



XIV Jornadas de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. “Sur, pandemia y después”.

1 al 5 de noviembre de 2021

MESA 237 | Evaluación y democracia: Diálogos, desarrollos conceptuales y experiencias

Título de la ponencia

Los sistemas de evaluación nacional en tiempos de la Agenda 2030. Un estudio comparativo sobre Argentina, Brasil, Costa Rica y Colombia entre 2016 y 2019.

Autores

Mattalini, Matías Leandro (mattalinifdp@yahoo.com.ar)

Fernández, María Victoria (vfernandezsf@gmail.com)

Martinez, Analía Victoria (analiavmartinez@gmail.com)

Castro, Pablo Darío (pdcastro@gmail.com)

1. Introducción

Algunos autores (Neirotti, 2017, García Delgado y Gradin, 2017) afirman que en Latinoamérica vivimos una etapa de tensión entre dos modelos de Estado y sociedad: el neoliberal o neoliberal tardío y el de bienestar social o de promoción y garantía de los derechos. El primero implica no sólo una concepción de la economía que parte de la noción de libre mercado sino también un modo particular de intervención estatal donde se diseña la política en favor de las visiones y las demandas de las corporaciones y las grandes empresas. En esta línea, la educación, la salud, los subsidios sociales y todo aquello que conlleve la asignación de recursos para el desarrollo de las organizaciones de la comunidad, implican un gasto que deberá ser evaluado en favor de sostener el equilibrio fiscal. Lo extravagante de este neoliberalismo del siglo XXI es que difiere respecto del de los años 90 en tanto considera necesaria la intervención estatal pero obrando en consecuencia y a favor de manera explícita de los grandes capitales con una gran contradicción (o cinismo) de afirmar su compromiso con el desarrollo y bienestar de la ciudadanía. El segundo modelo parte de una concepción de Estado fuerte que pretende favorecer las condiciones para el desarrollo económico impulsando la industrialización y la innovación tecnológica a la vez que pretende igualar oportunidades y asumir las obligaciones frente a los derechos humanos. Este modelo instala la necesidad de fortalecer la corresponsabilidad en la intervención pública por parte de las instituciones y organizaciones de la comunidad y busca generar una conciencia de la exigibilidad de los derechos en la ciudadanía. La tensión entre ambos modelos que, desde ya, no es lineal, se puede observar en las orientaciones y decisiones de los gobiernos pero también en los temas que visibiliza la sociedad. Es decir, que se expresa tanto en la agenda pública como en la agenda gubernamental.

A su vez, esta tensión está atravesada por otra que reside en la comprensión y los modos de implementación del enfoque basado en los derechos humanos. Dicho enfoque puede ser tratado como mera retórica o bien como herramienta de transformación. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur en un documento elaborado por Rossi y Moro (2014:17) sostiene:

“Como señalan algunos especialistas, existe el riesgo de que bajo el aparente consenso en la apelación al concepto de los derechos se encubran profundos disensos, por ejemplo, respecto de las causas de la pobreza, la problematización (o no) de la desigualdad y, por ende, del contenido de las acciones y políticas recomendadas. Este riesgo está ligado a una incorporación meramente retórica y formal de los derechos, sin una inscripción en un proyecto político de transformación de las condiciones que generan y reproducen las desigualdades en sus múltiples dimensiones. El cumplimiento efectivo y la ampliación de los derechos humanos –con los desafíos y conflictos que ello implica- se construye a través de los procesos

políticos particulares de cada país y en el marco de proyectos que promueven el desarrollo con mayor igualdad e inclusión social.”

Esta doble tensión (entre modelos de Estado y sociedad y entre modos de asumir el enfoque de derechos) incide en todo el ciclo de las políticas públicas, por tanto también incide en su evaluación. El seguimiento y la evaluación, o lo que podríamos denominar la función evaluación, puede presentarse como una instancia de fiscalización, de control y de legitimación (o deslegitimación) de políticas o puede presentarse como proceso de aprendizaje que espera favorecer la mejora de la gestión, la toma de decisiones, la participación de los diversos actores y, por tanto, el fortalecimiento de la democracia. Si bien este último modo de concebir la evaluación se vincula mayormente con el modelo de bienestar social y con la asunción del enfoque de derechos como herramienta de transformación, no siempre se da linealmente esta ligazón.

Teniendo como marco esta triple tensión (entre modelos de Estado y sociedad, entre modos de asunción del enfoque de derechos y entre concepciones de evaluación) presentamos algunos resultados preliminares de un proyecto de investigación cuyo objetivo ha sido “indagar acerca de las complejidades y tensiones en los procesos evaluativos de políticas públicas en América Latina y España a partir de la implementación de la Agenda 2030”¹. En particular, proponemos un análisis comparado entre Argentina, Brasil, Costa Rica y Colombia, buscando comprender la posible relación entre el nivel de consolidación del sistema de evaluación nacional y la promoción de procesos evaluativos integrados y con enfoque basado en derechos humanos. Para ello, proponemos un itinerario reflexivo que incluye cuatro preguntas clave a responder: ¿Qué características posee la función evaluación en cada uno de los países? ¿Cuál es el modo a través del cual la perspectiva de derechos humanos es incluida? ¿Qué relación se establece entre la planificación, la evaluación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030? ¿Qué desarrollos en materia de seguimiento y evaluación se han realizado en cada país en tiempos de la Agenda 2030?

Cabe señalar que las fuentes trabajadas son básicamente secundarias (guías manuales e información disponible en los sitios web) y en algunos casos primarias (de entrevistas realizadas a funcionarios, funcionarias, evaluadores y académicos).

¹ “Evaluación y políticas públicas: complejidades y tensiones en la era de la Agenda 2030”. Convocatoria Oscar Varsavsky 2018, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Directora: María Eugenia Brissón. Codirector: Matías Mattalini. Investigadores: Victoria Fernández, Analía Martínez, Marina Pérez Mauco, Benjamín Navarro, Pablo D. Castro. Becaria: Esmeralda Iervasi. Auxiliares: Daniel Mallea y Paula López Massimino.

2. Análisis comparado

2.1 ¿Qué características posee la función evaluación en cada uno de los países?

2.1.1 Brasil

El seguimiento y la evaluación en Brasil aparecen ligados en primer término a la práctica de planificación estratégica que se desarrolla desde principios de la década del 90 hasta la actualidad. Nos referimos al Plan Plurianual (PPA) que implica un diseño de lineamientos, objetivos y metas específicas que se concretan y evalúan de acuerdo al desarrollo de programas con su correspondiente presupuestación. Actualmente la dependencia que concentra la elaboración metodológica y el seguimiento del plan es el Ministerio de Economía, en particular a través de la Secretaría de Agencias de Evaluación, Planificación, Energía y Lotería (SECAP) y también en el marco del Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (órgano colegiado que evalúa una selección anual de políticas públicas en el marco de la implementación del Plan Plurianual)².

El Plan Plurianual 2016-2019³ -período que en particular nos interesa dada la investigación que llevamos adelante- contó con 54 programas, 562 indicadores, 303 objetivos y 1132 metas. Esto a su vez se liga con la Ley de Presupuesto Anual que debe vincular los programas en la composición presupuestaria. En este sentido, la función evaluación aparece articulada con la planificación y la presupuestación. La sistematicidad y la generación de una estructura como la existente permiten un desarrollo de relatorías de evaluación anual que son publicadas y presentadas con libertad de acceso a las mismas. Dichas relatorías dan cuenta de los principales resultados alcanzados en cada uno de los programas que conforman el plan. Las mismas se concentran en los siguientes objetivos:

- analizar la evolución del escenario macroeconómico en el que se desarrolló el Plan Plurianual;
- describir la evolución de “sectores” seleccionados cuyo desarrollo se pretendía interferir a través de los programas;
- registrar el desempeño físico y financiero de los programas a lo largo del año;
- realizar una valoración de los programas seleccionados.

² Los organismos mencionados no siempre concentraron la tarea de planificación y evaluación. entre 2016 y 2019 mayor mente toda la actividad evaluativa estaba centrada en las siguientes estructuras: Casa Civil; Ministério da Fazenda – MF; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP; e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU.

³ Ver: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019> Consultada el 20 de Julio de 2021

Es importante señalar que se diferencia metodológicamente el monitoreo de la evaluación. La evaluación es concebida como un proceso objetivo de examen y diagnóstico de políticas públicas que analiza la forma en que están siendo implementadas, sus resultados esperados, la percepción de los destinatarios y la forma en que se están utilizando recursos públicos. Por otro lado, el monitoreo permite identificar problemas y fallas durante la ejecución que dificultan acciones, procesos o el alcance de los objetivos de una política pública. Así, contribuye a corregir direcciones o ajustar el desarrollo de las actividades. Cabe señalar que el monitoreo del PPA se realiza mediante una matriz que da cuenta del desarrollo de los programas contemplando la estructura del modelo lógico. Esto queda reflejado en la siguiente matriz.

Figura 1. Matriz de monitoreo del PPA

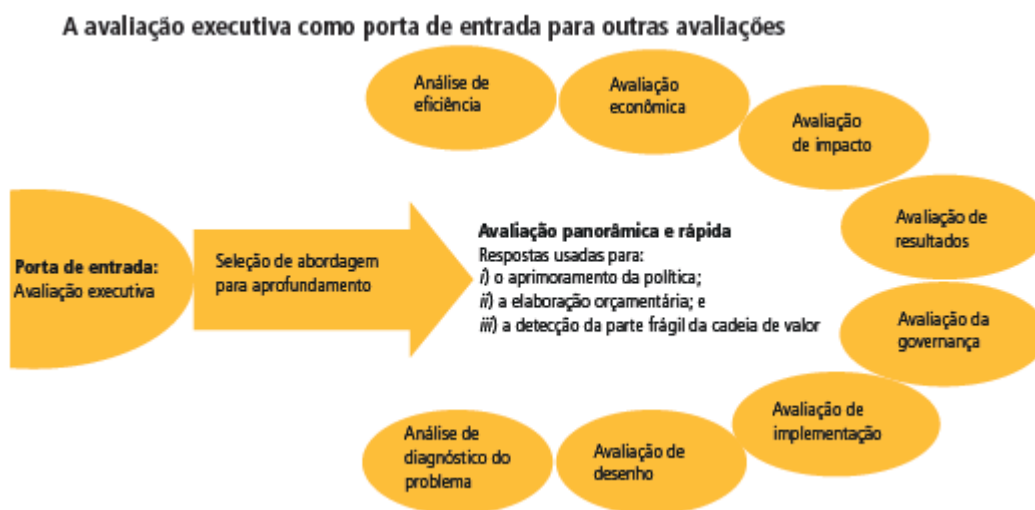
Monitoramento dos últimos quatro anos

Indicador	Componentes do modelo lógico					Valor da linha de base	Meta				Realizado			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018

Fuente: Casa Civil, 2018: 59

Respecto de los tipos de evaluación las guías metodológicas distinguen las siguientes: de diagnóstico, de diseño, de implementación, de gobernanza, de resultados, de impacto, económica y de eficiencia (Casa Civil, 2018).

Figura 2. Tipos de evaluaciones.



Fuente: Casa Civil, 2018: 30

Más allá de esta diferenciación y de la orientación metodológica no se ha encontrado en las páginas oficiales un banco de evaluaciones de políticas públicas categorizadas de este modo como sí existe uno para las relatorías de monitoreo y evaluación del Plan Plurianual y para las políticas seleccionadas por el Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas⁴. Este órgano se creó en 2019 (Decreto 9.834). Es una instancia de naturaleza consultiva con la finalidad de evaluar anualmente un listado de políticas públicas previamente seleccionadas. Está integrado por los Secretarios Ejecutivos de la Casa Civil (CC), del Control Contable General de la Unión (CGU) y del Ministerio de Economía (ME), este último es responsable por su coordinación. (información obtenida en una entrevista colectiva realizada el 9 de agosto de 2021 a funcionarias y trabajadores del Ministerio de Economía de Brasil).

Cabe señalar, por último, un banco de boletines de análisis institucional y de notas técnicas del IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁵.

2.1.2 Colombia

En el año 1994 se crea en Colombia el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) en el marco del Departamento Nacional de Planeación (DNP) como parte fundamental de un sistema de planeamiento nacional. El DNP será la entidad encargada de la coordinación técnica y administración de dicho sistema.

El Decreto 1290 de 2014 establece que SINERGIA tiene como objetivo “generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el PND y las estrategias que lo complementen (...)”.

Las funciones principales son:

1. Medir y promover la calidad y oportunidad de los resultados de las decisiones de los administradores públicos.
2. Analizar la eficiencia y eficacia de la administración en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos, con el propósito de generar información para corregir procesos e incrementar la probabilidad de éxito en los resultados.

⁴ Ver el banco de evaluaciones del Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas>

⁵ Ver: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=374

3. Determinar la eficiencia y eficacia de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y generar información sobre cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas e impactos.
4. Generar información adecuada para la toma de decisiones sobre planeación y asignación de recursos.”

Desde el DNP se define el PND que es el marco general en el que se sustentan los “Planes Estratégicos Sectoriales 2009-2014, 2015-2018”, “Planes Estratégicos Institucionales 2001-2014, 2014-2018”, “Planes de Acción Anuales”, “Planes Anticorrupción”. De los dos primeros se realizan actualizaciones que pueden llegar hasta tres por año y eso se debe a los resultados de las evaluaciones, metas cumplidas, ajuste de metas de indicadores, entre otras.

Desde diferentes documentos institucionales se menciona que SINERGIA a través de un proceso de institucionalización ha logrado “la consolidación y generación de una cultura de la evaluación, a través una serie de etapas que se diferencian por los cambios y aprendizajes adquiridos desde finales del siglo XX hasta la actualidad” (DNP, 2019:6)

Dentro del DNP se creó la Dirección De Seguimiento y Evaluación De Políticas Públicas (DSEPP) cuyo objetivo dirigir, planear, evaluar y coordinar las acciones requeridas para la implementación y desarrollo de SINERGIA, a través de los componentes: evaluación a las políticas públicas, seguimiento a las metas del plan de desarrollo y fortalecimiento de la gestión orientada a resultados a nivel nacional y territorial.

2.1.3 Argentina

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente de la Presidencia es el órgano nacional más importante en materia de monitoreo y evaluación de programas y políticas sociales en Argentina. En dicho organismo funciona el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) que diseña e implementa sistemas para producir información destinada a organismos públicos que les permite diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de sus políticas. A la vez, monitorea el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en los programas y evalúa el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de su implementación.

Durante el período analizado, el SIEMPRO actualizó sus funciones a partir del Decreto 292/2018 en tanto fue designado como organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación. Este hecho, se presenta como un hito en la función evaluación

del país, ya que no se había desarrollado hasta el momento un plan de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del tesoro nacional o con financiamiento proveniente de organismos internacionales.

En ese marco, el SIEMPRO define a la EVALUACIÓN como un conjunto de actividades estratégicas y de investigación encaminadas a valorar cuantitativa y cualitativamente los proyectos, programas y políticas por implementar, en curso o concluidos que operan los Ministerios y Organismos. Tiene como propósito determinar la pertinencia, consistencia, logro de objetivos, mejoras en procesos así como de resultados e impacto, al aportar evidencia e información independiente, técnica, creíble y útil que permita orientar la toma de decisiones para reorientar y mejorar la intervención del Estado, con el fin último de incrementar la economía, eficacia y eficiencia de los recursos empleados para alcanzar los objetivos previstos.

Por otra parte, el Decreto establece definiciones sobre los tipos de evaluación que el organismo lleva adelante: a. De Diseño; b. De Procesos; c. De Resultados; d. De Impacto, e. Desde la perspectiva de los beneficiarios, f. Estratégicas y g. De corto plazo.

2.1.4 Costa Rica

La Política Nacional de Evaluación (PNE) de Costa Rica adquiere los siguientes enfoques (MIDEPLAN 2018a:14):

- **Gestión para Resultados del Desarrollo:** “Las intervenciones públicas deben generar cuotas de legitimidad por los resultados obtenidos, las evaluaciones informan sobre estos de forma tal que se contribuye a la generación de valor público.”
- **Objetivos de Desarrollo Sostenible:** “Los procesos de evaluación se deben basar en los principios de desarrollo sostenible”, evidenciando avances y brechas en la implementación de intervenciones.
- **Gobierno abierto y cooperación interinstitucional:** “Las evaluaciones deben mejorar los niveles de transparencia, acceso a la información, facilitar la participación ciudadana y favorecer la generación de espacios de trabajo colaborativo mediante la innovación”, utilizando las TIC y promoviendo la sinergia interinstitucional y entre actores.
- **Equidad de género y derechos humanos:** Las evaluaciones “comprenderán la inclusión de todos los actores y el Estado como garante de derechos [...] Las evaluaciones deben incluir e impactar de manera positiva la igualdad de género.”

El seguimiento⁶ es entendido como el “proceso continuo y sistemático de recolección de datos de acuerdo con los indicadores y metas programadas, para verificar lo realizado y sus resultados” (MIDEPLAN 2018c). Por su parte, la evaluación se conceptualiza como la “valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de la política con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos. Esta valoración genera recomendaciones basadas en evidencias, para apoyar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública” (MIDEPLAN 2018a:74). Metodológicamente, “el seguimiento constituye un proceso continuo y sistemático de recolección de datos, basado en indicadores y metas, que permite comparar los resultados programados, con lo alcanzado en un período determinado.” (MIDEPLAN 2018c:316).

Los tipos de evaluaciones que realiza son según funcionalidad (formativa o sumativa), según contenido (diseño, proceso o resultado), según momento (ex ante, durante o intermedia, final, ex post), según agente evaluador (externa, interna o mixta). Desde MIDEPLAN se parte de una perspectiva integral de la evaluación, no circunscripta al final del ciclo de la planificación, sino que se le ubica como una herramienta para valorar tanto el diseño, la ejecución y los resultados de las intervenciones (MIDEPLAN 2017a:8).

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) dice favorecer “una cultura de participación a diferentes actores sociales sobre la ejecución de la política para propiciar la retroalimentación y la mejora continua”. La rendición de cuenta es planteada “en interlocución entre el MIDEPLAN como coordinador de la política y diferentes entes: instancias contraloras, instituciones gubernamentales, sociedad civil organizada y población en general”. Finalmente, informa que el principal espacio de rendición de cuentas es durante las reuniones de la Plataforma Nacional de Evaluación, celebradas de manera semestral.

Desde el año 2014, momento en el que la Comisión Interinstitucional Hacienda-MIDEPLAN lo decidió, la presupuestación de recursos para la realización de evaluaciones se incluye en el presupuesto del MIDEPLAN (2018a:42). Desde 2016, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el Ministerio de Cultura y Juventud (MCyJ), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Salud (MS) han establecido recursos para la ejecución de procesos de evaluación.

⁶ El MIDEPLAN sustituye el concepto de monitoreo por seguimiento de acuerdo con los conceptos utilizados a nivel nacional (2018:30).

2.2 ¿Cuál es el modo a través del cual la perspectiva de derechos humanos es incluida?

2.2.1 Brasil

La perspectiva de derechos es incorporada de manera implícita mediante la participación ciudadana. La elaboración del Plan Plurianual asume un criterio federal, con participación de los distintos niveles de gobierno y con la participación de organizaciones que aportan a la configuración del mismo aunque luego la estructuración termine siendo un proceso técnico. En la evaluación en particular, no se observa un tipo de participación ciudadana explícita pero sí un nivel de incidencia en lo que respecta a los datos abiertos y de consulta permanente. Es de destacar el Plan Ciudadano en el marco del Plan Plurianual 2016-2019⁷ que permite acceder a los programas y revisar los objetivos, metas e indicadores; cuenta con un glosario de términos y un buscador para poder acceder a lo que sea de interés en el documento integrado; cuenta, también, con la vinculación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) marcando la vinculación explícita del Plan con la Agenda 2030 (algo que desarrollaremos más adelante).

La participación se hace visible en la evaluación como derecho ciudadano en las guías metodológicas ya mencionadas. Allí, en la línea de la elaboración participativa del PPA se habla de la importancia de la “gobernanza pública” que apunta a fortalecer la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Desde ese punto de vista la evaluación también explícitamente está llamada a contribuir a la desburocratización del Estado y el control social (Casa Civil e Ministério da Fazenda, 2018).

Fuera de lo dicho no hay una mención explícita a la perspectiva de derechos en la evaluación. Sin embargo, la irrupción de la Agenda 2030 fue asumida desde el inicio en la elaboración del Plan Plurianual 2016-2019 quedando expresados y ligados las metas e indicadores del mismo con las de la Agenda 2030 aunque no de manera lineal. En este sentido, se puede acceder a la Relatoría Anual de Monitoreo que evalúa las metas de los ODS para el año 2017 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017).

2.2.2 Colombia

La incorporación de la Agenda 2030 como eje sustancial para la definición de la planificación estatal colombiana nos lleva a afirmar que la perspectiva de derechos humanos está asumida como propia e incluida en toda formulación de políticas públicas. En distintos documentos institucionales del Departamento Nacional de Planeación figuran expresiones como:

⁷ Ver: <https://ppacidadeo.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>

trabajar por la equidad, la igualdad, garantizar derechos en educación, salud, etc., y también en la inclusión como metas de gobierno a todos los ODS.

La evaluación y seguimiento de la implementación y cumplimiento de los ODS se realiza anualmente a través de indicadores definidos en el tablero de control. Esta tarea la realiza el DNP conjuntamente con la Dirección de Evaluación y Seguimiento y una Comisión específica de seguimiento de los ODS. A partir de la construcción de esta información, se realizan reportes voluntarios ante la ONU siguiendo los parámetros dispuestos por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU DAES), lo que permite realizar comparaciones con otros países. La metodología utilizada para la construcción de los indicadores es predominantemente cuantitativa pero se empieza a observar un pequeño aumento de los indicadores cualitativos en los últimos dos a tres años. En el último reporte voluntario presentado ante la ONU en julio de 2021 se enfatiza el rol de la participación de entidades no gubernamentales en el proceso de seguimiento de metas de los ODS, cuestión no señalada con el mismo ímpetu en publicaciones anteriores.

Por otro lado, en las evaluaciones realizadas por SINERGIA se observa que la participación de la sociedad civil sólo se contempla como fuente de información y de consulta a los destinatarios de las políticas públicas implementadas utilizando encuestas, entrevistas y grupos focales. También se considera participación, la consulta y visita de los informes publicados en la web por parte de la población, cuestión medida y valorada como aporte a la política de transparencia de la gestión.

El reconocimiento de por parte del DNP de las características que ha asumido la participación de la población en los procesos de evaluación realizados por SINERGIA se aprecia en la siguiente afirmación: “A pesar de ser considerados por SINERGIA como usuarios fundamentales de las evaluaciones, es importante aclarar que desde este sistema no se ha identificado un mecanismo explícito para involucrar a la sociedad civil (organizada o no organizada) en los procesos de priorización y diseño de las evaluaciones, ni en los procesos de toma de decisiones relacionadas con las intervenciones públicas.” (DNP, 2019:16). Sin embargo, en este documento se presenta como desafío generar mecanismos de mayor participación en todo el proceso evaluativo.

Se puede establecer que hay una clara manifestación de la incorporación de los Derechos Humanos en la definición de los planes de gobierno nacionales y en formulación de política públicas, pero no parece presentarse esta misma situación en la función evaluativa de esas políticas. Sin embargo, se vislumbra una tendencia a incorporar mecanismos de participación de los destinatarios de las políticas públicas en las distintas etapas del proceso de evaluación.

2.2.3 Argentina

Tal como es sabido, los principios transversales a los Derechos Humanos, en la Agenda 2030 se transmiten bajo el lema que la atraviesa y es su principio rector de “No dejar a nadie atrás”. El enfoque de derechos es transversal a cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

A partir del decreto 292/2018, se establece que el CNCPS por intermedio del Siempro, es el organismo encargado de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (PAMyE). El PAMyE es un instrumento normativo donde se establecen las políticas, programas, planes y proyectos con impacto social que serán sujetos de monitoreo y evaluación durante un año determinado.

Si bien no se detecta una guía o una indicación teórico-metodológica sobre cómo incluir la perspectiva de derechos en la evaluación, se entiende que las políticas, programas, planes y proyectos con impacto social incluidos en el PAMyE son seleccionados a partir de criterios de relevancia estratégica y presupuestaria y necesidades de información de los gestores. Los criterios de relevancia estratégica son:

- a. Relación con el logro de los Objetivos y Prioridades de Gobierno y a los Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible;
- b. Contribución de los Programas a la atención de las problemáticas sociales más relevantes;
- c. Relevancia presupuestaria y/o cobertura poblacional de sus prestaciones;
- d. Carácter innovador o estratégico de la política en relación a su diseño y/o implementación;

También se establecen prioridades de acuerdo a las necesidades de información:

- e. Demandas de evaluación de los ministerios y/u organismos ejecutores de programas;
- f. Necesidades de cumplir con requisitos de evaluación
- g. Inexistencia de evaluación previa o baja calidad de información de monitoreo
- h. La etapa de desarrollo del programa que justifique la necesidad de una evaluación específica.

En este marco, el criterio de relevancia en la elaboración de los PAMyE debería evidenciar como prioritario la elección de programas que contribuyan a los ODS, y en ese sentido a la efectivización de derechos. Sin embargo, esto no es explícito, por lo que aún continúa como un desafío la inclusión de la perspectiva de derechos en la evaluación.

2.2.4 Costa Rica

El MIDEPLAN publicó una guía metodológica y conceptual orientada a incorporar el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en el proceso de evaluación (2017c). La guía supone la incorporación de estas dimensiones en todo el proceso evaluativo, desde el diseño de la investigación hasta las técnicas para la recolección, el análisis de la información y el uso de los resultados. La PNE costarricense sostiene que “las evaluaciones deben incluir e impactar de manera positiva la igualdad de género; así como las necesidades, intereses y prioridades tanto de hombres y mujeres” (MIDEPLAN 2018a:14). “El enfoque basado en Derechos Humanos implica considerar, dentro del proceso de planificación, los principios básicos de los derechos humanos universalmente reconocidos, tales como la igualdad de cada individuo como ser humano, la dignidad intrínseca de cada persona, el derecho a la autodeterminación, a la paz y a la seguridad, la vigencia de los derechos sociales y culturales” (MIDEPLAN 2017c:7). Tanto el enfoque basado en Derechos Humanos como de igualdad de género se integran valorando si la intervención pública (MIDEPLAN 2017c:8) tuvo en cuenta ciertas consideraciones:

1. Tomó en cuenta las dimensiones estructurales de las desigualdades de género y fomentó la construcción de capacidades de las mujeres.
2. Tomó en cuenta los problemas existentes en términos de derechos humanos (identificó quiénes son los/as titulares de derechos y los garantes de deberes y las brechas en las capacidades para ejercer dichos derechos).
3. Fomentó la participación, en particular, de las mujeres y los grupos sometidos a discriminación.
4. Recopiló y analizó datos desagregados por sexo, edad, etnia, religión, etc.
5. Contribuyó al logro de resultados sobre el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de género y los derechos humanos, así como otras transformaciones sociales.

La guía establece que se deben identificar diversas implicancias en relación a la integración de éstos enfoques en una evaluación: “Éstas se asocian al análisis de la medida en que las intervenciones han afectado positiva o negativamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como de cualquier grupo discriminado para el pleno ejercicio de sus derechos y, por otro, supone la incorporación de estas dimensiones en el proceso evaluativo en sí mismo, desde el diseño de la investigación hasta las técnicas para la recolección, el análisis de la información, asimismo, el uso de los resultados. De ahí que incorporar los enfoques de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación implica un cambio de mirada en qué evaluar y

cómo evaluar” (MIDEPLAN 2017c:8). Esta incorporación incide en el proceso de la evaluación, el cual debe:

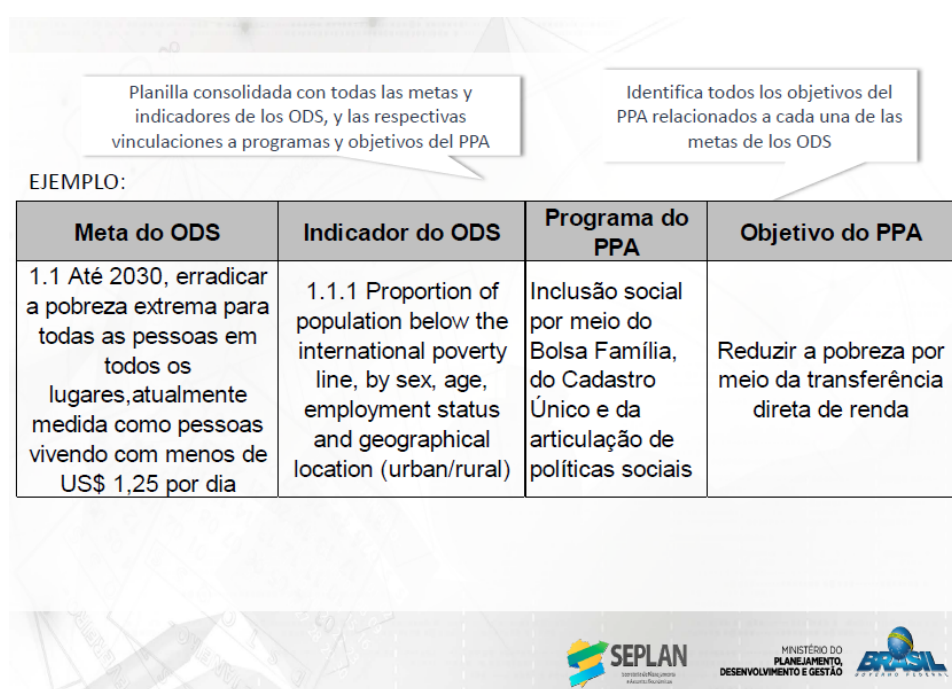
1. Involucrar ampliamente a todas las personas o entidades interesadas, promoviendo su empoderamiento a través de la participación y la inclusión.
2. Utilizar herramientas de recolección y análisis de información que sean apropiadas para cada uno de los grupos con que se trabaja y que permitan efectivamente recoger los intereses, necesidades, percepciones y valoraciones de los distintos grupos.
3. Considerar los principios éticos que aseguran el resguardo de los derechos de todas las personas involucradas en el proceso de evaluación.
4. Asegurar la apropiación y accesibilidad a los resultados de la evaluación por parte de todos los grupos.

2.3 ¿Qué relación se establece entre la planificación, la evaluación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030?

2.3.1 Brasil

Como lo hemos señalado antes, la Irrupción de la Agenda 2030 no pasó desapercibida en el marco de la elaboración del PPA 2019-2016 y, de hecho, se realizó una integración. En ese marco, se confeccionó una matriz que permite relacionar las metas e indicadores de los ODS con los programas y objetivos del PPA. Ello permite un monitoreo que sirve a ambas partes: la interna (de gobierno) y la externa (de la Agenda 2030). La vinculación entre el PPA 2016-2019 y los ODS se expresa con claridad en el siguiente ejemplo:

Figura 3. Matriz vinculación metas e indicadores ODS con PPA



Fuente: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - BRASIL

En 2019 se institucionalizó la evaluación de políticas públicas de los programas del PPA 2020-2023 por medio del Comité de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Este nuevo PPA tiene, en su dimensión estratégica, ejes que fueron adoptados basados en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (ENDES). La ENDES está formada por 5 ejes que convergen con los ODS de la Agenda 2030. Así, aunque las metas del PPA no reflejen necesariamente las metas de los ODS, ya que son metas más objetivas y direccionadas al medio plazo, todo el instrumento de planeamiento del gobierno federal brasileño tiene a los ODS internalizados en su dimensión estratégica.

En este marco se puede reconocer una serie de evaluaciones de políticas públicas realizadas en el marco del desarrollo del Plan Plurianual que se vinculan con algunos ODS en particular (información obtenida en una entrevista colectiva realizada el 9 de agosto de 2021 a funcionarias y trabajadores del Ministerio de Economía de Brasil):

ODS 1 y ODS 10 – Programa Bolsa Familia, BPC.

ODS 2 - Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), Seguro Eximido, PNAE, Eximición de la Cesta Básica, Defensa Agropecuaria.

ODS 3 – CEAF, Gastos Médicos, MAC, APS, Immunobiológicos y HIV/AIDS (en curso), Cebas Salud, Pro Vivienda.

ODS 4 – FIES, Cebas Educación, PNAE, Red Nacional de Universidades.

ODS 7 - Cuenta de Desarrollo Energético (CDE).

ODS 8 - Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), Simple Nacional, Seguro Desempleo, Abono Salarial, MEI, Fondo Amparo al Trabajador.

ODS 9 - Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, Zona Franca de Manaus, Ley de la Informática, Leasing de Aeronaves, Sistema de Control del Espacio Aéreo Brasileiro (SISCEAB), Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

ODS 16 - Perfeccionamiento de la Seguridad Pública Nacional.

2.3.2 Colombia

Existe una estrecha relación entre la planificación, la evaluación y los ODS 2030 en la política colombiana. Toda la planificación nacional está estructurada en función de los ODS y de los compromisos asumidos en el cumplimiento de los mismos.

En el 2015 el Poder Ejecutivo Nacional de Colombia decide reelaborar y formular el PND 2014-2018 con el fin de crear estrategias que le permitan al país dar cumplimiento a los ODS y a las metas establecidas en la Agenda 2030. En esa reformulación, se incluyeron 92 metas de ODS en el PND mencionado. En septiembre de 2016 todos los planes territoriales incluyeron a los ODS al mismo tiempo que se analizaban y definían los indicadores para medir el cumplimiento de los mismos.

El Plan de Desarrollo 2018-2022 denominado “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” toma los ODS como eje fundamental para una política de desarrollo a largo plazo. Esto significa

que el diseño y la implementación de políticas públicas tienen que tender al cumplimiento de las metas ODS.

El seguimiento de los ODS consiste en la elaboración de indicadores por cada una de las 169 metas establecidas en el PND. Los indicadores son de carácter público y la información es accesible desde sus sitios web. Sin embargo, la metodología utilizada para la construcción de esos indicadores no se encuentra disponible.

El DNP definió una ruta de trabajo interinstitucional que, para el caso de la evaluación de políticas públicas, es la Agenda Anual de Evaluaciones. De acuerdo con el artículo 2.2.7.3.2.1. del Decreto 1082 de 2015, esta agenda “es la relación de las intervenciones públicas de carácter estratégico que podrían iniciar el proceso de evaluación, bajo los protocolos de priorización establecidos por el DNP, en una vigencia fiscal determinada.”

Se construye la agenda de evaluación en función de estos tres criterios:

- 1) Intervenciones estratégicas: Tienen prioridad de evaluación las políticas o programas estratégicos para el cumplimiento de metas del PND, así como las evaluaciones incluidas en los CONPES, las intervenciones estratégicas para el cumplimiento de los ODS y, aquellas que tiene un gran volumen de inversión y/o de beneficiarios atendidos.
- 2) Se priorizan intervenciones que serán objeto de reformulación o escalamiento, de tal manera que la evaluación sirva como insumo para su modificación. El segundo nivel de priorización está relacionado con el momento en el que se va a realizar la evaluación, y dentro de este criterio se priorizarán intervenciones que no han sido objeto de ejercicios de evaluación previos.
- 3) Factibilidad de la evaluación: el tercer criterio para la priorización de intervenciones a evaluar tiene en cuenta la existencia de condiciones para garantizar el desarrollo y posterior uso de la evaluación (que la evidencia esté dentro del alcance de una evaluación, la disponibilidad de información, etc.). Bajo este criterio también se priorizarían intervenciones públicas que cuenten con línea base y que requieran realizar seguimiento.

Además de los criterios mencionados, la DSEPP realiza la selección de las intervenciones públicas a evaluar de tal manera que se incluya la mayor cantidad posible de sectores de la administración pública, y, además, teniendo en cuenta las restricciones de recursos financieros y humanos de la DSEPP para el desarrollo de las evaluaciones.

2.3.3 Argentina

En enero de 2016, Argentina firmó un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la puesta en marcha del "Plan estratégico para la instalación y seguimiento de los ODS en la Argentina" durante el periodo comprendido entre el 1/8/2016 y el 31/3/2020, cuyos principales objetivos eran:

- Sensibilizar y difundir en el ámbito gubernamental y en la sociedad en general (ONG, sector privado y universidades) la iniciativa global de los ODS adoptada por las Naciones Unidas;
- Impulsar el proceso de adaptación de la Nueva Agenda 2030 a las prioridades establecidas por el gobierno nacional y coordinar el seguimiento de las metas establecidas;
- Incorporar a las jurisdicciones subnacionales mediante una participación activa en la Agenda 2030.

El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 499/17 estableció que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales era el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con intervención de las áreas competentes de la Administración Pública Nacional.

De esa forma se inició el proceso de adaptación a la realidad nacional de los objetivos que establecía la Agenda, concertando las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con las prioridades de Gobierno, especialmente la referida a la eliminación de la pobreza.

Para la adaptación de los ODS a la Argentina se tuvieron en cuenta dos consideraciones iniciales: a) la indivisibilidad e integralidad de los ODS: para la Argentina no existe un ODS más importante que los demás, sino que para que pueda hablarse de desarrollo sostenible es necesario hablar de todos ellos en conjunto; b) la fijación de las metas de ODS donde se indica que cada Gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país.

De acuerdo a estas dos consideraciones se definió la estrategia de implementación mediante un proceso de cuatro etapas: a) priorización; b) adaptación; c) revisión transversal; d) consolidación del marco de monitoreo. El proceso de priorización requirió la revisión de los 17 ODS y de sus 169 metas, trabajo realizado por el CNCPS entre diciembre de 2015 y agosto de 2016.

La Argentina impuso un carácter transversal a la Agenda, definiendo temas claves a focalizar en el contexto nacional: género, personas con discapacidad, población migrante y comunidades indígenas. La mirada por ciclo de vida y la dinámica territorial son características que la adaptación argentina incluyó en línea con el pleno cumplimiento de los compromisos

asumidos en términos de derechos humanos. Para asegurar la transversalidad en la revisión de las metas y los indicadores, el CNCPS hizo un trabajo de coordinación interministerial mediante el cual integró los diversos enfoques y organismos gubernamentales responsables.

En cuanto su vinculación con el Plan de Gobierno, al asumir en diciembre de 2015, el presidente Mauricio Macri y su gabinete elaboran un documento⁸ en donde se plantean los principales problemas que afronta la Argentina y se establecen diferentes líneas de gobierno para su período de gestión. En esa línea, proponen 8 objetivos nacionales de gobierno y 100 prioridades en el marco de la modificación de la Administración Nacional Pública, para comenzar la vinculación de los mismos con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Si bien no han sido promovidos mediante una resolución o decreto, pueden leerse como una planificación de gobierno.

Figura 4. Objetivos y prioridades de Gobierno (Argentina, diciembre 2015).

Objetivo	Vinculación con ODS
1. Estabilidad macroeconómica	ODS 10, ODS 8
2. Acuerdo productivo nacional	ODS 2, ODS 4, ODS 6, ODS 7, ODS 8, ODS 9, ODS 11, ODS 12, ODS 14, ODS 16, ODS 17
3. Desarrollo de infraestructura	ODS 2, ODS 3, ODS 6, ODS 7, ODS 8, ODS 9, ODS 11, ODS 12, ODS 13, ODS 14, ODS 15, ODS 17
4. Desarrollo humano sustentable	ODS 1, ODS 2, ODS 3, ODS 4, ODS 5, ODS 7, ODS 8, ODS 10, ODS 11, ODS 12, ODS 13, ODS 15, ODS 16
5. Combate al narcotráfico y mejora de la seguridad	ODS 16
6. Fortalecimiento institucional	ODS 16
7. Modernización del Estado	ODS 2, ODS 8, ODS 9, ODS 11, ODS 16, ODS 17
8. Inserción inteligente al mundo	ODS 8, ODS 13, ODS 16, ODS 17

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en Documento técnico N° 1: El proceso de adaptación de las metas de ODS al contexto nacional. Buenos Aires, Argentina, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018)

A pesar de presentar dichos objetivos para el período 2015-2019, esta planificación no contó con un sistema definido de seguimiento y monitoreo o con un sistema de evaluación. Sin embargo, Argentina cuenta con un sistema de gestión por resultados (Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión – SISEG), que es un herramienta de monitoreo de planes, programas y proyectos sustantivos de los organismos de la administración pública.

⁸ https://www.caserosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf

2.3.4 Costa Rica

El MIDEPLAN de Costa Rica es el órgano rector del SNP. Está a cargo de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP), el cual se articula con compromisos globales como la Agenda 2030, entre otros. El seguimiento y la evaluación se integran al SNP como funciones llevadas a cabo por el SINE.

En el marco del SINE, las funciones de seguimiento y evaluación se consolidan en el enfoque de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD). El seguimiento se centra en conocer el avance de las metas establecidas en el PNDIP, comparando los resultados de las metas programadas con lo alcanzado; la evaluación se aplica a intervenciones públicas de carácter estratégico y consiste en una valoración sistemática sobre algún aspecto (diseño, gestión, resultados) basada en un conjunto de criterios preestablecidos.

La Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) es el conjunto de intervenciones públicas con carácter estratégico que son evaluadas en el periodo de vigencia del PNDIP. Las intervenciones se priorizan en base a seis criterios que las califican, uno de los cuales valora su vinculación con los ODS. Los puntos por criterio de evaluación son los siguientes:

- Presupuesto: 2 puntos.
- Elementos de evaluabilidad: 3 puntos.
- Departamento de evaluación: 1 punto.
- Vinculación ODS: 2 puntos.
- Interés y participación de la sociedad civil: 1 punto.
- Relevancia estratégica: 3 puntos.

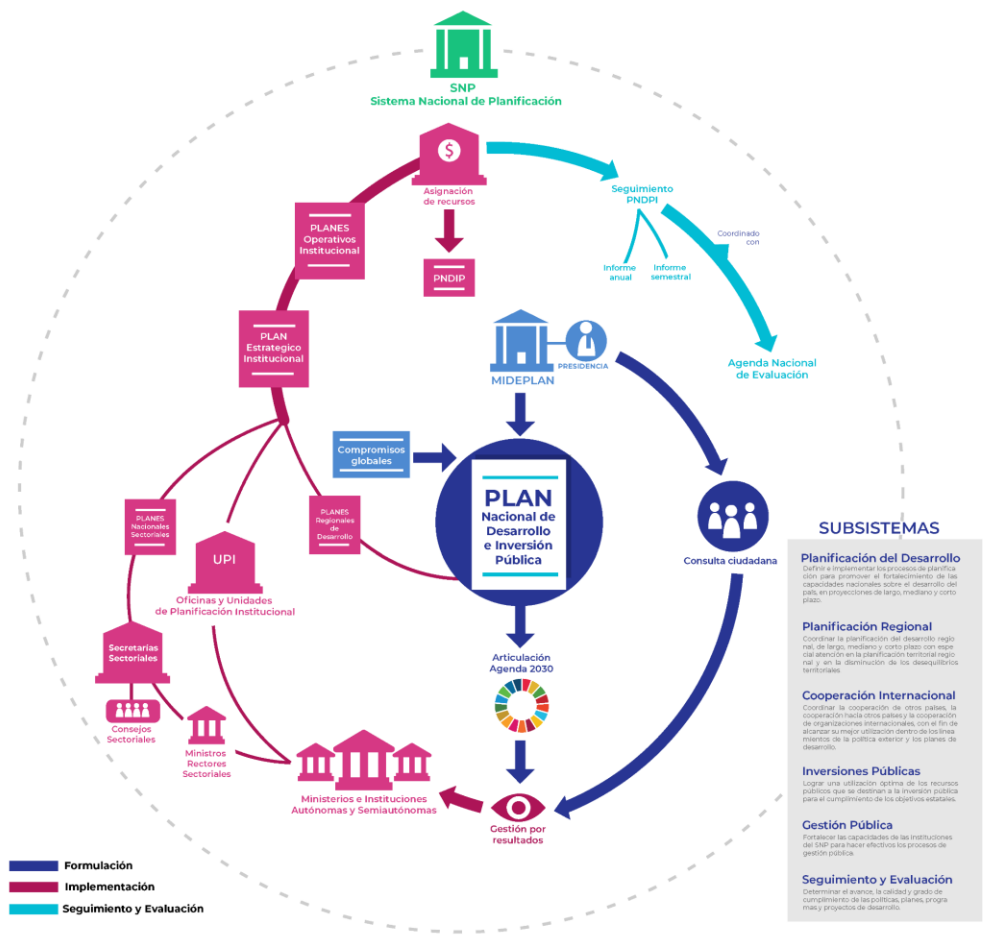
Cabe destacar que en 2017 el Gobierno de Costa Rica mediante el Decreto Ejecutivo configuró una estrategia nacional para cumplir con la planificación, implementación y seguimiento de la agenda 2030 en el país (MIDEPLAN 2018a:24). En su artículo 9, establece las funciones sobre seguimiento y evaluación:

- Implementar una estrategia de seguimiento y evaluación de los ODS.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas para conocer sobre los avances y las brechas en la implementación de las metas relacionadas con los ODS.
- Elaborar informes sobre los ODS que Costa Rica deba presentar ante las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y nacionales.

En 2017, asimismo, se realizó la presentación del primer informe nacional del cumplimiento de los ODS. Éste incluyó un análisis sobre la vinculación de programas del PNDIP relacionados con los ODS, identificando que de los programas y proyectos que se ejecutaban entonces en el

país, 94 estaban vinculados con 181 indicadores y 169 metas de los 17 objetivos contemplados en los ODS.” (MIDEPLAN 2017b:39).

Figura 5. El Sistema Nacional de Planificación (SNP) costarricense.



Fuente: Observatorio Regional de planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe - CEPAL (<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-costa-rica>).

2.4 ¿Qué desarrollos en materia de seguimiento y evaluación se han realizado en cada país en tiempos de la Agenda 2030?

2.4.1 Brasil

Considerando que los ODS fueron establecidos en 2015, se presentan a continuación los principales cambios e innovaciones relacionadas con las estructuras de evaluación a partir de esa fecha (información obtenida en una entrevista colectiva realizada el 9 de agosto de 2021 a funcionarias y trabajadores del Ministerio de Economía de Brasil):

- 2016: Se creó por medio de una resolución interministerial el Comité de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Desde su creación, el Comité participó de la evaluación de políticas públicas federales, financiadas esencialmente por gastos directos de la Unión, y en el fortalecimiento de la agenda de interoperabilidad de datos, lo que contribuyó con el perfeccionamiento de programas gubernamentales, como fue el caso del Fondo de Financiamiento Estudiantil – FIES y del Programa de Revisión de los Beneficios por Incapacidad (PRBI).
- 2018: Se creó el Comité de Seguimiento y Evaluación de Subsidios de la Unión (CMAS). El objetivo principal del CMAS es evaluar, dar transparencia y control social a las políticas públicas y programas financiados por beneficios de naturaleza tributaria, financiera y crediticia.
- 2019: La reestructuración administrativa promovida en el inicio del actual gobierno permitió la creación de una Secretaría que se ocupa del planeamiento y de la evaluación de políticas públicas, entre otros asuntos, la SECAP. También en este año, surgió el consejo interministerial de naturaleza consultiva, el ya mencionado Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

El banco de evaluaciones de políticas públicas del Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas permite el acceso a un total de 13 informes de evaluación con sus correspondientes recomendaciones para el año 2019 y 6 informes para el año 2020. Cabe señalar que hay una selección de políticas que es realizada sobre la base de criterios objetivos aplicados a los programas del Plan Plurianual. Dichos criterios son: materialidad (valor más actualizado de las acciones presupuestarias para el gasto directo, o las políticas de subsidios públicos), criticidad (tasa de variación real de los gastos relacionados con acciones presupuestarias o políticas públicas de subsidios) y relevancia (agenda de prioridades establecida por el gobierno).⁹ En el

⁹ Para más información consultar la Nota técnica elaborada al respecto por el Ministerio de Economía: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/notas-tecnicas/criterios-de-selecao>

ámbito del Consejo se destaca, también, el proyecto de realización de un catálogo de políticas financiado por el BID. Dicho proyecto inició en 2019 y concluirá en 2021 con la pretensión de mostrar un listado de las políticas públicas en el marco de la Administración Pública Federal.

En lo que refiere a las relatorías de monitoreo y evaluación del PPA, entre 2016 y 2019 se contabilizaron 4 informes de evaluación anual consecutivos y sistemáticamente presentados de acuerdo a sus correspondientes guías específicas de seguimiento y evaluación¹⁰. La estructura de la evaluación anual del PPA es la siguiente: una introducción que desarrolle el trabajo de monitoreo realizado durante el año, una evaluación del escenario macroeconómico, un resumen ejecutivo, una evaluación detallada de los programas temáticos y anexos complementarios. Para cada año se repite el esquema contemplando los indicadores previamente definidos y tomando como base el año anterior.

Por otro lado, existe un tablero de seguimiento de los ODS que permite acceder a determinada información y es promovido por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística y la Secretaría de Gobierno¹¹. En este sentido, es accesible a la ciudadanía el seguimiento de la metas e indicadores aunque la información en su mayoría se encuentra actualizada solo hasta 2018. Cabe destacar que se trata de una herramienta de comunicación digital potente con una explicitación de la ficha metodológica del indicador, de los datos mostrados en tablas y gráficos y de un análisis geográfico específico.

2.4.2 Colombia

Colombia ha desarrollado a nivel nacional la función evaluación de manera continua desde la creación de SINERGIA en 1994 hasta a la actualidad otorgándole un grado de institucionalización creciente a lo largo de estos años. La evaluación de políticas públicas se ha instalado como una herramienta de gestión relevante para el seguimiento del PND, la evaluación de políticas públicas y el seguimiento territorial.

A partir de la incorporación de metas de ODS en los PND a partir del año 2015 y más fuertemente en el último PND 2018-2022, se han creado nuevos instrumentos de seguimiento y evaluación para dar cuenta del grado de cumplimiento de las metas establecidas.

El SINERGIA ha logrado ampliar la cantidad de sectores evaluados (ver figura 5), diversificado los tipos de evaluación (ver figura 6), elaborado guías metodológicas para la

¹⁰ Ver: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019>

¹¹ Ver: <https://odsbrasil.gov.br/>

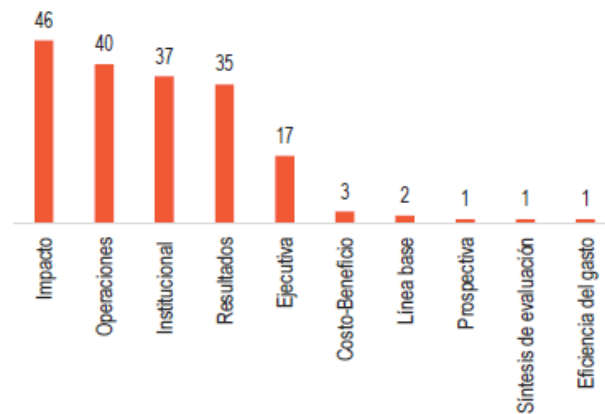
confección del diseño de evaluación como para su implementación, así como generar la publicación de los resultados de las evaluaciones.

Figura 6. Número de evaluaciones por sector.



Fuente: Repositorio de evaluaciones de SINERGIA.

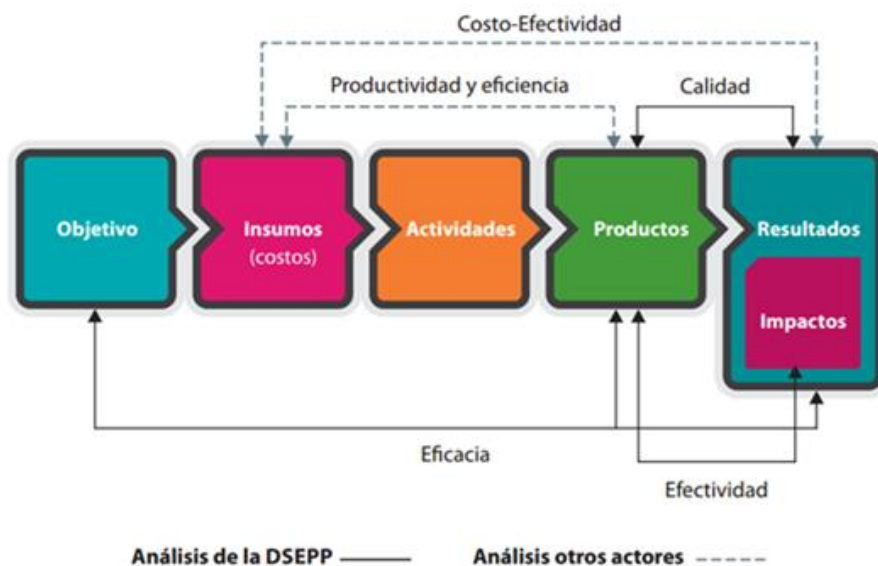
Figura 7. Número de evaluaciones por tipo.



Fuente. Repositorio de evaluaciones de SINERGIA

La perspectiva adoptada por SINERGIA desde sus inicios para realizar evaluaciones es la de gestión por resultados. Se toma la cadena de valor (secuencial y lógica) de conversión de insumos /actividades / productos/resultados con el fin de lograr la medición del desempeño de las políticas implementadas.

Figura 8. Cadena de valor del SINERGIA



Fuente: DSEPP-DNP.

Fuente: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

A pesar de afirmar que el enfoque de gestión por resultados es el que sustenta todas las evaluaciones, se reconoce que se deben ampliar los tipos de evaluación y el uso de las metodologías que pongan el foco en los procesos y en generar mayor participación de los actores involucrados en las políticas públicas. De esta manera, se señala que desde el 2014 hasta el 2018 “por un lado, se empiezan a realizar los primeros esfuerzos por integrar la evaluación a los procesos de formulación de otros planes, programas o políticas públicas, superando así, los problemas y limitaciones de la medición dado el enfoque expost. Por otro lado, se integran nuevas metodologías de corte experimental, y se adoptan nuevos instrumentos de información cualitativa tales como cartografía social, estudios de caso y observaciones etnográficas. De esta manera, se da un complemento a través de nuevos aportes que resultan de la realización del diseño y supervisión de las evaluaciones. Asimismo, se fortaleció el uso de información secundaria y la capacidad interna para realizar evaluaciones propias, se incorporaron nuevas metodologías de evaluación (big data, experimentos comportamentales) y se avanzó en la incorporación del enfoque de género.” (PND,2019:8).

2.4.3 Argentina

En términos de resultados, durante los años 2016 y 2019, el SIEMPRO ha desarrollado periódicamente reportes de monitoreo de los programas seleccionados. Estos reportes contribuyen al seguimiento a través de indicadores numéricos, tabulares y gráficos, respecto de alguna o varias dimensiones. Cabe destacar que durante los primeros años, la producción de informes ha sido baja y se ha incrementado en la etapa final del período.

Se han realizado en total 84 reportes de monitoreo y 9 evaluaciones, alcanzando en total 93 producciones vinculadas al monitoreo y la evaluación de programas sociales. En general, los reportes se encuentran estandarizados. Cada uno de los reportes incluye datos del programa, cobertura, ejecución presupuestaria, distribución territorial e indicadores vinculados a la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total.

Las evaluaciones se han concentrado en 2019. En general son evaluaciones realizadas por consultorías y sus informes y/o resúmenes ejecutivos varían en su estructura y formato. Además, el acceso a los informes finales es limitado. De las 9 evaluaciones llevadas adelante en este período, se han podido acceder a 4 informes finales y 1 informe parcial, lo que evidencia una carencia en la transparencia y la necesidad de que las mismas sean públicas y accesibles.

Tabla 2. Producciones de Monitoreo y Evaluación SIEMPRO 2016-2019

Producciones M&E del SIEMPRO 2016-2019					
	2016	2017	2018	2019	Total
Reportes de monitoreo	9	17	38	20	84
Evaluaciones (Resúmenes e Informes)	0	0	1	8	9
Total de producciones					93

Fuente: Elaboración propia¹²

En este sentido, podemos identificar logros en materia de institucionalización de la función de M&E entre 2016 y 2019 en Argentina. Uno de los aspectos positivos alcanzados es la promoción de los planes anuales de monitoreo y evaluación para las políticas, programas, planes y proyectos sociales con financiamiento del tesoro nacional o de organismos internacionales. Además, el DNU 292/2018 es un avance significativo en materia normativa pues define a la actividad evaluativa como obligatoria, sujeta a determinados estándares y habilita canales para su difusión pública. Por otra parte, involucra innovaciones en la política nacional de evaluación de los programas sociales a través de PLANES, una matriz metodológica común, y la integralidad de la información de los beneficiarios de los programas.

También podemos decir que mejoraron las herramientas para la ejecución del M&E. Por ejemplo, se integraron datos relativos a atributos identificatorios y/o sociales y/o tributarios y/o

¹²Información disponible en Banco de evaluaciones: <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/evaluaciones-realizadas-y-en-curso>

Informes de Monitoreo de programas sociales: <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/monitoreo-de-programas-sociales-0>

patrimoniales, y a información de postulantes o solicitantes y beneficiarios o titulares de programas nacionales, pensiones no contributivas, becas, jubilaciones y pensiones, tarifas sociales, subsidios (DNU 292/2018, artículo 6º y 7º).

Otro hito destacable es la definición del SIEMPRO como órgano rector de la evaluación de la política social, lo que puede permitir el aprendizaje institucional para la consolidación de un organismo central de la función evaluación.

Por su parte, como debilidad en la práctica evaluativa nacional, en el período se evidencia la falta de coordinación a nivel jurisdiccional. Aún el desarrollo en red con las provincias en materia de monitoreo y evaluación es dispar. A pesar de ello, la inclusión de los planes anuales, representan un aporte a la racionalidad del trabajo del SIEMPRO, en función de necesidades políticas y de gestión coyunturales.

Si bien se reconocen grandes avances, es importante remarcar, que aún se identifican obstáculos para la consolidación de un sistema de evaluación vinculado a los ODS. En primer lugar, no se configura una política nacional ordenadora de la función de M&E en la APN. Ello repercute en la fragmentación de la función de M&E y la superposición de distintos sistemas transversales. Por otro lado, también persiste la falta de financiamiento propio para implementar el Plan Anual de M&E, y la necesidad de trabajar de manera coordinada con las jurisdiccionales en la incorporación de los lineamientos metodológicos definidos por el SIEMPRO. Como resultado de esta carencia, las jurisdicciones llevan adelante esta práctica de manera heterogénea.

Por su parte, también se plantea que no hay mecanismos institucionalizados de uso de la información del M&E. No se identificaron instancias en las que se presentan los resultados a partir de los cuales se tomen decisiones y se definan compromisos. Al respecto, los lineamientos del SIEMPRO prevén mecanismos, pero requieren ser institucionalizados. A su vez, durante este período, no se han comunicado de manera sistemática y pública los resultados de los estudios y evaluaciones que se realizaron ya sea vía organismos internacionales o de manera aislada.

2.4.4 Costa Rica

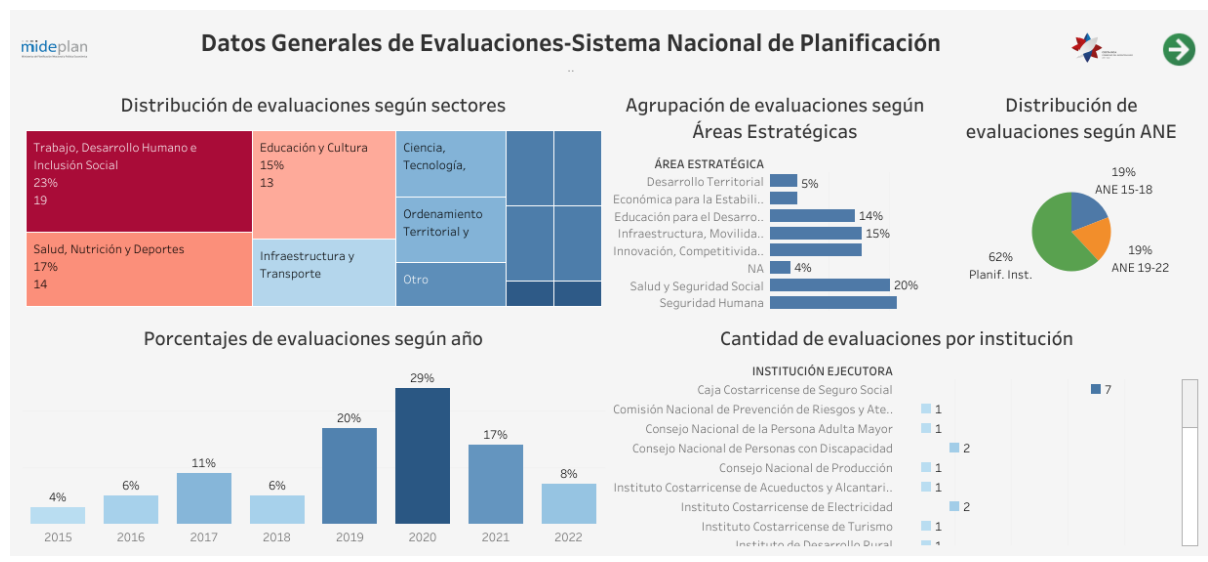
La ANE 2019-2022 incluida en el PNDIP está integrada por 15 intervenciones de carácter estratégico que serán evaluadas en el período. Se encuentran organizadas por sector:

1. Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial;
2. Cooperación internacional, política exterior y negocios internacionales;
3. Educación y cultura;
4. Innovación y competitividad;
5. Salud y seguridad social;

- 6. Seguridad humana;
- 7. Economía para la estabilidad y el crecimiento inclusivo;
- 8. Desarrollo territorial.

En el sitio web de MIDEPLAN se encuentran disponibles los resultados de las evaluaciones realizadas a partir del año 2016. De manera sintética, en su portal se presentan diferentes distribuciones de frecuencia relativas a las evaluaciones realizadas y planificadas por el SNP para el período 2015-2022.

Figura 9: Datos generales de evaluaciones realizadas y planificadas por el Sistema Nacional de Planificación.



Fuente: MIDEPLAN
<https://public.tableau.com/profile/sinirube#!/vizhome/DashboardPlataformaNacionaldeEvaluacion-20-abr-2020/Dashboard5>

La distribución de las evaluaciones por sector arroja la siguiente tabla, la cual segmenta los resultados según se hayan realizado en el marco de la ANE o en el marco de la planificación institucional (PI).

Tabla 3: Evaluaciones realizadas por el Sistema Nacional de Planificación según sector, por año de realización y marco.

Sector	2015	2016		2017		2018		2019		Total
	ANE	ANE	PI	ANE	PI	ANE	PI	ANE	PI	
Ambiente, energía y mares						1		1		2
Ciencia, tecnología, telecomunicaciones y gobernanza digital				2		1				3
Desarrollo agropecuario, pesquero y rural		1								1
Educación y cultura		1		1				1		3
Hacienda pública, monetario y supervisión									1	1
Infraestructura y transporte						1			2	3
Ordenamiento territorial y asentamientos humanos					1				1	2
Salud, nutrición y deportes	1				2			2	3	8
Trabajo, desarrollo humano e inclusión	2	2		3					6	13
Otro										
Total	3	4	1	6	3	3	2	4	13	39

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el MIDEPLAN (<https://public.tableau.com/profile/sinirube#!/vizhome/DashboardPlataformaNacionaldeEvaluacion-20-abr-2020/Dashboard5>)

3. Conclusiones

Si bien en América Latina son diversos y dispares los desafíos para la institucionalización de la evaluación, en su naturaleza intrínseca convergen en una misma pretensión: fortalecer la democracia y contribuir al desarrollo humano, social y económico en el marco de la Agenda 2030. Claro está, que los acentos políticos presentes en esta pretensión responden a orientaciones ideológicas distintas según el país y el gobierno del mismo, y pueden identificarse en líneas generales con uno u otro modelo de Estado y sociedad: el neoliberal o el de bienestar social (sabiendo que, como hemos señalado esto no es lineal ni literal sino que existen matices).

Esta pretensión implica, incentivar la práctica evaluativa en las instituciones públicas de cada país en la región; lograr una mejor comprensión, tanto de los objetivos de la evaluación como del proceso evaluativo; y definir los requerimientos conceptuales y técnicos relacionados con una evaluación que satisfaga las necesidades de los involucrados en cada nivel.

En esa línea, y en el marco del análisis desarrollado en cada uno de los países estudiados, podemos señalar las siguientes conclusiones:

- En Brasil, Costa Rica y Colombia existen procesos de planificación estratégica plurianual que se complementan con planes anuales y leyes de presupuesto. En cambio en Argentina no existen planes estratégicos integrales de largo plazo sino planes sectoriales que conviven con la presupuestación anual, aun así el desarrollo de programas estables y sostenidos en el tiempo muestra una institucionalidad que no se limita a la ley anual de presupuesto. También el gobierno suele establecer objetivos y prioridades a fin de marcar el rumbo de manera estratégica sin que por ello se logre alcanzar el nivel de institucionalización de la planificación que tienen los primeros tres países mencionados.
- En Brasil, Costa Rica y Colombia existen órganos que centralizan la gestión de la evaluación de políticas públicas y muestran una vinculación con los planes estratégicos plurianuales. Sin embargo, SINERGIA en Colombia y SINE en Costa Rica han avanzado con mayores desarrollos en materia de realización y publicación de las evaluaciones. En Brasil, aunque siempre existió un marcado seguimiento de los programas recién en 2019 se creó el Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que integra y coordina toda la función. En Argentina, las estructuras y dispositivos de evaluación son focalizados. Aunque se ha avanzado en diálogos entre distintos actores y se han promovido dispositivos de integración en distintos momentos, no hay un órgano rector o coordinador que centralice la tarea pese a diversos proyectos de ley que lo plantean sin concretarlo aún. Lo que más se asemeja a los sistemas nacionales es la elaboración de planes anuales de evaluación de programas sociales que concentra el SIEMPRO.
- SINERGIA en Colombia y SINE en Costa Rica han avanzado con mayores desarrollos en materia de realización y publicación de las evaluaciones. Asimismo, Argentina muestra un

avance notable en cantidad de evaluaciones combinando diferentes enfoques y publicando los informes en la web.

- En todos los casos la Agenda 2030 ha sido asumida e incorporada en los procesos de planificación y evaluación de las distintas administraciones públicas. Dicha incorporación ha tenido distintos matices y ha conllevado una serie de procesos técnicos que cada país implementó. Indefectiblemente el seguimiento de los ODS implicó repensar las estructuras de evaluación.
- La perspectiva de derechos no parece estar tan marcadamente presente en los enfoques evaluativos en general. Sin embargo, en el caso de Costa Rica, el MIDEPLAN publicó una guía metodológica y conceptual orientada a incorporar el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en el proceso de evaluación, requisito integrado a los términos de referencia para la contratación de terceros evaluadores. En los otros tres países, si bien se hace mención a los derechos que busca garantizar una determinada política, las definiciones y las metodologías de evaluación siguen concentrándose en el enfoque de seguimiento de los procesos, de alcance de metas y de obtención de resultados. Ello no resulta deseable pero no se plantea en los documentos metodológicos avances respecto del aporte que la función evaluación puede hacer en favor de la constatación por la efectivización de los derechos. Aun así, la irrupción de la Agenda 2030 ha implicado la generación de información que visualice el alcance o no de los derechos, pero no resulta vinculante con la toma de decisiones.
- Argentina, a nuestro entender, enfrenta tres tipos de desafíos: a) Institucionales: a fin de articular marcos globales de M&E de los diferentes organismos y ministerios implicados; generar espacios de diálogo permanente con los referentes de los organismos y ministerios/ programas y políticas; lograr instalar al SIEMPRO como actor referente de M&E; b) Técnico/metodológicos: para superar heterogeneidades en cuanto a los diferentes posicionamientos, capacidades instaladas, saberes, etc. en materia de M&E; y, c) Operativos: para establecer un plan nacional y operativo que permita en el corto/mediano plazo alcanzar los objetivos planteados y tener su correlato en los recursos disponibles y capacidad instalada. Cabe destacar que la gestión de gobierno iniciada en diciembre de 2019, comenzó a desarrollar el Mapa de Acción Estatal¹³, el cual constituye un sistema de información que describe y cuantifica los bienes, servicios, regulaciones y transferencias que proporciona el Estado. En este sentido, se trata de un instrumento de planificación, seguimiento y evaluación a medida de cada jurisdicción.

A fin de fortalecer el análisis presentado en este trabajo, proponemos una matriz que detalla los principales rasgos del sistema de evaluación por país.

¹³ Acceso en <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/>

Figura 10: Principales rasgos del sistema de evaluación por país.

Rasgo	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica
Tipo de planificación	Anual, centralizada y estratégica sectorial.	Plurianual de cuatro años. Se viene realizando desde 1991 a la fecha.	Plan Nacional de Desarrollo (de cuatro años) que se complementan con los "Planes Estratégicos Sectoriales 2009-2014, 2015-2018", "Planes Estratégicos Institucionales 2001-2014, 2014-2018", "Planes de Acción Anuales", "Planes Anticorrupción"	Organizado en ciclos trianuales, bajo lineamientos de la presidencia nacional, sectorial, institucional, con perspectiva regional.
Principal estructura dedicada al seguimiento y la evaluación	El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales .	Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados .	El SINE, compuesto por la Presidencia de la República, el MIDEPLAN (quien coordina), el Ministerio de Hacienda, las Unidades de Planificación Institucionales y las rectorías sectoriales a nivel del Poder Ejecutivo.
Características generales de la función evaluación	Se entiende a la evaluación como un conjunto de actividades estratégicas y de investigación que persiguen la valoración cuantitativa y cualitativa de los programas y políticas a fin de incidir en la toma de decisiones.	Se evalúan programas seleccionados y se realiza un monitoreo de los programas del PPA.	Está orientada a la gestión por resultados. Se toma la cadena de valor (secuencial y lógica) de conversión de insumos /actividades / productos/resultados con el fin de lograr la medición del desempeño de las políticas implementadas. generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND, específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el PND y las estrategias que lo complementen.	Está orientada a la Gestión para Resultados del Desarrollo; se basa en los principios de desarrollo sostenible; sostiene los principios del gobierno abierto y la cooperación interinstitucional; comprende la inclusión de todos los actores y el Estado como garante de derechos; se enfoca en la inclusión de las poblaciones más excluidas y marginadas; debe incluir e impactar de manera positiva la igualdad de género; así como las necesidades, intereses y prioridades tanto de hombres y mujeres.

<p>Relación entre la planificación, la evaluación y los ODS</p>	<p>Se lleva adelante el monitoreo y evaluación de programas definidos en el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (PAMyE). En este período se establecieron 8 objetivos nacionales de gobierno y 100 prioridades para comenzar la vinculación de los mismos con la Agenda 2030.</p>	<p>Claramente establecida vinculando los objetivos y Programas del PPA con los ODS. La evaluación de programas se vincula de manera implícita con el seguimiento de los ODS.</p> <p>Se establece un seguimiento específico para las metas que se publica y está disponible en la web.</p>	<p>Existe una estrecha relación entre la planificación, la evaluación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 en la política colombiana. Los planes nacionales de Desarrollo tienen como eje los ODS y las políticas públicas deben tomarlos como referencia. La medición de los ODS a través de sistemas de indicadores se realiza anualmente.</p>	<p>El PNDIP se articula con los compromisos globales, entre ellos, Agenda 2030. El seguimiento y la evaluación se integran al SNP como funciones llevadas a cabo por el SINE. El conjunto de intervenciones públicas con carácter estratégico que son evaluadas en el período de vigencia del PNDIP se priorizan en base a seis criterios que las califican, uno de los cuales valora su vinculación con los ODS.</p>
<p>Informes voluntarios de la Agenda 2030 presentados</p>	<p>En 2017, la Argentina presentó el primer Informe Nacional Voluntario que da cuenta de los avances, desafíos y compromisos del país en la implementación de la Agenda 2030.</p> <p>https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicassociales-publicaciones-informe-voluntario-nacional-ods-argentina-julio-2017_1_0_0.pdf</p> <p>En 2020, presentó su segundo Informe Nacional Voluntario.</p> <p>https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ivn_2020_07_03_0.pdf</p>	<p>Se presentó solamente el Relatório Nacional Voluntário - 2017 - Brasil</p> <p>https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15801Brazil_Portuguese.pdf</p>	<p>Se han presentado tres Reportes Nacionales Voluntarios. El último publicado es de 2021.</p>	<p>En 2017 se presentó el primer informe nacional del cumplimiento de los ODS denominado "Costa Rica: Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible". Disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15846Costa_Rica.pdf</p> <p>En 2020 presentó su segundo informe voluntario: "Desarrollo sostenible en acción: la ruta hacia la sostenibilidad". Disponible en https://ods.cr/sites/default/files/documentos/ii_informe_voluntario_ods_costa_rica.pdf</p>

<p>Bancos de evaluaciones</p>	<p>El SIEMPRO dispone en su página web informes de monitoreo e informes de evaluación realizados desde 2016 a la actualidad. En el período estudiado se llevaron adelante 93 producciones, entre los cuales 84 son reportes de monitoreo y 9 son evaluaciones.</p> <p>Disponibles en: Banco de evaluaciones: https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/evaluaciones-realizadas-y-en-curso</p> <p>Informes de Monitoreo de programas sociales: https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/monitoreo-programas-sociales</p>	<p>Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas</p> <p>En el marco del Plan Plurianual https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2016-2019</p> <p>Boletines de análisis institucional y de notas técnicas del IPEA - Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=374</p>	<p>Cuenta con un repositorio de las evaluaciones políticas públicas disponible en: https://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin</p>	<p>El repositorio del MIDEPLAN pone a disposición pública las evaluaciones a intervenciones públicas (planes, políticas, programas y proyectos) realizadas en el marco de la ANE incorporada en los Planes de Desarrollo para los períodos 2015-2018 y 2019-2022. Disponible en https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/</p>
--------------------------------------	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

4. Bibliografía

- Casa Civil da Presidência da República, et al. (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2* – Brasília : Casa Civil da Presidência da República.
- Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1* – Brasília: Ipea.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018). *Documento técnico N° 1: El proceso de adaptación de las metas de ODS al contexto nacional*. Buenos Aires, Argentina.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018). *Resolución sobre el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales*.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2019). *Resolución sobre el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales*.
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Institucionalización de la evaluación en Colombia*. SINERGIA. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2021). *Acelerar la implementación para una recuperación Sostenible. Reporte Nacional Voluntario 2021*. Colombia.
- García Delgado y Gradín (Comps.) (2017). *Documento de Trabajo Nro. 5. El Neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.
- MIDEPLAN (2017a). *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas*. Área de Evaluación y Seguimiento / Mideplan. San José: Mideplan.
- MIDEPLAN (2017b). *Costa Rica, construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible. Reporte nacional voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. San José: Mideplan.
- MIDEPLAN (2017c). *Guía sobre el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación. Orientaciones para su incorporación en el proceso de evaluación*. San José: Mideplan.
- MIDEPLAN (2018c). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022*. San José: Mideplan.
- MIDEPLAN. (2018a). *Política nacional de evaluación 2018-2030*. San José: Mideplan.
- MIDEPLAN. (2018b) *Metodología Agenda Nacional de Evaluación 2019-2022*. San José: Mideplan.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018). *Relatório Anual da Avaliação PPA 2016-2019. Ano-base 2017*.
- Neirotti N. (2017). *Dos modelos de país en contrapunto. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Buenos Aires. Sociedad Argentina de Análisis Político. Universidad Torcuato Di Tella.

Neirotti N. (2019). “Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia”, en Neirotti N. (Coord.), Mattalini M. y Carpinacci (Ed.). *Evaluación y toma de decisiones*. Remedios de Escalada, EdUNLa.

Rossi, J.; Moro, J. (2014). *Ganar derechos lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Serie Documentos de Trabajo 2. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH).