

ISSN 2683-9644

# CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

**Planificación estratégica y evaluación  
de políticas públicas. Experiencias  
y lecciones aprendidas en las provincias  
de Tucumán y Santa Fe**

Julio Saguir y Mariángeles Gutiérrez Bode

**116**

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Planificación estratégica y evaluación  
de políticas públicas. Experiencias  
y lecciones aprendidas en las provincias  
de Tucumán y Santa Fe**

Julio Saguir y Mariángeles Gutiérrez Bode

**116**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Ing. Agustín Oscar Rossi**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Mag. Leandro Bottinelli**

Director Institucional del INAP

# Índice

---

<b>Presentación</b>	<b>10</b>
<b>1 Los ODS y la Agenda 2030: herramientas de planificación. El caso de Tucumán</b>	<b>15</b>
<b>2 La evaluación en el sistema presupuestario de la provincia de Santa Fe</b>	<b>35</b>

---

## PRESENTACIÓN

# Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública

En 2022 se cumplieron 30 años de la creación del Consejo Federal de la Función Pública. Con el objetivo de conmemorar la continuidad de este espacio de diálogo con articulación federal y reflexionar sobre los desafíos futuros, la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP en colaboración con el CoFeFuP, lanzó la Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP). Se trata de una colección en donde se reflexiona sobre experiencias de gestión pública provinciales y se las difunde, con el fin de promover la mejora de las capacidades públicas en temas de empleo e innovación desde una perspectiva genuinamente federal.

Cada publicación de esta serie recupera el trabajo articulado de diferentes áreas de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación con los gobiernos provinciales, que —a través del CoFeFuP y el INAP— tomaron la iniciativa de abrir este espacio para conocer y divulgar múltiples y valiosas experiencias de políticas públicas en las 23 jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta serie, además, es un reconocimiento a la continuidad de una verdadera política de Estado que, a lo largo de tres décadas, trascendió diversas coyunturas político-institucionales e impulsó —no sin altibajos— la construcción de un federalismo concertado, la búsqueda de ejes de acción estratégicos, la convergencia de intereses y el compromiso responsable del elenco múltiple de actores que participa del diseño e implementación de las políticas públicas.

Desde el Consejo se realizan estudios, se promueven herramientas de gestión y estrategias acordadas para el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a la

construcción de un Estado efectivo, eficiente, presente y estratégico en beneficio de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestro país. La Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFup) recupera algunas experiencias relevantes de las tantas que se han gestado en el encuentro de la Nación con las provincias, y de las provincias entre sí.

El propósito principal de este conjunto de trabajos es poner en valor los saberes y las experiencias de quienes gestionan las políticas públicas en las diferentes áreas. Cada cuaderno aborda distintas temáticas y describe diferentes modos de organización de las experiencias, donde las lectoras y los lectores podrán encontrar, en algunos, los fundamentos y los horizontes de transformación que las políticas proponen; y en otros, las metodologías, las herramientas de trabajo y los aprendizajes que emergen de los recorridos de gestión.

Esta serie aborda temáticas asociadas a la gestión del empleo público, la formación y el diseño de políticas en torno a la temática de género, la planificación de políticas públicas, las políticas de innovación y de modernización administrativa, y el desarrollo de herramientas para la interoperabilidad asociada a la integración de los procesos.

De esta manera, nos proponemos alentar la difusión y la colaboración horizontal como parte de las acciones de la Secretaría de Gestión y Empleo Público para consolidar los espacios federales que aportan al fortalecimiento del Estado en todos sus niveles y jurisdicciones.

**Vanesa Arrúa**

Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública

**Pablo Nemiña**

Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones  
del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

# **Planificación estratégica y evaluación de políticas públicas. Experiencias y lecciones aprendidas en las provincias de Tucumán y Santa Fe**

## **Coordinadoras/es**

---

### **Vanesa Arrúa**

Licenciada en Trabajo Social y doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora titular en la Licenciatura en Comunicación Social de la UNLP. Integra el Centro de Investigación en Comunicación y Políticas Públicas de la misma universidad. Desde 2021, es coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP).

### **Ramiro Coronel Román**

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor adjunto e investigador de la UNLP. Coordinador técnico de la Comisión de Planificación, Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP).

### **Pablo Nemiña**

Doctor en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Investigador adjunto del Conicet, con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales de Flacso. Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).



## **Autoras/es**

---

### **Julio Saguir**

Secretario de Estado de Gestión Pública y Planeamiento del Gobierno de la provincia de Tucumán. Vicepresidente segundo de la Asamblea CoFeFuP.

### **Mariángeles Gutiérrez Bode**

Subdirectora General de Evaluación de la Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe. Integrante de las comisiones de Planificación, Evaluación y Calidad de las políticas públicas y de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Prácticas Responsables.

# Presentación

## Ramiro Coronel Román y Melina Picart\*

Los artículos que integran este *Cuina*p invitan a recorrer las experiencias de planificación y gestión de las provincias de Tucumán y de Santa Fe, cuyas reflexiones se enmarcan en las políticas de gestión del Estado, al tiempo que abordan distintas dimensiones de lo público.

Esta diversidad de abordajes invita a pensar en las estrategias que se desarrollan en la gestión de los territorios y en la importancia de reflexionar sobre la planificación en el Estado. En este sentido, pensar los procesos de evaluación y sistematización de experiencias de políticas públicas habilita a construir y fortalecer la toma de decisiones en las políticas públicas y cómo estas dialogan con la realidad en diferentes contextos sociales, políticos y culturales que marcan la implementación de las políticas públicas.

Los artículos presentados se enfocan en dos temáticas. Por un lado, se aborda la implementación de herramientas y acciones para la planificación en la gestión pública en torno a los ODS y la Agenda 2030 en la provincia de Tucumán. Por el otro, se observa la experiencia de la provincia de Santa Fe en el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación en el ámbito de la Dirección General de Presupuesto, con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del gasto público al relacionar la evaluación con el ciclo presupuestario.

Por una parte, en el artículo «Los ODS y la Agenda 2030: herramientas de planificación. El caso de Tucumán», Saguir reflexiona acerca de la importancia

---

\* Licenciada en Comunicación Social UNLP. Coordinadora de la Comisión de Planificación, Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas de CoFeFuP. Docente de la Universidad Nacional de La Plata.

de la vinculación entre la gestión provincial y los ODS, que parte del proceso de apropiación y adaptación de aquellos como herramienta de planificación y es acompañada de una tarea de sensibilización y capacitación, a través del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), organismo responsable de la formación de los servidores públicos de la provincia. Para ello indaga en la planificación para la acción: «La acción “virtuosa” por medio de la cual diseñamos hoy acciones que se realizarán en el tiempo, con el fin de que mañana disminuyamos los riesgos o los costos de las acciones eventualmente perjudiciales. Tal diseño, así como las acciones, disminuye la incertidumbre del mañana».

Para Saguir, los ODS producen una «comunidad de práctica», internacional y nacional, pública y abierta de alto valor simbólico y consecuencias concretas, que generan «puertos de llegada» e intercambio de diseños, prácticas y experiencias —«rutas»— alternativas y posibles.

En segundo lugar, en su artículo «La evaluación en el sistema presupuestario de la provincia de Santa Fe», Gutiérrez Bode desarrolla cómo la evaluación permite iluminar la asociación entre la asignación y el uso de recursos financieros y el logro de resultados.

Al respecto, la autora sostiene que «La función de evaluación se inscribe en un reto sustancial para los Estados: fortalecer sus capacidades de acción sobre los problemas públicos en un contexto con múltiples demandas y desafíos crecientes». De esta manera, según Repetto, la capacidad en la gestión pública se relaciona con la aptitud de los organismos gubernamentales para generar valor público a través de la implementación de políticas. Cuando hablamos de capacidades, nos referimos tanto a los aspectos técnicos como políticos que inciden en las funciones críticas de

la gestión de políticas públicas: planificación, presupuestación, ejecución y evaluación.

En la tarea de planificar es necesario conocer, comprender, extraer enseñanzas y saber comunicarlas para apropiarnos críticamente de las experiencias vividas y dar cuenta de ellas al compartirlas con otras personas. Es el proceso de reflexionar, sistematizar y comunicar las experiencias para nutrir el sentido que le damos a las políticas públicas en la gestión del Estado en todas sus dimensiones.

Jara Holliday (2011) sostiene que

La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La Sistematización de Experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora.

Pensar los procesos de planificación y gestión de políticas públicas requiere, además, una toma de posición respecto de los procesos de producción de conocimiento que estos suponen. En ese sentido recuperamos la reflexión epistemológica que propone el pensamiento complejo como un modo de pensar la gestión de las políticas públicas, es decir, el Estado y las políticas públicas abordan realidades complejas, y desde esta visión retomamos la mirada de Morin (2005), quien propone pensar la realidad como un escenario dinámico en el que se dan múltiples relaciones en diferentes dimensiones y se encuentra atravesada por una constante construcción,

asimismo pone en discusión que la incertidumbre es necesaria para transitar el proceso de planificación y gestión de las políticas públicas.

Siguiendo a Morin, toda política que tiende a un desarrollo humano y a un mundo mejor necesariamente debe plantearse esta pregunta: ¿qué se puede esperar? Lo que exige interrogar al hombre, a la sociedad, al mundo. En este sentido, Morin apela a la metáfora del navegante para caracterizar el proceso de planificación/gestión:

... La política no gobierna sino que navega al timón, en el sentido cibernético, en el sentido en que la palabra «cibernética» significa «navegar al timón». Pero esto no quiere decir que solo deba navegar el rumbo de día a día; debe tener una idea-faro que la ilumine. No puede hacer programas para el futuro, puesto que los programas son proyecciones abstractas y mecanicistas que los acontecimientos desbaratan. Sin embargo, es necesario proyectar valores, ideas-fuerza, ideas motoras. Y la acción es siempre una estrategia (2005, p. 26).

Desde esta visión, Moreno (2002), quien trabaja las corrientes de pensamiento y las fuentes teóricas que dan origen al pensamiento de la complejidad, entiende que

La complejidad también es sinónimo de riqueza de pensamiento. Un pensamiento que asume, a la vez, principios antagónicos, concurrentes y complementarios. E incorpora tanto el orden como la incertidumbre, lo aleatorio y lo eventual. Lo complejo asume los aspectos del desorden y del devenir como categorías que juegan un papel constructivo y generativo en la realidad y en el conocimiento. Estos aspectos aparecen en el conocimiento no sólo como explicaciones sino también como principios explicativos. No como algo que se explica, sino como algo a partir de lo cual se explica o que sirve para explicar otras cosas (p. 12).

En este sentido, siguiendo a Moreno se propone que «el concepto de organización es clave para el pensamiento complejo, en tanto lo incierto y lo nuevo cobran sentido para pensar las dinámicas de aprendizaje y transformación que existen en las organizaciones vivas» (2020, p. 3).

Este enfoque, por un lado, entiende que las múltiples miradas, los actores y el proceso no son lineales ni absolutos, ya que el conocimiento dialoga con consensos y acuerdos que permiten repensar nuevos parámetros de desarrollo; y, por otro lado, sostiene que la planificación/gestión es concebida como producción del conocimiento que genera nuevas realidades.

## Referencias bibliográficas

- Arrúa, V. (2020). *El Proceso de Planificación y Gestión*. Taller de Planificación de Políticas de Comunicación. Licenciatura en Comunicación Social. FPyCS. UNLP. <https://drive.google.com/file/d/1VErb084YyQ6GhQ-IhIamdJIHOZiZFmyd/view?usp=sharing>
- Jara Holliday, O. (2011). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. Programa Latinoamericano de Apoyo a la Sistematización de Experiencias del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina).
- Moreno, J. C. (2003). Fuentes, autores y corrientes que trabajan la complejidad. En M. A. Velilla (Comp.), *Manual de Iniciación pedagógica al pensamiento complejo*. Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior. Unesco-Corporación para el desarrollo complexus. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131357/PDF/131357/spao.pdf.multi>
- Morin, E. (2005). Epistemología de la Complejidad. En D. Fried Schnitman (Coord.), *Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad*. Paidós.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. INDES Serie de Documentos de Trabajo, I-52, 1-40.

# Los ODS y la Agenda 2030: herramientas de planificación. El caso de Tucumán

Por Julio Saguir

## Resumen

En este artículo se realiza un recorrido por los ejes y la matriz estratégica en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la apropiación de la Agenda 2030 y la adaptación de sus sistemas de Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED), que se realiza en el marco de la Ley provincial de la Planificación de la Gestión Pública (Ley 8839). Además, se comparte la apuesta como herramienta para la planificación y la gestión de la política pública en la provincia de Tucumán.

El modelo de gestión provincial se organiza en dos grandes líneas de trabajo. Por un lado, la definición de metas estratégicas e indicadores de seguimiento; y por el otro, la organización de políticas, normativas y acciones que hacen posible su implementación.

Lo primero se relaciona con la planificación estratégica —aquella definición y establecimiento de metas de largo plazo: el «puerto de llegada»—. En cambio, lo segundo se vincula con la planificación operativa, es decir, las acciones de corto y mediano plazo que conducen a las metas de largo plazo: las «rutas».

## **Palabras clave**

Planificación estratégica, Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, Gobierno de Tucumán.

## **Abstract**

This paper seeks to review the Axes and the Strategic Matrix in relation to the Sustainable Development Goals (SDGs), the appropriation of the 2030 Agenda, and this adaptation of its LED systems, within the framework of the Provincial Law on Public Management Planning (Law 8839). It also shares the implementation of the tool for the planning and management of public policy in Tucumán.

The provincial management model is organized in two main lines of work. On the one hand, the definition of strategic goals and monitoring indicators; and on the other, the organization of policies, regulations and actions that make their implementation possible.

The first line has to do with the Strategic Planning we referred to at the beginning—the definition and establishment of long-term goals: the «port of arrival». The second line relates more to Operational Planning—the short- and medium-term actions that lead to long-term goals: the «routes».

## **Key words**

Sustainable Development Goals, Strategic Planning, Government of Tucuman.



## Introducción

Planificar es la actividad por la cual se vincula, de manera dinámica e interactiva, el accionar humano presente —de una persona, de una organización, de una sociedad— con su futuro. Es la actividad por la que esa persona, organización o sociedad diseña hoy acciones en el tiempo (corto, mediano y largo), con el fin de ejercer un impacto en su mañana. Y también, es la actividad por la que se relaciona su situación actual con su situación deseada.

La planificación del accionar humano en sociedad presenta, por lo menos, dos problemas. Uno está vinculado a su realización en el tiempo. Es un problema de intertemporalidad. El otro está vinculado con la organización de las acciones de varios (individuos, grupos, jurisdicciones) en pos de un mismo bien o interés común. Es un problema de acción colectiva.

El problema de la intertemporalidad fue bien planteado, entre otros, por Nicolás Maquiavelo, según él, el accionar humano está gobernado por la «fortuna» y por la «virtud». De allí que «puesto que nuestro libre albedrío aún existe, parece verdad que la fortuna es árbitro de la mitad de nuestras acciones, pero también *nos deja gobernar la otra mitad a nosotros*. Por ello, en tiempo de bonanza, conviene tomar precauciones, o con diques o con márgenes, para que crecidas posteriores, o bien siguieran por un canal o bien su ímpetus *no fuera ya ni tan desenfrenado ni tan peligroso*»<sup>1</sup>.

Así entonces, el futuro plantea un problema crítico: la incertidumbre respecto de lo que puede suceder. Ante ello, la «virtud» consiste en la capacidad de realizar hoy previsiones —«con diques o con márgenes»—

---

1 Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, cap. 26, (la itálica es del autor).

para que en el futuro las eventuales «crecidas posteriores» no provoquen mayor daño o perjuicio.

De esto se trata la planificación: la acción «virtuosa» por medio de la cual diseñamos hoy acciones que se realizarán en el tiempo, con el fin de que mañana disminuyamos los riesgos o los costos de las acciones eventualmente perjudiciales. Tal diseño, así como las acciones, disminuye la incertidumbre del mañana.

