica de programa. Allí se muestra información básica de la actuación tal como: descripción, objetivos, población destinataria, marco normativo y equipo responsable.

El segundo elemento o fase, consiste en una Ficha para la evaluación del diseño del programa. A partir de una guía de preguntas, organizada en torno a los criterios de relevancia, pertinencia y coherencia (interna y externa), se registran respuestas que conducen a “revisar” el diseño de un programa determinado.

A continuación, se encuentra presente la sección con las visualizaciones de los indicadores para el seguimiento (este es el componente central de la herramienta). A través de una selección de indicadores, de distinto tipo, el sistema permite registrar y visuali-

lizar (en línea y tiempo real) información relativa a la ejecución de un conjunto de actividades previstas para alcanzar los objetivos que el programa se propone. Este sistema de seguimiento, integrado por una batería de indicadores, es el que permite comprobar luego los resultados y los efectos del programa.

El cuarto elemento contiene la Ficha de autoevaluación. Al igual que la ficha para la evaluación del diseño, consiste en una guía de preguntas que orientan al gestor/responsable del programa a realizar una valoración integral, poniendo especial énfasis en el desempeño (resultados) del mismo. En este caso, las preguntas se estructuran en torno a los siguientes criterios: eficacia, eficiencia, impacto, cobertura, sostenibilidad, lecciones aprendidas y recomendaciones.

Finalmente, se encuentra prevista la realización de un Informe final de evaluación. Este componente puede ser definido como “el producto final” del SMyE. Prevé que su realización esté a cargo de un área externa, teniendo en cuenta la totalidad de los insumos provistos por los elementos o fases anteriores (incluyendo el informe de autoevaluación). A través de él, se realizará la valoración del diseño, gestión, aplicación y resultados del programa contemplando la formulación de recomendaciones orientadas a la toma de decisiones y al aprendizaje para el fortalecimiento de las actuaciones.



Metodología utilizada durante el taller

Los hallazgos obtenidos en el proceso analítico de las implementaciones de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación del Área de Políticas Públicas de la UNCUYO de los últimos 8 años, se realizaron mediante una jornada con formato taller.

Trabajar a través de esta modalidad implica priorizar una organización centrada en el hacer y en la búsqueda constante de dispositivos que integren el saber y el ejercer, induciendo a su vez, la producción de procesos, productos y reflexiones sostenidas en el intercambio constante de conocimiento.

La dinámica propuesta para este taller en particular consistió en pedir a las y los participantes, a través de un instrumento previamente elaborado, identificar y priorizar para cada uno de los casos o experiencias presentadas², condicionantes externos e internos a la organización estatal que afecten o favorezcan la adaptación, permanencia e institu-

cionalización de experiencias de monitoreo y evaluación hacia el interior de organismos de la administración pública en Argentina, cualquiera sea su nivel.

Seguidamente, de manera secuencial y como resultado del intercambio producido, se sistematizaron, priorizaron y categorizaron los principales emergentes.

2

Las experiencias analizadas durante la dinámica de taller fueron: a nivel municipal, ARAUCO - Municipalidad de Maipú, Provincia de Mendoza, 2015-2017; a nivel provincial, INFOSEP - Obra social de empleados públicos de la Provincia de Mendoza, 2017-2018; y a nivel nacional, e-IAF COMPAS - Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares del Ministerio de Defensa de la Nación, 2022-2023. Entre ellos se acumulan 8 Programas incorporados al SM&E, con 8 Evaluaciones de diseño realizadas, 8 Autoevaluaciones impulsadas, 6 Informes finales de evaluación realizados y más de 100 indicadores elaborados.

Los ejes ordenadores que guiaron el ejercicio propuesto se estructuraron a partir de los siguientes campos e interrogantes:

Delimitación de la sistematización: presentación sintética de la experiencia

- Nombre o denominación
- Descripción
- Periodo de implementación
- Organismo/s en el que se desarrolló la implementación
- ¿Qué actores institucionales participaron?
- ¿Qué competencias se pretendían desarrollar?
- ¿Qué resultados se consiguieron?

Campos de la observación: identificación de factores

- ¿Cuáles son los principales condicionamientos internos a un organismo que afectan de manera negativa el uso y la permanencia de experiencias de SMyE? ¿Es posible categorizarlos? ¿Es posible jerarquizarlos?
- ¿Cuáles son los principales condicionamientos externos a un organismo que afectan de manera negativa el uso y la permanencia de experiencias de SMyE? ¿Es posible categorizarlos? ¿Es posible jerarquizarlos?
- ¿Qué factores internos y externos a un organismo cree que contribuyen positivamente a la institucionalización de experiencias de SMyE? ¿Es posible categorizarlos? ¿Es posible jerarquizarlos?

Campo propositivo

- ¿Cómo cree que se pueden adaptar los sistemas y prácticas de SMyE para que sean efectivos en contextos frágiles o inestables?

En el siguiente apartado se presentan los emergentes que, sin pretensión de exhaustividad pero sí de trascendencia, fueron jerarquizados en clave de hallazgos luego de recabada la información mediante el Instrumento de sistematización y que incluyó a los equipos implementadores.



Hallazgos derivados de las experiencias de innovación pública

Los hallazgos emergentes de la dinámica del taller resultan de los datos recolectados en el proceso, los cuales fueron registrados, categorizados y analizados según dimensiones. De estas, dos pares de dimensiones fueron previstas a priori como puede deducirse del instrumento de sistematización -factores internos/externos y positivos/desfavorables-, y otra de ellas fue de construcción in situ al proceso de análisis -organizacional/vinculación a MyE-.

A continuación se organizan esquemáticamente las dimensiones mencionadas, que no pretende exhaustividad, sino que son a modo ordenador para una aproximación firme a la comprensión de la complejidad que representan:



Factores desfavorables



Factores favorables



Internos - Agrupados en torno a “Estructura y funcionamiento organizacional”



Internos - Agrupados en torno a “Saberes, modos y prácticas vinculados al SMyE”



Externos a la organización

Respecto a los factores desfavorables/positivos, el criterio utilizado refiere a si son destructores y dificultan los procesos de institucionalización en las organizaciones -tensores reaccionarios-, o si se trata de posibilitadores o habilitadores de estos procesos de institucionalización del monitoreo y la evaluación -tensores progresistas-.

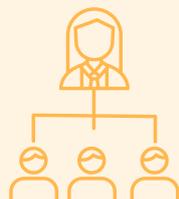
Sobre los factores internos/externos, el criterio para delimitar consistió en si se encuentra dentro del ámbito de intervención posible y directo de la organización o si es más dificultoso, costoso o poco viable.

Finalmente, y hacia su interior, los factores fueron subcategorizados en emergentes asociados a la estructura y funcionamiento

organizacional del ente estatal sujeto a la implementación del SMyE, o si se trata de emergentes relativos a saberes, modos y prácticas vinculadas al monitoreo y la evaluación.

Los hallazgos se exponen a continuación presentándose en combinación. Se procede a mencionar los elementos desfavorables y positivos como eje, ya que se pretende esclarecer los factores que favorecen o detraen a la institucionalización del monitoreo y evaluación. Luego se presentarán por un lado los factores internos y los elementos externos por otro, subclasificados posteriormente en si se trata de condiciones de funcionamiento organizacional o de cuestiones asociadas al MyE.

Factores desfavorables



Internos - Estructura y funcionamiento organizacional

En la combinación de factores que representan tensores reaccionarios o negativos a la institucionalización en análisis, se encuentran elementos internos relativos a la estructura y al funcionamiento organizacional.

Como un factor, asoman las áreas de planificación con bajo nivel de formalización y/o consolidación en los organismos. Esto significa que un elemento fundamental para el monitoreo y la evaluación, que es contar con un diseño claro de intervención pública, se encuentra ausente o poco desarrollado, y que es sustancial para cualquier ejercicio de innovación evaluativa con objetivos claros y sistemáticos.

Por un lado, surge también la debilidad de la formación académica/profesional o la disposición de experiencia significativa en monitoreo y evaluación de los equipos que conforman las áreas articuladoras de referencia en el proceso de implementación. El énfasis de este factor se pone en la especificidad de la práctica evaluativa, sus técnicas y sus usos. Ello significa un detractor de la institucionalización porque, si bien los equipos de servidores/as públicos/as tienen grados de profesionalización, contar con las nociones básicas de las técnicas y prácticas evaluativas son primordiales para que se tenga un horizonte y comprensión de sus efectos.

Por otro lado, se reconocen estructuras jerárquicas verticales con débil comunicación con los niveles operativos. Esto generalmente ralentiza los tiempos, dificulta tomar decisiones de los mandos medios y suele desmotivar la participación de agentes operativos en los procesos de monitoreo y evaluación. Incide como otro factor lo que se reconoce como una concentración de las organizaciones en procesos/procedimientos, distanciándose de instancias estratégicas, necesarias para proyectar el fortalecimiento gradual pero a largo plazo del MyE.

La relación hasta aquí, en términos de capacidades de planificación, equipos, estructura y coordinaciones, se combina con otro factor que afecta directamente y que no es posible obviar, que es la adecuada disposición, asignación y ejecución de recursos financieros para el sostenimiento de todos los demás elementos problematizados en este subapartado.

Finalmente, una mención especial por tratarse de un Sistema de Monitoreo y Evaluación con soporte en plataforma tecnológica, es la referida a la insuficiente dotación de equipos técnicos de las áreas de tecnología de los organismos. Esto es un detractor en la medida en que, en los tiempos que corren, difícilmente se pueda pensar en la sostenibilidad de los sistemas sin proyección de su soporte técnico-informático.

Internos - Saberes, modos y prácticas vinculados al MyE

A nivel interno a las organizaciones, y también en relación a los factores que representan tensores reaccionarios a la institucionalización, es posible reconocer elementos particulares a los saberes, modos y prácticas vinculados al MyE.

En línea con el apartado anterior, la reconocida baja institucionalización de las prácticas de planificación y el foco en procesos/procedimientos, incide en la poca orientación a programas y proyectos, enfoque útil para pensar el monitoreo, la evaluación y la gestión por resultados. Misma relación se analiza al reconocer la inexistencia de sistemas de evaluación estructurados y, además, el bajo grado de evaluabilidad de las actuaciones.

Su influencia significa una resistencia a la institucionalización ya que, al contar con deficiencias en estas capacidades centrales para escrutar con miras al aprendizaje las actuaciones públicas, resulta difícil realizar valoraciones fundadas en datos y la revisión de resultados si, desde el inicio, no se prevén todos estos elementos cruciales para realizarlo y proyectarlos a futuro.

Relacionado a ello, en una faz más operativa, se ubica la inexistencia, baja integración y/o débil actualización de sistemas de gestión de información interna, en cuanto a su uso y articulación con los procesos operativos y de toma de decisiones. Esto dificulta no sólo el proceso decisonal y obstaculiza una gestión por resultados, sino que no permite sentar bases centrales para el monitoreo y la evaluación, que son la disposición de datos e información oportuna y confiable. Esto generalmente provoca una fragmentada conciencia y conocimiento respecto a su uso efectivo para la toma de decisiones, lo que tiende a generar una baja confianza en los resultados que puedan obtenerse.

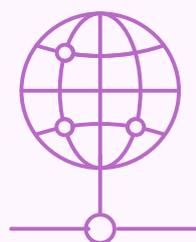
Ya en otra dirección, también surgen incidencias desde elementos más profundos y ocultos, como son la persistencia de inercias institucionales de resistencias al cambio y a la innovación y también de la preeminencia de la dimensión política, tales como el nivel de legitimación de la autoridad durante las implementaciones, además de su compromiso durante y posteriormente al proceso. Ambos condicionantes son tan fundamentales como lo técnico y hacen a la dimensión política de la evaluación en su complejidad. Sin voluntad política, sin legitimidad y con resistencias a la innovación, es difícil avanzar hacia la institucionalización del monitoreo y evaluación en las administraciones públicas.

A nivel general, y en completa relación con el punto anterior, se encuentra la idea organizacional que tiende a considerar la eva-



luación como negativa y como una actividad de control o auditoría, en contraposición a sus aprendizajes y orientación a resultados que impacten en un bienestar público. Esto influye, además, en la relativa desconfianza y potenciales conflictos intra áreas, intra equipos de trabajo, entre mandos medios y superior, y entre mandos medios y operativos. Iniciar procesos de monitoreo y evaluación, logrando su institucionalización, requiere de una fuerte capacidad institucional que valore la utilidad de los resultados para mejorar la gestión y la administración, fortaleciendo la toma de decisiones.

También se realiza la mención especial en cuanto al soporte tecnológico mediante plataforma. Esta alude a la marcada distancia entre las áreas de tecnologías y las áreas de gestión, y a los escenarios organizacionales donde sucede una suerte de competencia entre desarrollos tecnológicos. Esto incide como tensor reaccionario ya que no solo no se piensa la integralidad de la información, sus recursos y usos, sino que dificulta pensar a largo plazo iniciativas que sean vistas como adversarias cuando pueden ser complementarias para mejorar las capacidades estatales de los organismos públicos.



— Externos a la organización

En el plano de los elementos exógenos, surgen factores que son parte del contexto y que son identificados como tensores reaccionarios a los procesos de institucionalización bajo análisis en este trabajo.

La relativa poca extensión de una cultura, institucionalización y práctica evaluativa en el sector público en Argentina; la existencia de sistemas de evaluación heterogéneos, con baja articulación entre sí; junto a la discontinuidad de las macro iniciativas presentes en el devenir de nuestro país, inciden fuertemente en las decisiones de todos los niveles estatales.

Esta situación se da en un marco mayor, en la que a priori se reconocen ciertas características de los entes públicos en nuestro país, provincia y municipios, aunque con matices.

Entra en escena la gran relevancia de la dimensión política en todos los procesos de monitoreo y evaluación por su transversalidad, dinámica y su principal atributo: siempre hay tensión, como también los cambios de gestión y de referentes políticos-estratégicos que inciden en estas propuestas innovadoras. Estos se consideran factores detractores en la medida en que no permitan la capitalización de aprendizajes y resultados parciales, y que puedan incidir en la discontinuidad y fragmentación según intereses diversos. Para este trabajo, como ya se ha mencionado, el monitoreo y la evaluación no son procesos neutrales, aislados o meramente técnicos.

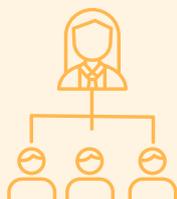
Otro de los elementos es que, en la riqueza federativa de nuestro país y el régimen municipal, también se encuentra una heterogeneidad regional e institucional de los organismos públicos estatales, tanto en los niveles de gobierno como en los entes que se dan para gestionar lo público. Esta heterogeneidad influye en la institucionalización del monitoreo y evaluación ya que, si se combina con la poca cultura evaluativa y la fragmentación de las iniciativas, resulta difícil reconocer el valor estratégico de los aprendizajes que surgen de estos procesos de MyE. Esto puede resultar en que no haya incentivos positivos para implementarlos o se desaprovechen e invisibilicen sus resultados, funcionando como un detractor.

Finalizando, existe un elemento fundamental y que involucra directamente a los equipos de trabajo externos a las organizaciones que han desarrollado las implementaciones que son evidencia empírica de este escrito. Esto es que, con todas las características internas e influencias externas de las organizaciones mencionadas hasta el momento, se generan límites entre los planes de trabajo basados en buenas prácticas y experiencia en procesos de monitoreo y evaluación, con los contextos organizacionales en los que se interviene. Implican una subordinación de lo primero a lo segundo, pues existe una tensión entre ambos. Si este elemento no es reconocido como tal y no se sostiene una vigilancia de la implementación durante el proceso, significa un detractor a la institucionalización de la propia práctica que se pretende fortalecer al no tener niveles crecientes de flexibilidad y capacidad de adaptación.

Por último, también en relación al soporte tecnológico de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación implementados por el Área de Políticas Públicas, se reconoce como un factor externo a las organizaciones la ausencia de políticas claras sobre software libre. Esto resulta fundamental ya que, en los desarrollos realizados, un problema emergente es el de la multiplicidad de plataformas licenciadas que generan un corset para proyectar la sostenibilidad y continuidad de los usos del monitoreo y la evaluación, al depender de permisos, actualizaciones y de recursos. Esto resulta significativo para la institucionalización si se considera que, este software, es donde se alojan las tecnologías de gestión ideada para el MyE, y que pensar en sistemas sin tecnologías de la información y comunicación en el contexto actual es controvertible.

Factores favorables

Continuando con el desarrollo, a nivel interno a las organizaciones y en relación a los factores positivos, es decir todos aquellos que han sido identificados como factores progresistas para fortalecer las iniciativas y aportar a la sostenibilidad de resultados, se identifican los siguientes.



Internos - Estructura y funcionamiento organizacional

En torno a este criterio, se jerarquiza el liderazgo político por un lado y el involucramiento de diferentes actores institucionales desde el inicio de los procesos de implementación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación por otro.

En cuanto al primero, implica contar con el impulso y convencimiento por parte de autoridades, niveles jerárquicos y/o tomadores de decisiones respecto a la importancia y al rol estratégico del uso de SMyE para alcanzar, entre otras ventajas derivadas, mayores y mejores niveles de eficacia. Resultó clave que las autoridades no solo consulten la información que arroja este tipo de herramientas sino que también haya sido aplicada para impulsar cambios institucionales y profundizar en los resultados logrados.

Respecto al involucramiento, se posiciona el uso de metodologías participativas frente a implementaciones que siguen procesos no reflexivos, traslaciones automáticas de sistemas sin tener en cuenta adaptaciones necesarias del contexto específico de cada organización (especificidades por su naturaleza, cultura organizacional, etc.) y sin tender al involucramiento de los diferentes actores para hacerlos partícipes del proceso. Esto fortalece los procesos de institucionalización ya que permite generar sinergias sostenibles y contribuye a producir una inteligencia y aprendizaje colectivo.

Continuando con los emergentes identificados, la existencia de áreas de referencia para actividades de MyE con responsabilidades y roles, y funciones asignadas y claras, también operan a favor del logro de su permanencia. Esto es estratégico y hace a la capacidad de la organización, lo que visibiliza planificación, programación y asignación de recursos del monitoreo y la evaluación.

De manera similar, impulsar y lograr una adecuada articulación entre áreas de gestión-administrativas y de tecnologías, también representa ventajas reales al momento de fomentar acciones de innovación en general o la aplicación y uso de SMyE en particular: poner en diálogo lenguajes, dinámicas de trabajo y saberes diferentes asegura trabajos interdisciplinarios, interáreas y fortalecen este tipo de iniciativas y sus alcances de una manera integral.

Por último, el factor del anclaje normativo, que implica que la misma organización promueva un marco normativo que formalice el encuadre de la herramienta, su uso, funcionalidades y responsabilidades en cuanto a la gestión, mantenimiento y desarrollo de la misma. El adecuado encuadre, que también prevea esquemas de gobernanza de datos, resulta vital en sistemas que contienen información sensible y estratégica para una organización.

+ Internos - Saberes, modos y prácticas vinculados al MyE

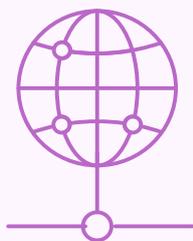
La validación de la organización pública en actores externos impulsores de propuestas de SMyE y su institucionalización en el sector público estatal, representa un elemento que fortalece el escenario. En las experiencias de implementación puestas bajo análisis aquí, emergen elementos de la confianza traducidos en valoraciones a la trayectoria, la alta capacidad técnica y el prestigio de equipos implementadores de la Universidad Pública, lo que constituye un apoyo al sostenimiento.

Por otra parte, la existencia de equipos de trabajo con intereses, apertura y nociones en diferentes niveles respecto a temáticas de planificación, seguimiento o evaluación de actuaciones, representa sin dudas un haber significativo que aporta a la sostenibilidad. La formación y las prácticas que desde una organización en particular se impulsen con relativa continuidad a través del tiempo, son ejercicios que proveen ventajas comparativas respecto de otras que no las poseen. Simplificando, producto de las lecciones aprendidas, no es lo mismo una implementación de SMyE en organizaciones que no disponen de este tipo de ejercicios a las que poseen prácticas más o menos consolidadas, tanto en niveles más operativos como en niveles ligados a lo estratégico.

De la mano de este emergente también asoma como factor positivo, el logro de la vinculación y/o alineación entre la finalidad de la evaluación y su utilidad, los intereses estratégicos-institucionales y de tomadores de decisiones dentro de la organización en un momento dado. En la medida en que se capitalicen las ventajas que provienen del MyE, las iniciativas tendrán más probabilidades de permanecer.

Por último, la apropiación de la práctica evaluativa por parte de los distintos actores implicados también se torna fundamental y se erige en un elemento diferenciador, especialmente porque neutraliza o disminuye el riesgo de que las herramientas impulsadas queden asociadas a una gestión en particular en sentido político partidario.





+ Externos a la organización

Promediando el final de este apartado, en esta categorización de factores positivos externos se listan emergentes que contribuyen con la permanencia de SMyE (tensores progresistas) pero situando la mirada desde el equipo implementador y, tal como lo dice el nombre de este documento, en aprendizajes derivados de las experiencias bajo análisis.

La incorporación durante la etapa de implementación de mayores niveles de flexibilidad y capacidad de adaptación por parte de los equipos técnicos y profesionales que lideran o forman parte, surgió como un rasgo clave condicionante para la culminación de los procesos y, especialmente, la adecuación al contexto de la organización.

En esta misma línea, y retomando lo expuesto en párrafos precedentes, la perspectiva participativa y de construcción conjunta reconocida por las/os agentes, logró el involucramiento y la capacitación fehaciente de actores estratégicos dentro de la organización, al mismo tiempo que garantizó y permitió la incorporación de aportes y miradas propias de ese contexto organizacional.

Un aspecto diferencial y en relación a la plataforma que caracteriza al SMyE desarrollado y que también refuerzan la adopción de esta metodología participativa, es implicar equipos propios de la organización en la decisión de la identidad del SMyE desarrollado (marca, denominación, color) e incluir experiencias de usuarios y accesibilidad al sistema. Todo ello, configura una experiencia conjunta entre el equipo implementador y la organización, que contribuye a la apropiación del sistema.

Comentarios finales



Como afirmación inicial, no existe un modelo general para implementar Sistemas de Monitoreo y Evaluación en la administración pública que resulte enteramente adaptable a todas las políticas o planes de gobierno. Es por ello que, como punto de arranque, debe hacerse un esfuerzo de análisis respecto a la naturaleza de las intervenciones públicas y a las necesidades de información que de allí se desprendan para lograr conocer los efectos que producen. De esta manera, dando lugar a las particularidades de cada contexto institucional, se logra preparar el escenario para fortalecer las capacidades estatales y atender a los objetivos públicos que se pretenden.

Ante ello, este documento no pretende dar sugerencias sobre qué hacer para lograr la institucionalización de SMyE, sino identificar variables críticas que permitan colaborar a la promoción de una cultura de la evaluación fundada, es decir, conocer factores de apoyo para avanzar en una práctica de monitoreo y la evaluación que permee en el nivel organizacional e institucional de las administraciones públicas.

Ante la diversidad y la heterogeneidad que poseen los organismos público estatales, esta identificación y delimitación de factores subyacentes que operan en el uso efectivo y la continuidad institucional de Sistemas de Monitoreo y Evaluación, servirán para trabajar en pos de consolidar lo positivo y de sopesar lo negativo para fortalecer las capacidades de las agencias públicas y así contribuir al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Otra de las líneas que cobran relevancia es la realización de procesos de concientización en relación a que, las actividades de monitoreo y evaluación, deben situarse y asociarse desde el aprendizaje. Esto implica alejarlas de la idea de control y eventual

sanción como consecuencia de resultados u objetivos no alcanzados.

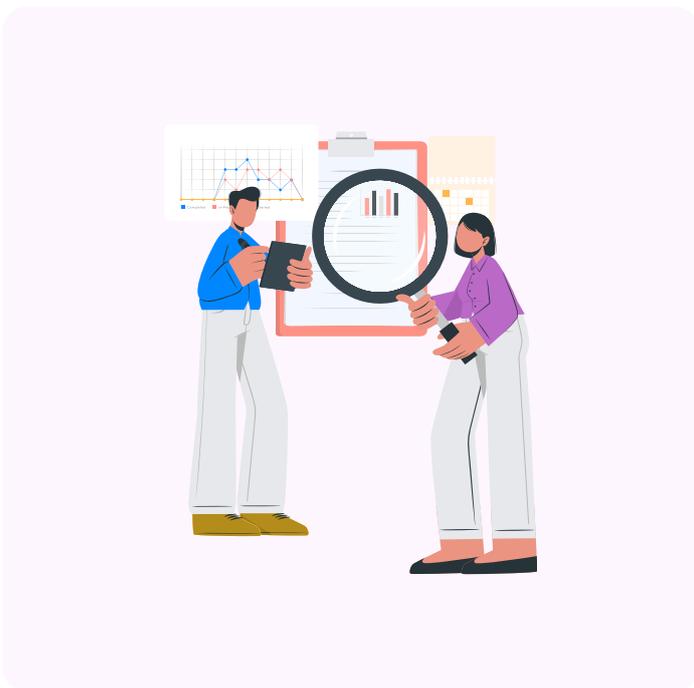
Igual tratamiento debería orientar la práctica y proponer modos de carácter organizativo mediante las tecnologías de gestión pero siempre con perspectiva institucional, para que no sean enunciados discursivos sin correlato pragmático.

Otro aprendizaje considerado relevante es la contemplación de la posibilidad de realizar metaevaluaciones respecto de las implementaciones con la finalidad de capitalizar lecciones aprendidas y aplicar estrategias superadoras. Desde el punto de vista del equipo implementador, esto supone tener mayor permeabilidad, adaptación y simplificación de cara a los diagnósticos realizados en cada organización, cuidando la no replicación automática de las implementaciones entre organismos y tender a una mejor transposición de las nociones teóricas a la práctica en los procesos impulsados. Adicionalmente, resulta importante involucrar a las/os agentes públicas/os operativas/os y mandos medios en los procesos participativos de las implementaciones, tanto en las validaciones, en la formulación de los instrumentos de información, como en todas aquellas fases consideradas críticas.

Un aprendizaje adicional radica en valorar como oportunidad la incorporación de una orientación más notoria hacia la ciudadanía

en este tipo de herramientas de MyE. Esto implica repensar las tecnologías diseñadas para la gestión interna con componentes y/o elementos orientados en una arista externa a la organización, que pueda contribuir no solo a la transparencia sino también a la institucionalización de Sistemas de Monitoreo y Evaluación como demanda ciudadana.

A modo de reflexión final y para concluir, en contextos frágiles e inestables, marcados por crisis y discontinuidades de diversos tipos, el monitoreo y la evaluación se erigen como prácticas que deben estar al servicio de una mejor gestión pública, estratégica, amplia y



situada, conduciendo a procesos de generación de valor público y puestos al servicio del logro de impacto en la mejora de calidad de vida de la ciudadanía.

Que existan organismos dispuestos, sujetos y convenidos institucionalmente para la implementaciones de Sistemas de Monitoreo y Evaluación como los que impulsa el Área de Políticas Públicas -integrales, integrados, con implementación gradual, capacitación, uso de tecnologías y transferencia-, es una muestra muy significativa de que buscan contar con información de calidad y oportuna, profesionalizar las prácticas y dotar de mayor racionalidad a la toma de decisiones.

Referencias bibliográficas



Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. En Revista Estado y Políticas Públicas, N° 4. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8788/1/RFLACSO-EPP4-3-Bertranou.pdf>

Bustelo Ruesta, Ma. (2001). La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 - 1999. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <https://webs.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>

Nirenberg, O. (Comp.) (2010). Enfoques para la evaluación de políticas públicas. En El Estado y las políticas públicas en América latina; avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social. Buenos Aires: Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires. https://www.ceadel.org.ar/IACEunicef/Archivos/ENFOQUES_EVAL_PolPublicas_dic2010.pdf

Osuna LLaneza, J. L., y Velez Mendez, C. (Coord). (2004). Guía de planificación y evaluación para Agentes de Desarrollo Local. Sevilla: Sevilla Siglo XXI. <https://desarrolloterritorial.adec.org.ar/herramientas/images/guia-de-planificacion-y-evaluacion-del-desarrollolocal.pdf>

Zúñiga-Guevara, R. M. (2022). Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N°30, pp. 88-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.10887>

Codner, D. G. (2022). Gestión de la vinculación y transferencia tecnológica en las universidades argentinas. En Ciencia, Tecnología y Política - UNLP, Año 5, N°8, pp. 1-10. <https://doi.org/10.24215/26183188e073>

Sobre las/os autoras/es

Pereyra, Alejandra Vanina - Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo y Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Internacional de Andalucía. Integrante del Área de Políticas Públicas de la UNCUYO desde 2012.

Rodríguez Ñancu, Lautaro - Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo, maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo por FLACSO Argentina. Integrante del Área de Políticas Públicas de la UNCUYO desde 2017.

ISBN

978-631-00-4014-1

Creative Commons

 **CC BY-NC-SA 4.0**

Diseño

Manuel Argumedo Vallesi - APP UNCUYO

¿Cómo citar este trabajo?

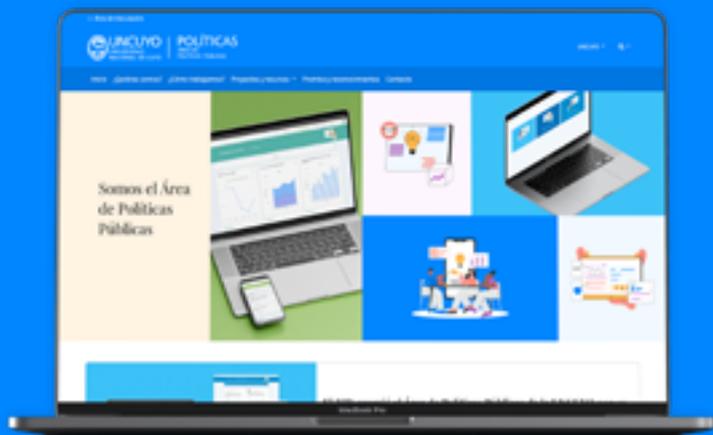


Pereyra, A. V. y Rodríguez Ñancu, L. (2024). Institucionalizar sistemas de monitoreo y evaluación en la Administración Pública. Aprendizajes derivados de experiencias de innovación pública. Área de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Cuyo.

Contacto

Pereyra, Alejandra Vanina - vanina.pereyra@uncuyo.edu.ar

Rodríguez Ñancu, Lautaro - lautaro.rodriguez@uncuyo.edu.ar



Visítanos

Para más informes o conocer sobre nosotros ingresá a uncuyo.edu.ar/politicaspublicas

 [/politicaspublicas](https://www.facebook.com/politicaspublicas)

 [/politicaspublicas](https://www.linkedin.com/company/politicaspublicas)