Por su parte, el problema de la acción colectiva puede ser explicado a través del análisis de Santo Tomás de Aquino. Para él, este problema consiste en que, «librados a su accionar individual», los seres humanos en sociedad «caminan diversamente al fin propuesto». De allí que «si cada uno procurase para sí solo lo que le estuviese bien, la muchedumbre se desuniría en diferentes partes. Por ello conviene que además de lo que mueve al bien particular de cada uno, haya algo que mueva al bien común de muchos». De lo contrario, «la nave que según el impulso de diferentes vientos suele ser llevada a diversas partes, no llegaría al puerto deseado, si la industria del piloto no la encaminase a él»<sup>2</sup>. Así entonces, el accionar humano plantea otro problema crítico: el eventual incumplimiento de metas u objetivos comunes producidos por el accionar particular no coordinado o conflictivo. Cuando los particulares «procuran para sí solos lo que les estuviese bien», pueden concluir «no llegando al puerto deseado». Las preferencias individuales diversas —y eventualmente conflictivas—, la falta de información o, sencillamente la ausencia de comunicación, producen un resultado colectivo subóptimo. Es conveniente «la industria del piloto» que organice y coordine aquel accionar.

---

2 Tomás de Aquino, *Opúsculo sobre el Príncipe*, cap. 1.

De esto se trata también la planificación: «la industria del piloto» es una acción que organiza y coordina acciones particulares en procura de un bien o interés colectivo. Tal acción disminuye los riesgos del accionar individual unilateral y diverso, que dispersa los recursos particulares y amenaza los esfuerzos colectivos.

La planificación, entonces, es una actividad racional de establecimiento de objetivos y metas, y de diseño y organización de las acciones conducentes a su obtención y logros.

Aquel establecimiento —el «puerto», el punto final de llegada— se puede equiparar a lo que hoy se denomina planificación estratégica. Se relaciona prioritariamente con los fines y su cumplimiento en el largo plazo. Por su parte, el diseño y la organización de las acciones conducentes —«las rutas» para llegar al «puerto»— se pueden relacionar con lo que se conoce como planificación operativa. Se vincula mejor a la implementación en el corto y mediano plazo de aquellas acciones que concretan las metas y los objetivos finales.

El valor de la planificación reside, entre muchos otros, en que permite enfrentar los problemas de intertemporalidad y acción colectiva que atraviesan el accionar humano en sociedad.

## **Planificar en la gestión pública. Un marco común posible**

La actividad de planificar en la gestión pública presenta problemas y características similares a los mencionados. El establecimiento de metas y objetivos de largo plazo (la planificación estratégica) y la definición y ejecución de las acciones conducentes a aquello (la planificación operativa)

está atravesada de manera permanente por la incertidumbre intrínseca que pende sobre el futuro: la «fortuna» de Maquiavelo. El contexto internacional en sus más diversos aspectos —desde el bélico hasta el sanitario—; el devenir económico; la alternancia democrática y las emergencias sociales son solo algunos de los factores que imprimen incertidumbre al acontecer futuro y generan dificultades para la definición y el establecimiento de metas en cualquiera de las áreas que ocupan la tarea de lo público. En la tarea de administrar lo público, el largo plazo está seriamente condicionado por acontecimientos de diversa naturaleza generalmente cambiantes y de muy difícil pronóstico.

De manera similar, quien ha participado de la gestión pública en algún momento sabe y conoce que cualquier meta de gobierno es apenas viable sin la concurrencia colectiva y coordinada de las distintas áreas de gobierno. Es que difícilmente se puede distinguir y aislar alguna realidad de la vida colectiva (pobreza, desempleo, medio ambiente, género, desigualdad) cuyo logro pueda ser obtenido de manera exclusiva por las áreas de gobierno nominadas de manera compartimentalizada para ello.

En este sentido, un desarrollo internacional reciente, originado en Naciones Unidas, ha provisto un marco y un parámetro para llevar adelante la actividad de planificar en la gestión de gobierno en sus diversos temas, niveles y jurisdicciones.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 brindan una ocasión y una oportunidad inestimables para la tarea de establecer metas comunes y coordinar esfuerzos para su alcance. Su antecedente son los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos como metas de carácter social entre 2000 y 2015, que permitieron un primer ejercicio de planificación y coordinación de actividades intra e intergubernamentales.

El ejercicio y la experiencia de los ODM constituyeron un primer avance relevante para el desarrollo de una propuesta de objetivos más amplios, en contenidos y profundidad como los que hoy conforman la Agenda 2030.

Los ODS están constituidos por 17 objetivos de distinta naturaleza y diferente temática<sup>3</sup>, que pueden organizarse rápidamente en tres ejes: sociales, ambientales y económicos. Cada objetivo, a su vez, se clasifica en metas específicas que refieren a distintos aspectos del ODS en cuestión. Para cada meta se proponen indicadores cuantitativos, a partir de los cuales se pueden establecer y medir un punto de partida y un punto de llegada de la meta y su evolución en el ínterin. El horizonte de los ODS es 2030.

Asimismo, los ODS son una propuesta global y particular, conforman metas para todos los países en general y, en consecuencia, para la humanidad en su conjunto tanto en su momento presente como futuro. A su vez, cada país se puede sumar voluntariamente al cumplimiento de todos los ODS o solo de una parte. Es decir, a partir de su realidad y su necesidad particular, un país puede elegir privilegiar la consecución de aquellos objetivos que considera más urgentes o relevantes para el bienestar de su población.

Lo mismo sucede hacia el interior de un país: los distintos territorios y jurisdicciones que lo conforman pueden asumir los objetivos en su totalidad o parcialmente, dependiendo de los diagnósticos y los requerimientos de su situación actual y presente y del futuro que desea y propende su «puerto».

Al contrario de quienes lo perciben como una debilidad, la amplitud y la flexibilidad de los ODS constituyen más bien su mayor fortaleza a la hora

---

<sup>3</sup> Para más información, ingresar a <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

de utilizarlos como una herramienta de planificación y coordinación de la gestión pública y la acción de gobierno.

## **Los ODS como mecanismo y herramienta de planificación local**

Al igual que otras provincias y otros países de la región y del mundo, la provincia de Tucumán ha aceptado la propuesta de Naciones Unidas respecto de los ODS y la Agenda 2030, y en los últimos años ha avanzado en esa dirección con un modelo de trabajo que permite visualizar la potencialidad de esta oportunidad. En el marco general de la propuesta, el modelo de trabajo provincial constituye un desarrollo entre varios posibles. El ejercicio de adaptación y utilización de los ODS admite distintos trayectos y escenarios de implementación.

Específicamente en el caso de la provincia de Tucumán, el ejercicio se realiza a partir de la adaptación de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) previamente diseñados por la provincia, al marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Su punto de partida fue la firma de un convenio entre el Gobernador de la provincia, el Coordinador Residente de Naciones Unidas y la Secretaria del Consejo Nacional de Políticas Sociales del Gobierno nacional en 2016, a tales efectos.

A su vez, la apropiación de la Agenda 2030 y esta adaptación de sus LED se realiza en el marco de la Ley provincial de la Planificación de la Gestión Pública (Ley 8839). Este marco normativo, sancionado en 2015, tiene por objetivo instituir y estipular la actividad de planificación de la Provincia. La norma no antecedió a esta actividad, sino que fue el producto de una tarea de varios años, que permitió verificar a través de la experiencia y la

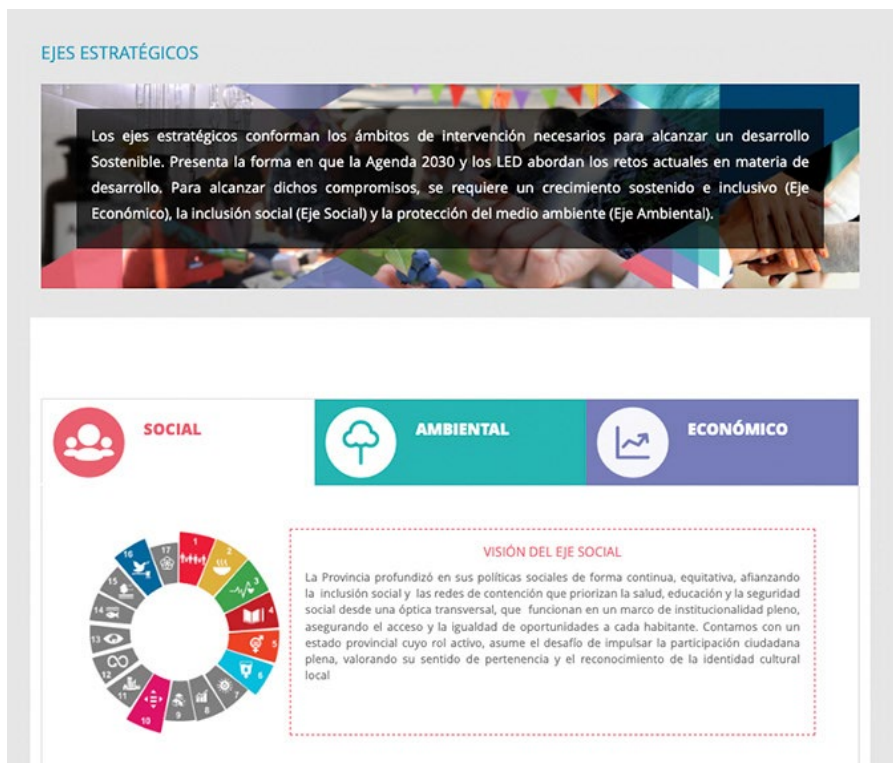
gestión sus posibilidades e inconvenientes. Esta ley enmarca y estipula la adecuación de los ODS en la provincia de Tucumán.

Además, este proceso ha permitido construir un portal web: el Portal ODS (<https://ods.tucuman.gov.ar/>). Este portal, realizado con recursos humanos y organizacionales propios y de carácter altamente innovador, es de acceso completamente abierto al público de manera que las/os ciudadanas/os pueden entrar, visualizar y consultar el Portal ODS de la Provincia y, por lo tanto, el mapa del accionar estatal y social.

El modelo de trabajo descrito, con sus líneas específicas —ejes y matriz estratégica— y su puesta sirve como herramienta para la planificación y la gestión de la política pública en la provincia de Tucumán. A continuación, se detallan algunos recorridos para abordar esta herramienta.

El modelo de gestión provincial se organiza en dos grandes líneas de trabajo. Por un lado, la definición de metas estratégicas e indicadores de seguimiento; por otro lado, la organización de políticas, normativas y acciones que hacen posible su implementación (Figura 1). Lo primero se vincula con la planificación estratégica que referimos en un principio —aquella definición y establecimiento de metas de largo plazo: «el puerto de llegada»—. En cambio, lo segundo se relaciona, más bien, con la planificación operativa, es decir, las acciones de corto y mediano plazo que conducen a las metas de largo plazo: las «rutas».

## Figura 1. Ejes estratégicos



Fuente: Portal ODS ([https://ods.tucuman.gov.ar/ejes\\_estrategicos](https://ods.tucuman.gov.ar/ejes_estrategicos))

Entonces, respecto a la primera línea de trabajo, para cada meta y ODS de la Agenda 2030 se estipula una meta provincial, toda vez que sea posible a partir de los indicadores existentes y los que se pudieron construir específicamente a lo largo la tarea.

Enmarcados en el esquema y la clasificación de niveles sugeridos por Naciones Unidas, esta tarea fue posible gracias a otro avance relevante en la provincia: el lanzamiento y el desarrollo del Sistema Estadístico



Provincial (<https://sep.tucuman.gob.ar/>), que consiste en la organización de un repositorio colectivo de todos los datos y de la información estadística de la provincia, anteriormente en manos de los distintos sectores y actores ministeriales y de la Dirección de Estadística Provincial. A partir de una tarea de asistencia y colaboración mutuas, el desarrollo del SEP fue relevante para la generación y la disposición de indicadores que permitieran la definición y el seguimiento de los ODS y sus metas provinciales específicas.

Estas metas provinciales sustentadas en indicadores cuantitativos son finalmente debatidas y acordadas por el sector público y la sociedad civil de la provincia, en el marco del diálogo social estipulado por la Ley provincial de Planificación de la Gestión Pública. Esto mismo sucede al inicio de cada período de gestión gubernamental. El diálogo social consiste en la realización de talleres en los que participan funcionarias/os y trabajadoras/es del sector público y referentes de las organizaciones de la sociedad civil (gremios, entidades empresariales, universidades, cámaras profesionales y asociaciones intermedias), donde se revisan, renuevan y modifican —en caso de ser necesario— las metas provinciales de los ODS para su realización en 2030. Las metas renovadas por el diálogo social al inicio de cada gestión de gobierno constituyen el horizonte estratégico sobre el cual las respectivas áreas ministeriales posteriormente elaborarán su plan anual operativo de trabajo durante el período de la gestión de gobierno.

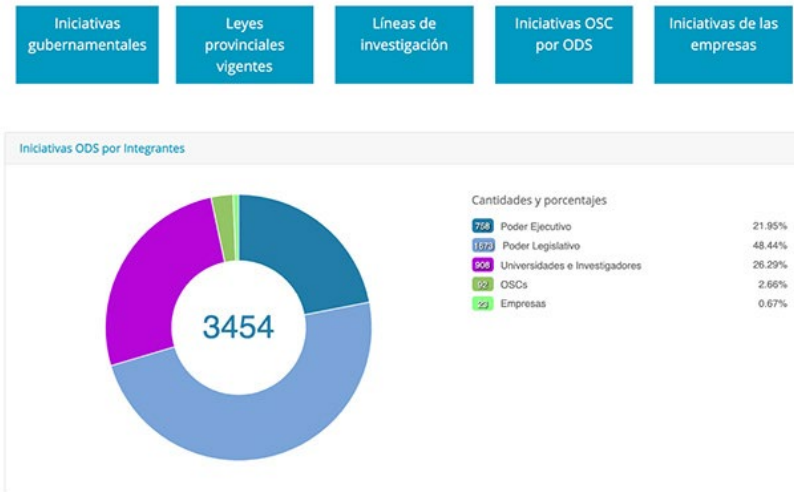
El segundo eje de organización del modelo o línea de trabajo, posiblemente el más novedoso en términos de vinculación de los ODS y las políticas públicas del Estado provincial, consistió en el desarrollo de una matriz estratégica que relaciona las metas de cada ODS con cinco «anillos» (representados con distintas solapas) de acciones públicas actualmente existentes, que se revisan y actualizan regularmente (Figura 2). Esta matriz, inicialmente, se definió con tres anillos de organización de la información:

las políticas (700) que implementan las áreas de gobierno en la actualidad; las leyes aprobadas (1600) por la Legislatura provincial desde 2000; los proyectos (900) de investigaciones en curso de los institutos del Conicet y las universidades provinciales.

Luego se le sumaron otros dos anillos de información: las iniciativas de la sociedad civil en dos de sus sectores claramente diferenciados: las organizaciones sociales (90) y el sector empresarial (23).

Cada una de las acciones de los «anillos» se vincula con las metas correspondientes de cada ODS. Como resultado cada meta ODS que la provincia previamente ha seleccionado como meta específica provincial, se vincula con las políticas relacionadas del Ejecutivo; las leyes provinciales respectivas, y los trabajos producidos por el sector científico de la provincia. Así se produce una matriz que organiza metas, acciones y actores. No de lo que se desea hacer, sino de lo que actualmente se hace, es decir, se produce un mapa del accionar público presente.

Figura 2. Matriz estratégica



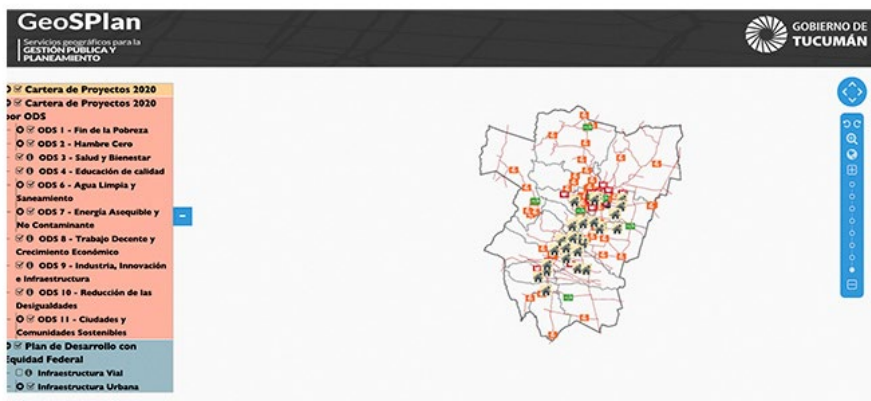
Fuente: Portal ODS (<https://matrizods.tucuman.gob.ar/>)

Aunque limitado en su número, este desarrollo es de relevancia conceptual, ya que expresa y testimonia una definición crítica de los ODS en cualquiera de sus implementaciones. Con diferente intensidad y participación, ninguno de los objetivos puede ser el resultado únicamente de la acción de gobierno o de lo público estrictamente referido. En este caso, la consecución provincial de la Agenda 2030 incluye la diversidad de acciones de una provincia: gubernamental y civil; público y privado.

Posteriormente, otro desarrollo de la matriz fue el Plan Provincial de Obras Públicas (Figura 3). Este plan se suma al conjunto de acciones del primer «anillo», es decir, a las políticas del poder Ejecutivo. Su mención especial se destaca porque todas y cada una de esas obras se ha georreferenciado, lo cual ha permitido una exposición potente del impacto territorial de la

implementación de las metas y los ODS en la provincia en esta área de políticas públicas.

**Figura 3. Plan Provincial de Obras Públicas**



Fuente: Gobierno de Tucumán (<https://obraspublicas.tucuman.gov.ar/>)

Hasta aquí, la apropiación y la adaptación de los ODS como marco y herramienta de la planificación refieren a diferentes sectores del nivel jurisdiccional provincial. No obstante, los ODS han avanzado en algunos municipios de la provincia dando inicio a un trabajo interjurisdiccional de territorialización. En algunos casos a partir de una decisión municipal de avanzar en su propio proceso de planificación, como ocurre con dos municipios que han avanzado en su incorporación. En otro caso, un tercer municipio los ha tomado como marco y herramienta para la implementación de su propio tablero de control y monitoreo. En todos los casos, la jurisdicción provincial actuó como asistente del nivel municipal para la implementación de sus tareas.

Asimismo, a lo largo del desarrollo mencionado, el proceso de apropiación y de adaptación de los ODS como herramienta de planificación ha sido acompañado de una tarea de sensibilización y capacitación a través del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), organismo responsable de la formación de los servidores públicos de la provincia. Ello se ha desarrollado de modo genérico con la incorporación de los ODS y la Agenda 2030 en la currícula permanente de los programas del IPAP (por ejemplo, la Tecnicatura, la Diplomatura y la Especialización en Gestión Pública), así como también en cursos específicos brindados a las áreas que se inician en la planificación basada en ODS. Las capacitaciones, que son teórico-prácticas, le dan una singular importancia a la modalidad de talleres de trabajo.

## **Beneficios y ventajas de los ODS como marco e instrumento de planificación**

Los ODS y la Agenda 2030 constituyen una herramienta de planificación y seguimiento de alto valor en la gestión pública. Esta es la experiencia que surge de la implementación realizada en la provincia de Tucumán.

La herramienta produce varios beneficios relevantes. Uno de ellos es un alto valor coordinador. Por cada meta ODS aparecen las acciones de todas las áreas ministeriales, variadas y diversas, y no solo las de aquellas que «naturalmente» corresponden a las áreas ministeriales por su tema de competencia (salud, educación, producción). De modo que por cada ODS específico permite observar las acciones que actualmente realizan otras áreas de gobierno en la consecución de los mismos. Ello se potencia mucho más en aquellos ODS que por definición son transversales, como pobreza, hambre, género, desigualdad, ciudades sustentables. De esta manera, la organización por silos típicamente característica de nuestro

Estado provincial, propia de casi toda administración pública en sus distintos niveles jurisdiccionales, queda atravesada —y diluida— por una lógica multicausal y eminentemente coordinadora.

El Portal ODS, y en particular la matriz estratégica diseñada por la provincia, pone de relieve que no hay meta ODS que se pueda cumplir sin la concurrencia de acciones de gobierno que hoy pertenecen a distintas áreas y competencias (Figura 4). Pero más aún, especifica y comunica cuáles son esas acciones y quiénes son los ejecutores de cada una de ellas. Además, la matriz estratégica «delata» el carácter eminentemente multicausal, transversal y coordinador de la Agenda 2030, y se constituye en una herramienta apropiada para ejecutarla.

Figura 4. Iniciativas públicas por ODS



Fuente: Portal ODS (<https://matrizods.tucuman.gob.ar/iniciativa/presentacion>)

Este potencial coordinador y de sinergias convergentes se favorece altamente con los «anillos» legislativo, científico, empresarial y de la sociedad civil. Por un lado, porque la vinculación de leyes existentes para cada meta, como así también de proyectos científicos de la academia provincial proveen los marcos de referencia a las políticas públicas del primer «anillo», además de insumos y alianzas con el ambiente crítico del conocimiento científico y tecnológico.

Por otra parte, y quizás más importante en el aspecto estratégico, porque esta conjunción de «anillos» producidos por la matriz vuelve evidente (y potencia) que el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 no es solo una tarea de un área particular del Estado, sino el producto de una acción conjunta de sus distintos poderes, y eventualmente de la comunidad toda. Dicho en los términos utilizados: la multicausalidad, la transversalidad y la coordinación también implican que este cumplimiento requiera de otras actividades y fuerzas ejecutoras —dentro del Estado y en la sociedad civil: academia, empresas, organizaciones de la sociedad civil—. Cada una de estas actividades conforma un «círculo» o «anillo» de acciones y actores que contribuyen e impactan en aquel cumplimiento. En este sentido, y a la hora de la decisión y la acción conjunta y coordinada, la matriz provee la información precisa de quienes están actualmente (organismos, programas) trabajando en cada tema de la gestión pública.

Otro beneficio de la matriz, en particular, es que hace evidente no solo las acciones que contribuyen al cumplimiento de los ODS, sino también los que se atienden escasamente. Es decir, permite ver lo que se hace y también lo que no se hace. Sin duda, ello puede ser parte de una decisión estratégica de una provincia o actor gubernamental, porque no todos los ODS pueden ser cumplimentados al mismo tiempo, pero la información

obtenida «alerta» sobre aquello que se ha priorizado y sobre lo que —por acción u omisión— se ha dejado de hacer (Figura 5).

Figura 5. Iniciativas por ODS

### Iniciativas por ODS **757**

El número corresponde a la cantidad de iniciativas vinculadas a una o más (hasta tres) metas ODS.

Seleccione el ODS que desea visualizar en detalle.



Fuente: Portal ODS (<https://matrizods.tucuman.gob.ar/iniciativa/presentacion>)

Otro avance valioso de la tarea realizada se relaciona con la transparencia y la apertura de información de la gestión estatal. A partir del desarrollo informático mencionado, toda la información del Portal ODS de la provincia se ofrece totalmente abierta al público y la ciudadanía a través de internet (objetivos y metas de la provincia, indicadores y estadísticas, normativas y acciones de la matriz estratégica). Se trata de un mapa del quehacer público a disposición y juicio del público y de las/os ciudadanas/os.



## A modo de conclusión

La apropiación y la adaptación de los ODS y la Agenda 2030 presentan un valor relevante, que se encuentra vinculado directamente a la tarea de planificación provincial específica. Ellos producen una «comunidad de práctica», internacional y nacional, pública y abierta, de alto valor simbólico y consecuencias concretas. Esto es, de organizaciones y personas que comparten un lenguaje, referencias, ejercicios y experiencias vinculados a la gestión e implementación de las políticas y del quehacer público. En la medida en que los ODS y la Agenda 2030 se han difundido y expandido como meta común de carácter global, organismos internacionales, nacionales, provinciales y municipales, agentes y agencias públicas y de la sociedad civil y asociaciones e individuos se han vinculado alrededor de preocupaciones y propósitos comunes «puertos de llegada»; e intercambio de diseños, prácticas y experiencias «rutas» alternativas y posibles. No se trata de elucubraciones hacia el futuro ni expresiones de deseo. Esta «comunidad de práctica», de manera por cierto descentralizada y no planificada, produce hoy muchos de estos beneficios colectivos. Es una consecuencia, seguramente «no intencionada», de la difusión y la expansión de los ODS y la Agenda 2030.

Tan solo a modo de ejemplo, ello sucede hoy en Argentina. Nación, varias provincias y distintos municipios realizan actualmente este ejercicio de apropiación y adaptación de los ODS y la Agenda 2030 (<https://www.undp.org/es/argentina/publications/2do-informe-voluntario-nacional-agenda-2030>). Su valor no reside solamente en el ejercicio particular de cada uno de ellos, sino en el intercambio presente entre las distintas jurisdicciones del país, con el fin de mejorar sus desarrollos de planificación; interactuar en un marco colectivo de metas y objetivos; ejercitar herramientas similares y comunes de gestión pública; compartir

y aprender de sus procesos y experiencias; generar y producir oportunidades de trabajo interjurisdiccional conjunto.

Estos pasos distan de ser suficientes, pero son avances positivos y, sobre todo, posibles. Seguramente susceptible de nuevas mejoras y progresos.

En este sentido, y a 30 años de su nacimiento y desarrollo, el Consejo Federal de la Función Pública se ha conformado como un espacio apropiado y conveniente para todo ello.

## La evaluación en el sistema presupuestario de la provincia de Santa Fe

Por Mariángeles Gutiérrez Bode

### Resumen

En este trabajo se expone la experiencia de institucionalización de la evaluación de políticas y programas presupuestarios en el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, iniciada por el Ministerio de Economía en 2020. Se aborda el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación en el ámbito de la Dirección General de Presupuesto, con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del gasto público vinculando la evaluación con el ciclo presupuestario.

### Palabras clave

Desempeño, seguimiento, evaluación, Gobierno de Santa Fe.

### Abstract

This paper outlines the institutionalization of the evaluation of policies and budgetary programs initiated by the Ministry of Economy in Santa Fe in 2020. It presents the development of an monitoring and evaluation system under the responsibility of the Budget Department, aiming to contribute to improve the quality of public expenditure, and to set links between evaluation and the budgetary cycle.

## Key words

Performance, evaluation, monitoring, Government of Santa Fe.

## Introducción

La función de evaluación se relaciona con un reto sustancial para los gobiernos: fortalecer sus capacidades de acción sobre los problemas públicos en un contexto con múltiples demandas y desafíos crecientes.

La capacidad en la gestión pública puede definirse como la aptitud de los organismos gubernamentales para generar valor público a través de la implementación de políticas (Repetto, 2004). En este sentido, cuando hablamos de capacidades nos referimos tanto a los aspectos técnicos como políticos que inciden en las funciones críticas de la gestión de políticas públicas: planificación, presupuestación, ejecución y evaluación.

En vinculación con la gestión fiscal, la evaluación permite poner en cuestión la recurrente asociación directa que se hace entre la asignación y uso de recursos financieros y el logro de resultados. Como señalan Cohen y Franco (1992), la información que brinda la evaluación permite observar que esa relación no es siempre lineal y está condicionada por diversos factores; entre ellos, por ejemplo, que la cantidad y la calidad de los bienes o servicios brindados a la población sean apropiadas. En otras palabras, la asignación de recursos financieros a un programa es una condición necesaria para su ejecución, pero no suficiente para el logro de cambios sociales.

Por tanto, es fundamental que el análisis no se limite a la dimensión financiera, generalmente enfocada en el nivel de recursos con los que cuentan los distintos programas. Por el contrario, se requiere ampliar la mirada desde un abordaje interdisciplinario para indagar también en

el desempeño de tales programas y su contribución a la mejora de las condiciones de vida de la población.

## **Más allá del control: la función de evaluación en la gestión presupuestaria**

En términos generales, en políticas públicas *evaluar* significa determinar el mérito, valor o significancia del objeto evaluado. En este sentido, es un medio para generar información objetiva, que se caracteriza por tres elementos: valoración, indagación sistemática y utilidad (Weiss, 1998, p. 23).

El elemento de valoración asemeja a la evaluación con el control o la auditoría, en tanto que en evaluación se compara entre lo que es y lo que debería ser respecto a normas implícitas o explícitas.

Sin embargo, a diferencia del control o la auditoría, dichos juicios de valor se deben realizar a partir de una indagación sistemática, es decir, una indagación realizada de manera consciente y siguiendo un método con pasos, criterios y normas previamente establecidos, acordes a los estándares de la investigación en ciencias sociales. Por ello, está guiada por teorías o enfoques legitimados por la comunidad científica y utiliza diseños de investigación social que combinan diversas técnicas de recolección de datos empíricos.

A su vez, la evaluación tiene un sentido esencialmente práctico. Es un tipo de indagación sistemática que se lleva a cabo para ofrecer información útil para la gestión de un programa. Este es el sentido último de su realización, ya que la evaluación de políticas públicas busca incidir sobre la realidad mediante la formulación de juicios valorativos basados en evidencia.

De este modo, la evaluación entendida como investigación evaluativa es una herramienta necesaria para la instrumentación de un presupuesto por programas orientado a resultados, también denominado en ocasiones *presupuesto informado*. Este enfoque aboga por la generación e integración al ciclo presupuestario de información sobre el funcionamiento de los programas públicos y su contribución a la mejora de las condiciones de vida de la población.

## Marco legal e institucional

La Constitución de la provincia de Santa Fe establece que el Poder Ejecutivo debe presentar a la Legislatura, antes del 30 de septiembre de cada año, el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley provincial 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado, la Dirección General de Presupuesto es la unidad rectora central del proceso presupuestario, y como tal es la encargada de la elaboración, la coordinación y la evaluación del presupuesto.

En materia de evaluación, el artículo 36 de la citada ley dispone la evaluación de la ejecución de los presupuestos de la administración provincial, que abarca la administración centralizada, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social, con el fin de realizar un análisis de los resultados financieros y físicos obtenidos, como así también de los efectos producidos.

Si bien la ley rige desde 2006, la institucionalización de esta función se afianzó a partir de 2022 con la creación de la Subdirección General de Evaluación en el ámbito de la Dirección General de Presupuesto. Con la misión de entender en el seguimiento y la evaluación de programas

para mejorar la efectividad y la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos, el área está integrada por un equipo interdisciplinario de profesionales formados en ciencias económicas y sociales.

Asimismo, a los fines de fortalecer su capacidad operativa, se elaboró el proyecto de decreto para la reglamentación del alcance de la función de evaluación en la Administración pública provincial.

En primer lugar, se establecen las acciones de seguimiento que la Dirección General de Presupuesto, a través de su Subdirección General de Evaluación, debe llevar a cabo en forma periódica y generalizada:

- el seguimiento de la programación y ejecución física presentada por cada jurisdicción o entidad y su correspondencia con la programación y ejecución financiera de forma trimestral;
- la medición del desempeño de los programas presupuestarios a través de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad;
- el seguimiento de programas utilizando enfoques transversales, como niñez, género, ambiental u otros afines.

En segundo lugar, se establecen los tipos de evaluaciones que podrán realizarse por solicitud de la Secretaría de Hacienda:

- evaluaciones sectoriales y de diseño para valorar la necesidad y pertinencia del financiamiento a programas;
- evaluaciones de procesos y de resultados para analizar el funcionamiento de los programas e identificar aspectos críticos que inciden en su efectividad;
- evaluaciones de impacto para determinar los efectos atribuibles a los programas; y

- evaluaciones económicas y otros estudios que puedan contribuir a la efectividad y la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

Con el objetivo de establecer las acciones y las metodologías de evaluación para cada ejercicio fiscal, la Subdirección General de Evaluación debe elaborar y presentar antes del 30 de noviembre de cada año un Plan Anual de Evaluación de Políticas y Programas Presupuestarios.

El plan es de cumplimiento obligatorio para los programas ejecutados por las jurisdicciones y entidades de la Administración provincial, como así también para otros organismos públicos o privados que requieran transferencias, aportes o cualquier otro beneficio o prestación contemplada en el presupuesto de gastos independientemente de su fuente de financiamiento.

Finalmente, la reglamentación determina los mecanismos de rendición de cuentas a la Legislatura de la Provincia, a través de la presentación de informes trimestrales y de un informe anual de evaluación de políticas y programas presupuestarios. El contenido de este último informe se incorpora a la Cuenta de Inversión, que debe ser remitida a la Legislatura y al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente al del ejercicio que corresponda.



## Propuesta teórica y metodológica

El Ministerio de Economía inició en 2020 una estrategia de mejora del sistema de administración financiera<sup>1</sup>, que incluyó a la implementación de la función de evaluación en el sistema de presupuesto como uno de sus pilares fundamentales.

Para ello, se llevó a cabo en primer lugar el análisis de las estructuras programáticas de las distintas jurisdicciones de la Administración provincial, con el propósito de implementar los cambios necesarios para identificar la producción pública y los insumos asignados a las unidades ejecutoras responsables<sup>2</sup>.

Sobre esta base se avanzó en el desarrollo del sistema de seguimiento y evaluación de políticas y programas presupuestarios, cuyas principales características se presentan a continuación.

### Sobre la formulación de programas

Como punto de partida y con el objetivo de sistematizar información básica de los programas presupuestarios, se diseñó una ficha de programas basada en la metodología de marco lógico.

Particularmente en la etapa de formulación presupuestaria, a las unidades ejecutoras de programas nuevos o con cambios sustantivos se les solicita el envío de esta información a través del Sistema Informático Provincial

---

1 Entre otros objetivos, se incluyó la creación de la Dirección General de Crédito Público y la Dirección General de Inversión Pública, lográndose de esta manera la plena implementación de la Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado luego de 16 años de vigencia.

2 Este trabajo se realizó con la asistencia técnica de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

de Administración Financiera (SIPAF). De esta manera, en la instancia de presupuesto preliminar se establece la necesidad de presentar la solicitud de nuevos recursos junto con los fundamentos y la estrategia de intervención propuesta para su utilización.

A continuación, se exponen las distintas secciones de la ficha de programas.

## **Diagnóstico del problema**

La razón de ser de un programa público es atender una necesidad, situación adversa o privación de una población, o bien aprovechar un potencial o una oportunidad de desarrollo. Por ello, la primera sección de la ficha de programas corresponde a la definición del problema que fundamenta la existencia de la intervención gubernamental y que afecta a personas, grupos o áreas territoriales específicas

El problema debe remitir a una situación concreta, específica e informada (Aldunate y Córdoba, 2011). Que el problema sea concreto supone que su formulación no admite distintas interpretaciones, por lo tanto, se recomienda a las unidades responsables de los programas provinciales no utilizar conceptos abstractos que pueden resultar ambiguos. Que el problema sea específico requiere identificar con precisión las personas, los grupos o las áreas territoriales afectadas o afectados por esa situación. Finalmente, que el problema sea informado requiere contar con datos confiables acerca de su gravedad y magnitud.

El análisis del diagnóstico por parte de la Subdirección General de Evaluación considera cómo se enuncian las características del problema con sus causas y sus efectos, como así también la caracterización y cuantificación que se realiza sobre la población afectada.

## **Población objetivo**

A partir de la identificación de la población afectada por el problema diagnosticado, la segunda sección se orienta a especificar a quiénes están dirigidas las acciones del programa.

Así, se distingue entre la población potencial y la población objetivo. La población potencial es el conjunto de las unidades a las que afecta el problema. La población objetivo, por su parte, es el conjunto de las unidades a las que un programa se propone atender en un determinado período de tiempo, y puede abarcar la población potencial total o parcialmente (Arenas Caruti, 2021).

El análisis de esta sección por parte de la Subdirección General de Evaluación se enfoca en cómo se caracteriza a la población objetivo y si existen criterios y procedimientos para la selección de la población beneficiaria.

## **Estrategia de intervención**

Una vez delimitada la situación problemática y la población destinataria, en la tercera sección se avanza en la definición del propósito del programa, es decir, qué se busca lograr con su implementación. Se recomienda a las unidades ejecutoras de los programas provinciales que el objetivo sea conciso y factible de realizar en un plazo determinado.

A partir de allí, se continúa con la descripción de la estrategia de intervención. Para ello, se propone la utilización de cinco componentes que están interrelacionados y se condicionan mutuamente, siguiendo una secuencia lógica denominada cadena de valor o teoría del cambio (Figura 1).

Figura 1. Cadena de valor o teoría del cambio



Fuente: elaboración propia sobre la base de Morra Imas y Rist (2009)

La revisión del objetivo por parte de la Subdirección General de Evaluación se centra en que logre expresar una solución o mitigación del problema diagnosticado en forma clara y realista. En relación con la estrategia de intervención, se analiza principalmente que los bienes o servicios previstos se ajusten a causas del problema que fueron identificadas en el diagnóstico, como así también que estos productos sean necesarios y suficientes para lograr los resultados esperados por el programa.

### **Metas y producción en proceso**

En la última sección se abordan aspectos relacionados con la medición de la producción. A partir de los productos definidos y de la población objetivo delimitada en las secciones anteriores, se avanza en la selección de las unidades de medida y las fuentes de información.

Con respecto al nivel de producción de bienes o servicios, se determinan las unidades de medida de la producción terminal entregada durante el ejercicio fiscal (meta) y/o de la producción terminal entregada incluso aquella que está en proceso (producción-meta o producción bruta). Asimismo, se establecen las unidades de medida para la población destinataria de los bienes o servicios que entrega el programa. En ambos casos, es preciso incluir las fuentes de información previstas explicitando el organismo responsable y el instrumento de recolección de los datos.

El análisis de esta sección por parte de la Subdirección General de Evaluación se concentra en la pertinencia de las unidades de medida y la calidad de las fuentes de información propuestas. Otro aspecto esencial es que los productos y la población objetivo estén enunciados de forma tal que sea congruente con las unidades de medida propuestas para su posterior seguimiento y evaluación.

## Sobre el seguimiento y evaluación

Considerando que el desafío de la evaluación vinculada al sistema de presupuesto es proporcionar información confiable y oportuna acerca de la eficiencia y la efectividad de los programas financiados con recursos públicos, la Subdirección General de Evaluación de la Dirección General de Presupuesto lleva a cabo tareas de seguimiento y de evaluación.

El seguimiento tiene una intencionalidad netamente descriptiva y se realiza de manera continua durante la implementación de un programa. La evaluación, por su parte, se efectúa de manera puntual en determinados momentos de la implementación, incluso *ex ante* o *ex post*.

Si bien el seguimiento y la evaluación son herramientas diferenciadas, con métodos y procesos distintos, tienden a ser de carácter complementario. La generación de información sistematizada que aporta el seguimiento constituye un insumo fundamental para la evaluación (Rubio, 2021).

### Indicadores para el seguimiento de programas

En el seguimiento de programas, los indicadores representan una medida que permite establecer una descripción o valoración sobre su funcionamiento y desempeño.

Existen diferentes tipologías para la clasificación de indicadores (Bonney y Armijo, 2005; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2013). Según el ámbito de medición, los indicadores pueden clasificarse en:

- INDICADORES DE INSUMOS: miden la utilización de recursos humanos, físicos o financieros en las actividades del programa.
- INDICADORES DE PROCESOS: miden la gestión de los procesos del programa.
- INDICADORES DE PRODUCTOS: miden la producción y entrega de bienes o servicios.
- INDICADORES DE RESULTADOS: miden los cambios sobre una situación problemática concreta en la población objetivo.
- INDICADORES DE IMPACTO: miden los efectos sociales y económicos a los que contribuye el programa.

Por otro lado, la tipología de desempeño considera las siguientes dimensiones:

- INDICADORES DE ECONOMÍA: miden la capacidad de generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros para la producción de bienes o servicios y el cumplimiento de los objetivos.
- INDICADORES DE EFICACIA: miden el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.
- INDICADORES DE EFICIENCIA: miden la productividad de los recursos físicos utilizados, es decir, la relación existente entre la cantidad de bienes o servicios y los insumos físicos que se utilizaron para alcanzar dicha cantidad
- INDICADORES DE CALIDAD: miden la capacidad para responder en forma oportuna y directa a las necesidades de las personas beneficiarias.

Con el objetivo de generar información periódica sobre la oferta programática, el sistema de seguimiento y evaluación de la provincia de Santa Fe cuenta con indicadores para la medición de la producción y el desempeño alcanzado.

Por un lado, los indicadores refieren al nivel de producción de los bienes o servicios brindados por el programa y al grado de cobertura de la población destinataria de los mismos. Para ello, las unidades responsables determinan las metas anuales en la etapa de formulación presupuestaria y, posteriormente, en las instancias de programación presupuestaria establecen las correspondientes metas trimestrales. Estos indicadores están orientados a verificar el cumplimiento de lo programado y se miden en forma trimestral, dentro de los 30 días posteriores a la finalización de cada trimestre.

Cabe destacar que en la medición de la producción cada programa presupuestario debe establecer metas de producción y metas de cobertura. De este modo, en la medición se procura distinguir los bienes o servicios brindados (lo que se entrega) de la población destinataria (a quiénes se entregan estos bienes o servicios), ya que contar con información acerca de ambos aspectos es fundamental para una evaluación del presupuesto público con enfoque de derechos.

Por su parte, los indicadores de desempeño refieren a las dimensiones de eficacia, eficiencia o calidad en la entrega de los bienes o servicios a la población objetivo, como así también a las dimensiones de eficacia y eficiencia cuando están orientados a la medición del logro de los resultados esperados.

Las unidades ejecutoras de programas cuentan con una matriz para el diseño de los indicadores de desempeño, con ámbitos de medición predefinidos (productos y resultados) pero con dimensiones optativas (eficacia, eficiencia o calidad). Estos indicadores se miden en forma anual, dentro de los 90 días posteriores a la finalización del ejercicio analizado.



## Evaluación de políticas y programas

Además de los procesos de seguimiento de programas presupuestarios, la Subdirección General de Evaluación cuenta con facultades para llevar a cabo distintos tipos de evaluación utilizando métodos cuantitativos, cualitativos y mixtos.

Así, se contempla la realización de evaluaciones sectoriales y evaluaciones de diseño, para valorar la necesidad y la pertinencia del financiamiento a programas.

La evaluación sectorial brinda información sobre una determinada área de política pública al analizar su perspectiva estratégica y alcance. A partir de la identificación de la oferta programática relacionada con dicha área, se evalúan las estrategias de intervención y de focalización con el propósito de identificar complementariedades o duplicidades entre los programas que la componen.

Por su parte, la evaluación de diseño proporciona información sobre la consistencia de un programa, es decir, si su estrategia de intervención es adecuada para contribuir a la solución del problema que fundamenta su creación. Este tipo de evaluación se considera para programas nuevos o de reciente creación.

Asimismo, la Subdirección General de Evaluación puede llevar a cabo evaluaciones de procesos y evaluaciones de resultados, para un análisis del funcionamiento de los programas que permita identificar aspectos críticos que inciden en su efectividad.

La evaluación de procesos permite valorar la capacidad del programa para generar y entregar los bienes o servicios previstos. Los criterios que guían la evaluación de procesos están vinculados al análisis detallado de las actividades y de los aspectos organizativos y administrativos del programa, para identificar los factores que facilitan u obstaculizan su efectividad.

Por otra parte, la evaluación de resultados proporciona información acerca del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el programa. En este sentido, se enfoca en el análisis de los cambios en las condiciones de las personas beneficiarias de los bienes o servicios brindados por el programa.

Este tipo de evaluación procura verificar el logro total o parcial de los efectos esperados. Sin embargo, no permite atribuir los cambios observados de manera exclusiva a la implementación del programa, debido a sus limitaciones para probar las relaciones de causalidad.

Para determinar los efectos atribuibles a los programas se prevé la realización de evaluaciones de impacto. Este tipo de evaluación permite valorar la capacidad del programa para lograr los efectos deseados, al estimar los cambios en la población objetivo atribuibles de manera directa a la entrega de los bienes o servicios brindados. Por consiguiente, el principal objetivo de una evaluación de impacto es identificar la relación causal entre el programa y sus efectos, para lo cual se utilizan métodos experimentales y cuasiexperimentales.

Por último, la Subdirección General de Evaluación puede efectuar evaluaciones económicas, las cuales proporcionan información acerca de la relación entre los efectos de un programa y los costos asociados a su alcance. En los casos en que es factible la valoración monetaria de

los efectos del programa, la evaluación económica considera la relación costo-beneficio. Por el contrario, cuando no es factible la valoración monetaria de los efectos del programa, la evaluación económica considera la relación costo-efectividad. De esta forma, se comparan los costos incurridos con aquellos resultados obtenidos que son atribuibles a la implementación del programa.

## **A modo de conclusión**

La evaluación de los programas públicos permite poner en cuestión la asociación directa que suele hacerse entre la asignación y uso de recursos financieros y el alcance de los resultados esperados, es decir, el logro de cambios sociales. En este sentido, la generación de información válida y oportuna es un instrumento para el fortalecimiento de las capacidades de los organismos gubernamentales, al brindar evidencia y recomendaciones para mejorar los procesos de gestión y la intervención sobre los problemas públicos.

En este documento se desarrolló la experiencia de seguimiento y evaluación de políticas y programas presupuestarios en el caso de la provincia de Santa Fe, a través de la cual se busca generar e integrar al ciclo presupuestario información sobre el funcionamiento de los programas públicos y su contribución a la mejora de las condiciones de vida de la población.

Cabe destacar que esta experiencia tiene lugar en un contexto de incipiente desarrollo de la función de evaluación en las provincias argentinas. Hoy al menos 13 provincias cuentan con un área responsable de seguimiento y monitoreo con competencia transversal, mientras que 8 provincias tienen un área responsable de evaluación con esta característica, según el último

relevamiento realizado por la comisión de Planificación, Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas del Consejo Federal de la Función Pública en 2020.

Como aspectos distintivos del caso, se señala que la Subdirección General de Evaluación de la Dirección General de Presupuesto es un área que realiza tareas de seguimiento y de evaluación —entendida esta última como investigación evaluativa—, en las cuales se utilizan métodos cuantitativos, cualitativos y mixtos. En relación con el seguimiento en particular, se prioriza la distinción entre el nivel de producción y el grado de cobertura de la población objetivo en la entrega de bienes o servicios, que facilita la introducción del enfoque de derechos en el análisis. Asimismo, se prioriza el seguimiento de indicadores relacionados a resultados intermedios, los cuales tienen un mayor grado de atribución.

Entre sus principales desafíos se encuentran mejorar la evaluabilidad de los programas públicos; fortalecer los sistemas de información social, que constituyen la principal fuente para la medición del desempeño en forma sistemática y oportuna; y extender la formación en materia de evaluación tanto en los especialistas sectoriales de las unidades ejecutoras de programas como en los especialistas presupuestarios de los servicios administrativos financieros.

## Referencias bibliográficas

- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Serie Manuales N.º 68, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas Caruti, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Serie Gestión Pública N.º 87, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales N.º 45, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. *Revista de la CEPAL* (47), 177-186.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Manual para el diseño y construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)
- Morra Imas, L. y Rist, R. (2009). *El camino para la obtención de resultados: diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo*. Banco Mundial.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. INDES Serie de Documentos de Trabajo, 1-52, 1-40.
- Rubio, J. (2021). *Guía sobre monitoreo y evaluación de programas y políticas*. Mimeo.
- Weiss, C. (1998). Preparado el terreno. En Maldonado Trujillo y Pérez Yarahuán (comps.). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro CLEAR para América Latina.

## Fuentes

Ley provincial 12.510 de 2006. Administración, Eficiencia y Control del Estado. Publicada en B.O. el 2 de enero de 2006.

## CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 116 - 2023

### Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: [dinvesti@jefatura.gob.ar](mailto:dinvesti@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### Editor responsable

Leandro Bottinelli

### Coordinación editorial

Pablo Nemiña

### Edición y corrección

Laura Scisciani

### Arte de tapa

Roxana Pierri

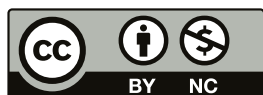
Federico Cannone

### Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.



El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Marzo 2023



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina