

EVALUACIÓN EX ANTE

PROYECTO: ARG/12/012

TÍTULO: *“Promover y fortalecer las estrategias globales de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa para mejorar la atención al ciudadano y contribuir a la institucionalización de la gestión pública”*

EJECUTOR: Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa

FECHA DE INICIO: 2012

FECHA DE FINALIZACIÓN: 2015

1

Evaluador:

Ph.D. Lucas Ferrero

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2014.

Contenido

1.	RESUMEN	3
2.	ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PROYECTO	8
a.	Encuadre general y lineamientos estratégicos	8
b.	Componentes de proyecto.....	9
c.	Presupuesto	16
d.	Antecedentes de la evaluación	18
3.	DIMENSIONES DE EVALUACIÓN	20
a.	Dimensiones y contenidos	21
b.	Aspectos particulares de los contenidos básicos	26
4.	Riesgos.....	32
5.	Fuentes y referencias más relevantes.....	36

1. RESUMEN

El Proyecto ARG 12/012 es consistente con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) que sintetiza la planificación estratégica común para las actividades operacionales del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Argentina. El primer MANUD elaborado en la República Argentina corresponde al período 2010-2014. Este resulta como referencia relevante teniendo en cuenta que el Plan de Acción para el Programa de País entre Argentina y PNUD que encuadra al presente proyecto, se refiere a ese período. Posteriormente el plan se extendió en un año, hasta diciembre de 2015, de común acuerdo.

El proyecto se encuentra en ejecución desde 2012, y tiene plazo de finalización en el próximo año 2015. La evaluación anterior fue finalizada en Noviembre de 2013 en base al PRODOC REVISIÓN B. Con aquella revisión se amplió el proyecto con mayores recursos, y se agregó el Componente 8: "Fortalecimiento de derechos y participación en el acceso a la información con perspectiva de género".

El proyecto está estructurado en base a ocho componentes desde la revisión anterior. Entonces, se había incorporado un componente explícito referido a la perspectiva de género a pesar de ser un eje transversal conjuntamente con el fortalecimiento regional. Cada componente representa un producto en la Tabla "Marco de Resultados y Recursos" del último documento de revisión. Dicha tabla presenta información adicional bajo las etiquetas de *indicadores, meta de producto, actividades e insumo/presupuesto total*.

Este documento de evaluación ex ante se basa en PRODOC REVISIÓN C. Se produce una importante ampliación de presupuesto para el proyecto, intensiva en trabajo de consultores sobre algunos componentes del mismo. Según la información disponible en la Revisión C, a nivel agregado aumenta el presupuesto del proyecto en más de 3 millones de dólares, lo que representa un 47% de incremento. Sin embargo desde el inicio del proyecto el incremento acumulado se aproxima a los 5,5 millones, con un 126% de incremento total.

Tabla 1. Presupuesto y financiamiento del Proyecto (en US\$). Resumen de Evolución

Financiamiento del Presupuesto (en US\$)					
INSUMOS	REV "A"	REV "B"	REV "C"	Var. C/B	Var. Acum.
Gobierno:	4,192,402.00	6,457,760.00	9,496,485.00		
TOTAL DE INSUMOS	4,192,402.00	6,457,760.00	9,496,485.00	3,038,725.00	5,304,083.00
Gastos de Administración:	125,772.00	193,694.43	282,422.00	88,689.20	156,650.00
TOTAL GENERAL	4,318,174.00	6,650,175.43	9,778,907.00	3,127,414.20	5,460,733.00
				47%	126%

Los cambios presupuestarios no han sido homogéneos sino que han implicado cambios en las priorizaciones de los componentes en el último período. Estos cambios fueron a su vez modificados luego de la Evaluación ex ante de un documento preliminar de la Revisión B del proyecto. Por ejemplo, el Componente 5, *Seguimiento y Gestión del Proyecto* es el componente que más se fortalece con un incremento del 147% en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión. El componente 3, Monitoreo y Evaluación, le sigue en priorización marginal relativa con un incremento del 84% en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión. Finalmente dentro de los fortalecidos se destacan el componente 8, *Fortalecimiento de derechos y participación en el acceso a la información con perspectiva de género*, con un 83% de aumento, y el Componente 1, *Integración e implementación de instrumentos de calidad de la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión*, con un 70% de aumento. En cambio el Componente 2, *Argentina Comparte*, se contrae levemente en un 4%.

También se notan algunas modificaciones en actividades y productos de cada componente. Por ejemplo, en la Revisión C no se hace mención al Índice de Calidad de Atención al Ciudadano, presente en versiones anteriores. En respuesta a esta inquietud, personal de la Unidad Ejecutora afirmó que índice fue desarrollado y aplicado a 5 organismos en 2013. Durante 2014, la Subsecretaria decidió enfocar sus acciones en el fortalecimiento del Programa Carta Compromiso y el Premio Nacional a la Calidad. La Subsecretaria entiende que tanto la metodología que se aplica para la preselección, evaluación y otorgamiento del Premio como el proceso que se lleva adelante con los organismos para la firma de una Carta Compromiso incorporan y aplican los fundamentos metodológicos de Calidad en la atención desde la Administración Pública.

4

Respecto de las principales dimensiones y variables a considerar en la evaluación ex ante, el PRODOC presenta una correspondencia entre los resultados esperados y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), como así también con el Plan de Acción para el Programa País (CPAP).

La mayor priorización de componentes relacionados a aspectos de Monitoreo y Evaluación e Institucionalización de la Unidad Ejecutora del Proyecto, pueden sugerir una etapa de maduración natural del mismo, deseable y consistente.

De las dimensiones transversales, de equidad de género y fortalecimiento regional, surgen interrogantes acerca de esta última. En particular, no se observan claramente la incorporación de aspectos de coordinación y cooperación intergubernamental, como definición de la presencia y calidad de las políticas públicas en el territorio. Esto puede estar condicionado por algunas de las dimensiones revisadas más abajo.

Otras dudas pueden surgir en lo referente a los incentivos y estabilidad de actores dado el

contexto del próximo año de cierre del programa. En sus aspectos formales, el mayor énfasis en los componentes de institucionalización del proyecto y mecanismos de utilización de productos y resultados dentro del proceso de retroalimentación y difusión de los resultados de las políticas públicas parece ser una buena señal. A su vez, estos dos aspectos están estrechamente vinculados al Área de Cooperación y los resultados deseados en el contexto de institucionalización.

Dentro de la Sección de Evaluación y en la Matriz Resumen se realiza un análisis de las dimensiones de evaluación, junto con señalizaciones de posibles debilidades en la estructura y direcciones sugeridas para mejorarlo, sólo como ilustraciones. Por ejemplo, en la dimensión *Adecuación de la propuesta técnica a los objetivos y metas enunciados por el proyecto*, se plantean observaciones más concretas que pueden ser relacionadas a otras observaciones sean las más generales, como las operativas desde el punto de vista de riesgos de proyecto.

- El cambio de productos y la ausencia de fundamentación explícita.
- Los cambios en las priorizaciones presupuestarias sumada a la expansión agregada y el mecanismo de contribución directa al proceso de institucionalización ni el sistema potencial de seguimiento y verificación.
- En lo referido a la estructura formal del proyecto las relaciones entre medios-fines-metas, por un lado, y metas-actividades no siempre es adecuada. La revisión del documento sugiere de por sí algunos cambios. Se mencionan algunos aspectos relacionados a modo ilustrativo. Muy brevemente:
 - La Carta de Compromiso por jurisdicciones puede ser un instrumento necesario pero no es suficiente para las metas propuestas.
 - El Componente de 3, **Evaluación y Monitoreo**, intenta avanzar hacia un sistema de información de **Gestión** con eje en la incorporación gradual de jurisdicciones al Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión –SISEG. El componente no se refiere a un monitoreo y evaluación de políticas o programas, tampoco desde un criterio de presupuestos por resultados. Si bien esto puede constituir un primer paso, es importante establecer más claramente los alcances dentro del proyecto y de los horizontes fijados. Especialmente, teniendo en cuenta la expansión del componente en términos presupuestarios y de las actividades.
 - El **componente 5, Seguimiento y Gestión del Proyecto**, debería plantear de forma más explícita las relaciones de los subcomponentes entre sí, para evaluar su consistencia, y su contribución al objetivo.
 - Los últimos dos **componentes, 7 y 8**, aparecían como mucho más ambiciosos en cuanto a los planteos y objetivos perseguidos originalmente.

Sin embargo, las actividades en el Componente 7, por ejemplo, siempre se diseñaron con un criterio muy estrecho, sin que queden claras sus contribuciones al objetivo general ni particular del proyecto.

Estas observaciones son discutidas más en ese contexto. En la **segunda sección** del documento se analiza el proyecto por componentes. En la **tercera sección** se analiza el proyecto de acuerdo a las dimensiones requeridas por PNUD. Ambas secciones son complementarias.

En la **cuarta sección**, se analiza el riesgo del proyecto. En general, el riesgo global del proyecto continúa siendo medio-bajo aunque se produce un leve incremento respecto de la evaluación anterior. Como resumen del análisis de riesgos, dentro de las variables que afectan su desarrollo se destacan:

- *Contexto político.* El contexto político puede constituir un obstáculo en la medida que las fuerzas naturales asociadas al *ciclo político* se trasladen a aspectos o niveles críticos del proyecto. La alternancia de actores a nivel Jurisdiccional y el acortamiento de horizontes pueden afectar negativamente los procesos de institucionalización de productos pretendidos en esta última etapa.
 - Este pasa de 0.2 a 0.4, con una incidencia total sobre el riesgo de proyecto de la dimensión *Contexto* de 8 puntos.
- *Relevancia y estabilidad político-institucional de la Unidad Ejecutora.* La dimensión de riesgo está íntimamente vinculada a la anterior. La alternancia de actores del nivel jerárquico con plazos políticos cortos implican una reinversión en la construcción de vínculos y confianzas interpersonales necesarias para la estabilidad y posterior jerarquización al interno de la propia jurisdicción.
 - Este factor de riesgo permanece en 0.2 con una incidencia total sobre el riesgo de proyecto de la dimensión Capacidad Institucional de 10 puntos.
- *Áreas y jurisdicciones involucradas.* La dimensión de riesgo está relacionada con la relevancia de los vínculos interjurisdccionales para una más adecuada aproximación a los objetivos del proyecto. Esto se refiere a jurisdicciones dentro del mismo nivel de gobierno, a niveles subnacionales de gobierno (provincias y municipios), y otros organismos (ONGs, Universidades, Centros y Organismos internacionales). Por ejemplo, el enriquecimiento de las bases de datos es crucial para algunos componentes, también el fortalecimiento de usuarios externos independientes y con capacidades.
 - La complejidad de estos, asociada al contexto y a su relevancia para los resultados y objetivos planteados en el proyecto, explican el aumento del factor respecto de la evaluación anterior.
 - Este pasa de 0.2 a 0.4, con una incidencia total sobre el riesgo de proyecto

de la dimensión *Complejidad del Proyecto* de 12 puntos.

Los riesgos están asociados a la estabilidad de actores, horizontes y priorizaciones. Por lo tanto el foco en la estrategia de salida vuelve a ser central.

Dentro de las medidas sugeridas para paliar el riesgo se pueden mencionar que la Unidad Ejecutora podría involucrar a las instituciones de apoyo externas y las jurisdicciones involucradas, directa o indirectamente en el proyecto, en la concentración de esfuerzos y visibilización de la institucionalización de productos. Complementariamente en forma independiente se puede trabajar sobre la extensión gradual de horizontes e incentivos en arreglos normativos y administrativos, a través de objetivos plurianuales que involucre profundizaciones y mejoras tanto para los componentes como sus actores. Esto podría articularse a su vez como un mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales, de una estrategia de continuidad, profundización y mejoras necesarias, con horizontes de mediano plazo.

2. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PROYECTO

El proyecto se encuentra en ejecución desde 2012, y tiene plazo de finalización en el próximo año 2015. La evaluación anterior fue finalizada en Noviembre de 2013 en base al PRODOC REVISIÓN B. Con aquella revisión se amplió el proyecto con mayores recursos, y se agregó el Componente 8: “Fortalecimiento de derechos y participación en el acceso a la información con perspectiva de género”.

Este documento de evaluación ex ante se basa en PRODOC REVISIÓN C. Se produce una importante ampliación de presupuesto para el proyecto, intensiva en trabajo de consultores sobre algunos componentes del mismo.

a. Encuadre general y lineamientos estratégicos

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) sintetiza la planificación estratégica común para las actividades operacionales del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Argentina. El primer MANUD elaborado en la República Argentina corresponde al período 2010-2014. Este resulta como referencia relevante teniendo en cuenta que el Plan de Acción para el Programa de País entre Argentina y PNUD que encuadra al presente proyecto, se refiere a ese período. Posteriormente el plan se extendió en un año, hasta diciembre de 2015, de común acuerdo.

8

El MANUD se basa en un análisis de la situación del país y de las fortalezas y ventajas comparativas del SNU, que se plasmó en el documento Visión Estratégica Compartida (VEC) y en el Informe de País sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007. El documento resultó de un proceso participativo con los actores nacionales y de consultas del SNU con el Gobierno Nacional, coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC).

Se identificaron cuatro áreas de cooperación en función de las prioridades nacionales: i) desarrollo productivo sustentable, ii) inclusión y equidad social, iii) **gestión y acceso a servicios para la protección de derechos sociales y iv) desarrollo institucional**. Estas áreas se complementan con las dimensiones transversales de **equidad de género y fortalecimiento regional**.

El proyecto ARG 12/012 tiene como objetivo “Promover y fortalecer las estrategias gubernamentales de la Secretaria de Gabinete y Coordinación Administrativa para mejorar la atención al ciudadano y contribuir a la institucionalización de una gestión pública de calidad”. Se encuadra principalmente en el área de cooperación de Desarrollo Institucional, aunque también del Área de Cooperación III (Gestión y Acceso a Servicios) y las dimensiones transversales de equidad de género y fortalecimiento regional.

b. Componentes de proyecto

El proyecto está estructurado en base a ocho componentes desde la revisión anterior. Entonces se había incorporado un componente explícito referido a la perspectiva de género a pesar de ser un eje transversal conjuntamente con el fortalecimiento regional.

Cada componente representa un producto en la Tabla “Marco de Resultados y Recursos” del último documento de revisión. Dicha tabla presenta información adicional bajo las etiquetas de *indicadores, meta de producto, actividades e insumo/presupuesto total*.

La mayoría de los productos y metas esperadas se presentan como “a concretarse” en parte hasta fin del corriente año y, en la parte restante, durante el año 2015. Con la información disponible para la evaluación, la Tabla de Resultados como el Plan de Monitoreo Anual no pueden apreciarse en relación a su grado de avance.¹

En el Plan de Trabajo Anual, tanto 2014 como 2015, se realiza una apertura para cada componente a nivel de actividad con el presupuesto respectivo.

A continuación se describen los aspectos salientes de cada componente conjuntamente con un breve análisis de evolución y estado actual.

1. Integración e implementación de instrumentos de calidad de la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión.

9

El componente tiene por finalidad aportar al proceso de modernización del Estado, acercándolo a la ciudadanía y dotándolo de capacidades, a través del fortalecimiento de áreas tales como la accesibilidad a información y transparencia, educación, competencia y comparabilidad de políticas, objetivos y jurisdicciones. Las principales intervenciones son el Premio Nacional a la Calidad, la Guía de trámites, la Carta Compromiso con el Ciudadano, y el Mapa del Estado. La Carta de Compromiso y el Mapa del Estado se incorporan en esta revisión.²

La Carta Compromiso con el Ciudadano (PCC) constituye una innovación introducida mediante **Decreto 229/2000**, con la intención de fijar una referencia explícita y pública sobre los servicios, estándares y acceso ciudadano de un organismo o jurisdicción. Es aplicable a los cuatro subsectores del Sector Público Nacional dado que el Art. 6 del Decreto lo encuadra en el Art. 8 de la Ley de Administración Financiera. A través de la

¹ Por ejemplo, en el caso del Componente 8, no existen datos sobre el grado de avance u otro dato relativo sobre las 4 campañas en las 30 localidades estipuladas como metas de los productos en el Marco de Resultados y Recursos a realizarse durante 2014.

² Los alcances públicamente disponibles para cada uno pueden apreciarse en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/onig.html>.

Carta, el organismo se compromete a determinados estándares, fija las modalidades de participación ciudadana y establece los mecanismos para la corrección, apelación y reparación en los casos en que el organismo desconozca los derechos o incumpla los estándares fijados.

El indicador al que se refiere el componente es la PCC Fortalecido que como meta persigue transferir el Programa a dos provincias. Las actividades asociadas son capacitaciones y acciones de difusión. No se puede distinguir el presupuesto asignado ni las provincias o criterios de elegibilidad asociados.

Para 2015, el Componente se plantea como objetivo la asistencia técnica para la reingeniería de procesos administrativos de los organismos nacionales para mejorar la calidad de la atención que se brinda al ciudadano. Se debe advertir que si bien no se plantea aspectos de reingeniería de *procesos administrativos* en si como meta resultado, las herramientas propuestas pueden señalar necesidades de revisión y movilizar recursos en tal sentido.

Las actividades se orientan más al desarrollo de plataformas, difusión de información, y capacitación. Los rediseños van orientados a sitios web y formas de presentación de la información, no a procesos administrativos en sentido estricto.

En la versión actual de revisión no se hace mención al Índice de Calidad de Atención al Ciudadano, que se introdujo en la revisión anterior. En respuesta, personal de la Unidad Ejecutora afirmó que índice fue desarrollado y aplicado a 5 organismos en 2013. Durante 2014, la Subsecretaria decidió enfocar sus acciones en el fortalecimiento del Programa Carta Compromiso y el Premio Nacional a la Calidad. La Subsecretaria entiende que tanto la metodología que se aplica para la preselección, evaluación y otorgamiento del Premio como el proceso que se lleva adelante con los organismos para la firma de una Carta Compromiso incorporan y aplican los fundamentos metodológicos de Calidad en la atención desde la Administración Pública. Sin embargo, se debe notar que el PCC no apunta en sus metas de producto, ni en sus actividades, a un fortalecimiento del programa en el nivel federal, solo en su relación con el traspaso a dos provincias.

En lo positivo, se incorpora en el componente la dimensión transversal federal al incluir a las provincias bajo la idea del PCC. El instrumento puede tener potencial bajo un adecuado diseño y elección de las áreas de implementación. A pesar de que lleva quince años de vigencia en el nivel nacional, no conocía el instrumento ni los resultados.³ Parece ser importante la vinculación del instrumento con usuarios especializados y/o

³ En el sitio relacionado, en lo referido a resultados existen menciones de documentos sin que estos tengan mención directa al efecto del programa.

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/resultados_del_programa.htm.

organizados.

| 2. *Argentina Comparte. Ventanilla única de políticas públicas juveniles.*

El Portal Argentina Comparte⁴ apunta a la construcción de un espacio digital de difusión de las principales políticas públicas a través de comunidades temáticas con el objeto de fortalecer el vínculo entre el Estado y los ciudadanos jóvenes. Al momento la página ofrece información sobre programas y proyectos a cargo de diversas jurisdicciones del Nivel Nacional de gobierno.

La estructura metas-actividades está bien estructurada. La Tabla de Marco de Resultados y Recursos es adecuada y consistente aunque nuevamente no se puede evaluar a nivel de actividad.

La actividad de *auditoria de accesibilidad* y efectividad de los instrumentos de difusión es complementaria y de gran interés en la evaluación ex post.

El área de *cooperación entre niveles de gobierno*, como aspecto transversal, puede ser oportuno fortalecer. La disponibilidad de información sobre el menú de programas aplicables para un sujeto elegible en un lugar determinado, y las complementariedades asociadas, pueden fortalecer el concepto de ventanilla única y coordinación, potenciando las posibilidades de las políticas públicas.

La articulación con otras fuentes de información *georeferenciada* incluso dentro del nivel Nacional de gobierno que puedan resultar informativas sobre elegibilidad, cupos y datos históricos referidos a los distintos programas, para permitir evaluaciones concretas acerca de la oportunidad y beneficios potenciales para el usuario.

Estos aspectos se incluyen parcialmente dentro de las actividades previstas de Cobertura y Seguimiento de Políticas Públicas dentro del Territorio Nacional, aunque el foco se encuentra en equipamiento y difusión. Ambas áreas de trabajo son sumamente demandantes pero en línea hacia la construcción de sistemas de información que mejoren las posibilidades, por ejemplo, del Componente 3.

| 3. *Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.*

⁴ <http://www.argentinacomparte.gob.ar/>.

El componente se propone evaluar y monitorear programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la Administración Pública Nacional, de manera conjunta en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistiendo técnicamente para su desarrollo.

En esta etapa el componente aumenta su priorización progresivamente, culminando muy por encima tanto de su posición inicial como también desde la última revisión, en términos absolutos como relativos. En forma consistente, en 2013 el Jefe de Gabinete de Ministros creó mediante la Resolución 416/2013 el Programa de Evaluación de Políticas Públicas bajo la órbita de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa.⁵

Se establece que el aporte del Proyecto a este componente se da en el área de monitoreo de políticas. No se distingue claramente entre *evaluación* y *monitoreo*, y el rol del primero en el proceso de retroalimentación en el proceso de políticas públicas, incluidas las etapas de planificación, (re) diseño, revisión y presupuestación. Aspectos de planificación no están incluidos en el componente, a pesar de estarlo dentro del área de cooperación en el MANUD.

Los aspectos de monitoreo y evaluación son demandantes en términos de datos y sistemas de información sobre las distintas dimensiones relacionadas con programas y proyectos, y de capacidades técnicas tanto de los participantes en el sistema E&M como de los participantes en la provisión y clasificación de datos y diseño de sistemas de información.

12

Constituye un avance consistente en este sentido el fortalecimiento del área Sistema de Información para la Gestión (SISEG). Este contribuiría al mejoramiento del seguimiento/monitoreo de las políticas públicas, o brindaría una plataforma base para hacerlo en el futuro. Aunque no diseñada con propósitos de evaluación, incorpora aspectos de gestión y presupuesto por resultados que, como tal, apuntan a la relación medios-fines.

Las actividades más priorizadas en esta última etapa son la de *desarrollo de un plan de mejoras* en el sistema, y la de *brindar asistencia técnica a organismos que gestionan programas con financiamiento externo*.

En este último sentido se encuadra la propuesta de trabajo referida a “ajustar la

⁵ Para una revisión acerca de la importancia de los procesos de evaluación y monitoreo de políticas públicas en el aprendizaje, retroalimentación del proceso y diseño de políticas públicas puede verse por ejemplo World Bank/ OECD, “Influential Evaluations” (2004) y casos de estudio detallados en World Bank (2005).

metodología de monitoreo para aplicarla a los programas con financiamiento externo que requieren evaluación y/o priorización en el ámbito de la JGM”. Esto constituye un avance en el contexto de aprendizaje sobre evaluación y sus requerimientos.

El componente como tal, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, como producto deseado, excede las posibilidades de las metas y las actividades planificadas, según se presenta en los PRODOCs. Una alternativa sería incluir casos de evaluación al menos de impacto de programas o reformas, u otras formas de evaluación de procesos o resultados de políticas públicas. Otra es vincular este componente con el siguiente (C4) o con usuarios externos con capacidades suficientes.

4. *Fortalecimiento y promoción de investigaciones sobre el Estado, Administración Pública y Sociedad.*

Las áreas de investigación en políticas públicas fortalecen las capacidades de repensar las políticas públicas, a la vez que profundizan en las dimensiones de evaluación, monitoreo y planificación. Las áreas establecidas como prioritarias son suficientemente amplias: Desarrollo institucional y sociedad; estado y sociedad; políticas públicas y Gobierno electrónico.

13

Las áreas de articulación en este campo resultan otro punto a fortalecer, tanto para la generación de dinámica en el aprendizaje y en los procesos de investigación, como para generar usuarios externos con capacidades suficientes para evaluar los sistemas de información, datos disponibles, procesos y resultados de políticas públicas.

La red-Muni juega un rol importante dentro de las prioridades presupuestarias en el componente. Puede encontrar un análogo con el nivel provincial, fortalecido con entidades académicas aplicadas, con organismos aplicados como Foro Permanente de Presupuesto (Ley de Responsabilidad Fiscal y su decreto reglamentario tienen objetivos sectoriales concretos), el Consejo Federal de Inversiones, ONGs, entre otros.

5. Seguimiento y gestión del proyecto realizado.

Esto comprende al funcionamiento de la Unidad ejecutora del proyecto. Está compuesta de dos actividades planificadas en el Plan de Trabajo Anual: i) institucionalización de la UCP, que es la más relevante en términos presupuestarios, y ii) implementar la gestión administrativo-financiera del proyecto.

La primera actividad también es enunciada como indicador del producto en el Cuadro III.

Estrictamente, no es una actividad. Hasta diría que es parte esencial del objetivo del proyecto y al área de cooperación. Tampoco el componente ofrece suficiente apertura para realizar una evaluación más apropiada.

De hecho el Banco Mundial, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos, presentan particular énfasis en las estrategias de institucionalización y construcción de capacidades permanentes en áreas sensibles. Por ejemplo, para el caso de una revisión de experiencias en la construcción de capacidades para monitoreo y evaluación en el sector público puede verse “Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience” de 2005, o para institucionalización “How to build M&E Systems to promote better government” en 2007, y “Institutionalizing impact evaluation within the framework of a monitoring and evaluation system” en 2009 ambos del Banco Mundial.

6. *Mejora de la Administración Pública Nacional (APN) a través de herramientas tecnológicas.*

En este componente se ubican algunos aspectos de soporte de las observaciones anteriores, y es consistente con las estrategias generales complementando y fortaleciendo todos los restantes componentes. Apunta la noción de transparencia y divulgación de datos información en el marco de la reforma y modernización del Estado sobre “Gobierno Abierto”.

14

Este Componente asiste en la implementación de políticas de innovación tecnológica que modifiquen, agilicen y modernicen los procesos de gestión del sector público que se realizan desde la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión (SSTG). En esta etapa se concentra en dos aspectos: firma digital y gobierno abierto.

El Componente a su vez atiende a áreas transversales de Transparencia y Fortalecimiento de Capacidades e Instituciones de los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, a través de actividades concretas como i) la promoción de las publicaciones de datos y fomento del uso del Portal de Datos Públicos,⁶ y la actividad de “Incentivar” la generación de un software de Gobierno Abierto para gobiernos provinciales y municipales. Complementariamente apunta a hitos y mecanismos concretos complementarios como la organización de eventos y foros de actividades relacionados.

El componente está bien estructurado y plantea eslabones y relaciones consistentes.

7. *Programa de capacitación federal.*

⁶ <http://www.datospublicos.gov.ar/>.

El componente se articula a través de la Escuela Nacional de Gobierno y a través del INAP⁷. No existe suficiente información disponible para realizar una correcta apreciación del componente más allá de los tópicos y la población objetivo definido en la Tablas del Documento de Revisión. No se establece sin embargo un mecanismo institucional estable de articulación y transmisión a distintas jurisdicciones y niveles de gobierno.

8. *Fortalecimiento de derechos y participación en el acceso a la información con perspectiva de género.*

El componente fue incluido en la anterior. Además de su articulación y consistencia general con los lineamientos y prioridades del MANUD, el Componente ha presentado progresos y mecanismos de seguimiento concretos. Siendo un área transversal está presente en los demás componentes e incorpora la dimensión de coordinación y participación de los distintos niveles de gobierno como objetivo y en sus actividades.

Se centra en herramientas como talleres participativos planificados desde la educación popular, buscando la difusión y apropiación por parte de los participantes de los contenidos relacionados. A partir de los mismos, se espera promover ámbitos de participación e intercambio entre integrantes de los tres poderes y los diferentes niveles del Estado para propiciar la incorporación de la perspectiva de género al interior de las políticas públicas.

15

Hasta el momento se realizaron 6 reuniones de articulación con distintos organismos nacionales, provinciales y municipales; 40 talleres para la apropiación de nuevos derechos y la organización comunitaria y 2 campañas audiovisuales sobre las temáticas abordadas por el Componente.

Estrategia de salida.

La estrategia de salida ha ido cambiando a medida que avanzaron plazos de ejecución y las priorizaciones y contenidos de los componentes de proyecto. Actualmente, la estrategia se orienta en sus objetivos formales a la institucionalización de los componentes y herramientas, incluido también la Unidad Ejecutora y el personal asociado al proyecto.

⁷ <http://www.eng.jgm.gov.ar/>.

c. Presupuesto

Para lograr los objetivos/resultados propuestos, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) fue variando la priorización al proyecto y a sus distintos componentes a lo largo del período bajo análisis.

Según la información disponible en la Revisión C, a nivel agregado aumenta el presupuesto del proyecto en más de 3 millones de dólares, lo que representa un 47% de incremento. Sin embargo desde el inicio del proyecto el incremento acumulado se aproxima a los 5,5 millones, con un 126% de incremento total.

Tabla 2. Presupuesto y financiamiento del Proyecto (en US\$). Evolución

Financiamiento del Presupuesto (en US\$)					
INSUMOS	REV "A"	REV "B"	REV "C"	Var. C/B	Var. Acum.
PNUD:					
01-UNDP IPF/TRAC		-	0		
Costos Compartidos:					
Gobierno:	4,192,402.00	6,457,760.00	9,496,485.00		
Terceros					
TOTAL DE INSUMOS (*)	4,192,402.00	6,457,760.00	9,496,485.00	3,040,004.00	5,304,083.00
Gastos de Administración:	125,772.00	192,414.00	282,422.00	88,727.57	156,650.00
TOTAL GENERAL	4,318,174.00	6,650,174.00	9,778,907.00	3,128,731.57	5,460,733.00
				47%	126%

(*) Existe una discrepancia entre el Total de Insumos y los totales asignados por componentes, como se detalla en la siguiente tabla (Tabla 2).

Considerando los costos por componentes, se pueden apreciar cambios en la priorización de hecho sobre cada componente y actividad requerida. En la Tabla 2 se pueden apreciar las variaciones recientes respecto de la Revisión B, en dólares y en términos porcentuales.

1. Integración e implementación de instrumentos de calidad de la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión.

- El componente se fortalece con un incremento del 70% en el presupuesto asignado.
- El presupuesto presentado en el Marco de Resultados y Recursos no discrimina por programa/actividad, aunque si lo hace en el cuadro de planificación de actividades. La mayor parte del incremento se orienta a Consultores de origen nacional.

2. *Argentina Comparte. Ventanilla única de políticas públicas juveniles.*
 - El componente se debilita con una caída del 4% en el presupuesto asignado.
3. *Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.*
 - El componente que más se fortalece con un incremento del 84 % en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión.
 - El presupuesto presentado en el Marco de Resultados y Recursos no discrimina por programa/actividad, aunque si lo hace en el cuadro de planificación de actividades. La mayor parte del incremento se orienta a Consultores de origen nacional.
4. *Fortalecimiento y promoción de investigaciones sobre el Estado, Administración Pública y Sociedad.*
 - El componente se fortalece con un incremento del 55% en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión.
5. *Seguimiento y gestión del proyecto realizado.*
 - El componente se fortalece con un incremento del 147% en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión.
 - El presupuesto presentado en el Marco de Resultados y Recursos no discrimina por programa/actividad, aunque si lo hace en el cuadro de planificación de actividades. La mayor parte del incremento se orienta a Consultores de origen nacional.
 - La intención de institucionalizar la Unidad Ejecutora del proyecto parece ser un aspecto distintivo respecto de la última revisión.
6. *Mejora de la Administración Pública Nacional (APN) a través de herramientas tecnológicas.*
 - El componente se fortalece con un incremento del 40% en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión.
7. *Programa de capacitación federal.*
 - El componente se debilita con una caída del 1% en el presupuesto asignado.
8. *Programa de capacitación federal.*
 - El componente se fortalece con un incremento del 51% en el presupuesto vigente respecto del asignado en la última revisión.
 - El presupuesto presentado en el Marco de Resultados y Recursos no discrimina por programa/actividad, aunque si lo hace en el cuadro de planificación de actividades. La mayor parte del incremento se orienta a Consultores de origen nacional.

**Tabla 3. Presupuesto del Proyecto (en US\$) por Componente
Evolución reciente**

	Rev. B	Rev. C	Diferencia	Dif. %
Componente 1	467,012.00	796,146.00	329,134.00	70%
Componente 2	1,133,313.00	1,090,413.00	-42,900.00	-4%
Componente 3	486,648.00	897,197.00	410,549.00	84%
Componente 4	424,511.00	659,495.00	234,984.00	55%
Componente 5	981,342.00	2,427,444.00	1,446,102.00	147%
Componente 6	1,634,998.00	2,287,209.00	652,211.00	40%
Componente 7	967,138.00	955,470.00	-11,668.00	-1%
Componente 8	318,848.00	583,101.00	264,253.00	83%
Total Suma Componentes	6,413,810.00	9,696,475.00	3,282,665.00	51%
Total de Proyecto (*)	6,457,760.00	9,778,907.00		
Total insumos				
Discrepancia	43,950.00	82,432.00		

(*) El total del proyecto surge del punto III. Marco de Resultados y Recursos en el caso de la Revisión B que discrepa de la suma de los componentes de la misma tabla, en el monto señalado.

Nota: Existe una diferencia de UDS 82.433 entre la suma presentada en la tabla de Presupuesto y financiamiento del Proyecto del PRODOC – REV C, replicada en la Tabla 1 del presente documento, y la suma presentada en la apertura por componentes y actividades anexa al PRODOC – REV C, resumida en la Tabla 2 (arriba). Según la respuesta del personal de la Unidad Ejecutora del Proyecto, la discrepancia entre totales presentados se debe a diferencias en las tasas cambiarias utilizadas para conversión en el periodo 2012-2014. En 2012: USD 7019; 2013: USD 43.951 y 2014: USD 31.463. De todas formas, ambos montos deberían expresarse utilizando un criterio homogéneo.

d. Antecedentes de la evaluación

El antecedente principal de evaluación ex ante es el documento referido a la Revisión B del Proyecto.

El énfasis de la evaluación estuvo en las modificaciones respecto al proyecto original. En particular se resaltaba el direccionamiento hacia los sistemas tecnológicos y de difusión electrónica, sumando a desarrollos en softwares y hardwares complementarios. En particular, se observaba que el Componente 6 “Mejora de la APN a través de

herramientas tecnológicas” iba a destinar mayor cantidad de recursos presupuestarios, seguido por el Componente 2 –Argentina Comparte- lo cual se explicaba porque en el componente 6 se buscaba generar software abierto para los gobiernos en sus tres niveles, nacional, provincial y municipal, con una fuerte carga de desarrollos tecnológicos.

Dentro de las recomendaciones realizadas en la matriz resumen de evaluación, se destacaba la necesidad de articulación con otras jurisdicciones.

Como se señala más adelante, los requerimientos de información, cooperación y coordinación, incluyendo el área transversal de **desarrollo regional** demandan una mayor interacción interjurisdiccionales. Esto, a su vez, resulta inherente al rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Otro aspecto complementario a fortalecer es lograr avanzar en el proceso de retroalimentación sobre el diseño y proceso de políticas públicas, incluyendo la etapa de planificación.

Una de las actividades enfatizadas es la referida a la reunión que se mantuvo con miembros de la UE. Entonces se hizo especial hincapié por parte de su personal en profundizar la actividad de diseño de un programa de M&E de las políticas públicas.

La matriz que se ha incluido en el PRODOC muestra un seguimiento en base semestral y anual que considerando los tiempos resultaba razonable.

Aquel proyecto presentaba algunas diferencias en cuanto a actividades y metas-productos-resultados. En particular es notorio el caso del Índice de Calidad de Atención al Ciudadano.

3. DIMENSIONES DE EVALUACIÓN

Respecto de las principales dimensiones y variables a considerar en la evaluación ex – ante, el PRODOC presenta una correspondencia entre los resultados esperados y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), como así también con el Plan de Acción para el Programa País (CPAP).

La mayor priorización de componentes relacionados a aspectos de Monitoreo y Evaluación e Institucionalización de la Unidad Ejecutora del Proyecto, pueden sugerir una etapa de maduración natural del mismo, deseable y consistente.

De las dimensiones transversales, de equidad de género y fortalecimiento regional, surgen interrogantes acerca de esta última. En particular, no se observan claramente la incorporación de aspectos de coordinación y cooperación intergubernamental, como definición de la presencia y calidad de las políticas públicas en el territorio. Esto puede estar condicionado por algunas de las dimensiones revisadas más abajo.

Otras dudas pueden surgir en lo referente a los incentivos y estabilidad de actores dado el contexto del próximo año de cierre del programa. En sus aspectos formales, el mayor énfasis en los componentes de institucionalización del proyecto y mecanismos de utilización de productos y resultados dentro del proceso de retroalimentación y difusión de los resultados de las políticas públicas parece ser una buena señal. A su vez, estos dos aspectos están estrechamente vinculados al Área de Cooperación y los resultados deseados en el contexto de institucionalización.

20

El cambio estructural en cuanto al *objeto del gasto* en el programa, orientado principalmente a contratos de consultores, es consistente con la naturaleza de las actividades planificadas para cada producto. Aunque pueda ser necesario, este cambio también plantea interrogantes acerca de la sostenibilidad y estabilidad de las capacidades potenciales generadas, y sobre los instrumentos utilizados como estrategia de institucionalización.

La generación de vínculos estables con usuarios capacitados o especializados externos puede resultar un mecanismo complementario de fortalecimiento. Aparecen algunos intentos en el área de investigación aplicada. Aunque el rasgo de estabilidad, y profundidad y especialización, como atributos a fortalecer mediante vínculos estables de mediano plazo aparece como débil.

a. Dimensiones y contenidos

1. Adecuación de la propuesta a las necesidades del país y los lineamientos estratégicos del PNUD en Argentina.

Los ocho componentes del proyecto resultan adecuados a las definiciones y prioridades establecidas en el MANUD. Dado que éste es el resultado de un proceso participativo con actores nacionales y consultas del Sistema de Naciones Unidas con el Gobierno Nacional, la consistencia entre prioridades estratégicas interinstitucionales está incorporada.

De las cuatro áreas de cooperación definidas en el MANUD que fueron establecidas en función de las prioridades nacionales, y de acuerdo con el efecto perseguido por el proyecto en este contexto, el foco es el área IV) Desarrollo Institucional.

No obstante, dado el perfil de los componentes y la articulación de las áreas de intervención con el conjunto de políticas nacionales, el proyecto fortalece de forma complementaria las demás áreas, especialmente el área de cooperación II) inclusión y equidad social, III) gestión y acceso a servicios para la protección de derechos sociales.

La contribución al desarrollo institucional en coordinación inter-jurisdiccional se focaliza principalmente en esfuerzos dentro del nivel de gobierno federal (Nacional/Central). Atiende a desafíos planteados referidos a:

- recomposición de las capacidades de las agencias públicas en algunas de las dimensiones definidas—componentes 1, 3, 4.
- apoyo a la mejora de las capacidades de los diversos actores sociales como interlocutores en el proceso de gestión de políticas públicas—componente 2, 6, 7.
- profundización de los esfuerzos en materia de transparencia y responsabilidad frente a los destinatarios de decisiones y políticas, en vistas de generar instancias de mayor participación ciudadana—todos los componentes.
- refuerzo en la creación de una nueva esfera pública a partir de la consolidación de redes Estado-actores sociales más efectivas en la identificación de problemas críticos y el diseño e implementación de respuestas adecuadas —todos los componentes.

El complemento con las demás áreas de cooperación se da a través de mejora en la accesibilidad a información y a la construcción de capacidades y procesos de monitoreo de políticas públicas.

Se incluyen a su vez las áreas transversales, particularmente la dimensión de género a partir de la ampliación de componentes con su inclusión en forma explícita y como producto directo en el Componente 8 agregado en la Revisión B, además de referencias

en los distintos componentes.⁸ La dimensión regional está presente y, también, se incluye de forma explícita en el Componente 7, como capacitación a actores sociales, aunque puede mejorarse y fortalecerse en cuanto a su estructura, y vinculación institucional territorial.

Si bien el proyecto no atiende directamente a aspectos de planificación, coordinación intergubernamental, avanza estableciendo pilares de interacción con actores y sistemas de información, retroalimentación y coordinación. Estos son necesarios incluso para la mejora efectiva en los sistemas de evaluación y monitoreo, como un pilar de revisión en los sistemas de diseño y planificación.

| 2. Contexto político – institucional en que se desarrolla el proyecto.

En sus lineamientos generales, el proyecto constituye un desarrollo prioritario para el ámbito político e institucional en el que se desarrolla. Actúa como una capa de construcción de capacidades y flujos de información y aprendizaje permanente debajo del ritmo cotidiano asociado a la administración ejecutiva.

En la medida que el proyecto intenta actuar sobre áreas transversales a partir de la construcción de instrumentos y soportes estables de participación, de fortalecimiento de capacidades, de coordinación, transparencia e interacción entre actores de política pública y sociales, las tensiones generadas por la inestabilidad potencial de actores y los incentivos generados por horizontes reales (ciclos electorales) en la dirección estratégica y jerárquica, puede controlarse.

Al respecto, el año pasado se produjo un cambio en la conducción de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cambiando la mayoría de los funcionarios de la Jefatura. La institucionalidad y continuidad de áreas de la Unidad Ejecutora y productos del proyecto es un aspecto a fortalecer y reforzar.

La extensión del proyecto hasta el año 2015 puede aumentar aquellas tensiones sobre la estabilidad, horizontes y capacidades de grupos asociados a los componentes. Sin embargo, teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra avanzado, con varios soportes

⁸ Por ejemplo, en el área de cooperación Inclusión y Equidad Social, para impulsar una mayor inclusión social, el SNU implementará acciones para asistir en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias, políticas y programas de combate a la pobreza, y aspectos relacionados, promover la generación de capacidades y la participación de los actores clave del desarrollo y el fortalecimiento de su acceso a la información, fortalecer la capacidad de las mujeres para la toma de decisiones y promover su participación efectiva en la formulación de políticas públicas, especialmente aquellas dirigidas a combatir la pobreza y aumentar la equidad, buscando facilitar y promover su acceso a las instancias institucionales decisorias.

disponibles, la fase de cierre puede ser controlable.

| 3. *Capacidad Institucional.*

La capacidad de la unidad ejecutora del proyecto es adecuada. El Proyecto tiene una Dirección Nacional (la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación)⁹, una Coordinación General (la Directora Nacional Alterna, designada por la Secretaria de Gabinete) y dos áreas operativas: área administrativa – financiera y área técnica.

El área administrativa financiera se dedica a las adquisiciones de bienes y servicios de consultoría (individual y de firma consultora), así como su procesamiento y pago. Además, realiza y presenta los informes financieros. Por su parte, el área técnica se dedica al seguimiento de las actividades que se realizan en cada uno de los componentes y consultores del Proyecto, su sistematización y presentación ante las autoridades de la Jefatura de Gabinetes de Ministros, PNUD y Cancillería.

Los consultores afectados a la UE son, en su mayoría, consultores contratados en la modalidad locación de servicios que tienen experiencia en gestión de proyectos. Durante este último año 2014, se incorporaron consultores en la gestión de proyectos (componente 5), en atención a que la Unidad Ejecutora gestiona otros proyectos, como el Programa Becar (Préstamos BID) y el Proyecto de Modernización del Estado (Préstamo BIRF), además del Proyecto PNUD.

23

En respuesta a inquietudes planteadas, motivadas en los cambios producidos durante el año 2013, y la proximidad de finalización del proyecto coincidente con el año electoral, personal de la Unidad Ejecutora estableció que no se han producido cambios en las prioridades, el personal y las actividades, inherentes al proyecto. En relación al próximo año, se trabajará conforme la estrategia de salida estipulada en el documento de Revisión C. Es decir, el foco estará en la estrategia de institucionalización de aspectos del proyecto.

| 4. *Adecuación de la propuesta técnica a los objetivos y metas enunciados por el proyecto.*

La propuesta general es adecuada en el sentido que contribuye al desarrollo institucional, transparencia, capacidad de respuesta y fortalecimiento de capacidades generales en

⁹ Formula e implementa políticas de fortalecimiento institucional y de modernización de la gestión en el Estado argentino, para brindar bienes públicos de calidad y responder a las demandas ciudadanas. DECRETO 22/2011.

políticas públicas. Contribuye así mismo a la accesibilidad y participación ciudadana al proceso aunque principalmente a información sobre políticas públicas.

Aunque no lo atiende directamente, establece elementos y pilares complementarios para ser incorporados a estrategias de *planificación*. El desarrollo de sistemas de información, mecanismos de participación, difusión y retroalimentación establecen la estructura de base para una más efectiva planificación estratégica inserta y articulada con el proceso de políticas públicas y sus áreas de intervención. Este vínculo debe generarse gradualmente y sería deseable su incorporación dentro de metas intermedias que permitan una visualización de vínculos y la dirección de la articulación con los componentes. Esto permitirá dar un sentido orgánico a los mismos y cerrar el proceso general de forma explícita. Esto sin desconocer su carácter de paso intermedio hacia la construcción y fortalecimiento institucional asociado.

En el mismo sentido, es deseable mejorar los vínculos de desarrollo institucional en cuanto al área transversal territorial/regional. En particular, la vinculación e institucionalización de vínculos de coordinación y cooperación entre niveles de gobierno, puede ser recomendable como área de fortalecimiento del programa.

La matriz que se ha incluido en El PRODOC muestra un seguimiento trimestral y anual que considerando los tiempos que demanda la consecución de Los resultados previstos resulta razonable. Sin embargo, no explicita en el marco trimestral instancias o indicadores susceptibles de seguimiento. Tampoco establece responsables y ni una asignación presupuestaria por actividad.

24

El proyecto cambia algunos de sus productos. Esto puede ser necesario en instancias de revisión de la viabilidad y oportunidad de los mismos, dado el grado de avance y los insumos disponibles. Sin embargo, deberían hacerse explícitos los problemas, cambios y sus justificaciones para mejorar el diagnóstico general del proyecto, sus alcances y limitaciones. Por ejemplo, se omite en esta revisión el Índice de Calidad de Atención al Ciudadano, que debe ser medido en forma adecuada y es susceptible de quedar alejado de realidades y especificidades jurisdiccionales. Se puede interpretar, sin certeza, que su eliminación se pretende atender con la incorporación de otros productos como la Carta de Compromiso. Esta establece un mecanismo más pragmático de evaluación y retroalimentación ciudadana. Sin embargo, este vínculo no es explícito.

Los cambios en las priorizaciones presupuestarias sumada a la expansión agregada, discutida anteriormente presentan una adecuación general al proyecto y a la instancia de ejecución. No obstante no está claro el mecanismo de contribución directa al proceso de institucionalización ni el sistema potencial de seguimiento y verificación.

En lo referido a la estructura formal del proyecto, es oportuno señalar que las relaciones entre medios-fines-metas, por un lado, y metas-actividades no siempre es adecuada. La revisión del documento sugiere de por sí algunos cambios. Se mencionan algunos aspectos relacionados a modo ilustrativo.

En este sentido se nota un esfuerzo de adecuación a lo largo del proyecto. La Carta de Compromiso por jurisdicciones puede ser un instrumento valioso, y primario, para la evaluación de calidad correspondiente. Este cambio puede ser apropiado. Especialmente, si luego es apoyado por mecanismos de publicidad de resultados relacionados, mecanismos de retroalimentación y corrección. Es decir, el instrumento puede ser necesario, pero no es suficiente como instrumento efectivo para el ciudadano.

El Componente de 3, **Evaluación y Monitoreo**, en este sentido, presenta algunas debilidades que puede ser oportuno y constructivo señalar. Estrictamente se intenta avanzar hacia un sistema de información de **Gestión** con eje en la incorporación gradual de jurisdicciones al Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión –SISEG. Además al momento no está disponible esta información públicamente.

El componente, por lo tanto, no se refiere a un monitoreo y evaluación de políticas o programas, tampoco desde un criterio de presupuestos por resultados. Se refiere más bien a la construcción de un sistema de información de gestión, según resulta del PRODOC C. Si bien esto puede constituir un primer paso, es importante establecer más claramente los alcances dentro del proyecto y de los horizontes fijados. Especialmente, teniendo en cuenta la expansión del componente en términos presupuestarios.

Los requerimientos de información y tipos de datos necesarios para un adecuado sistema de **evaluación y monitoreo** son importantes, y no necesariamente coincidentes con los sistemas de gestión. En este sentido, podría ser deseable incorporar aspectos referidos al diseño del sistema de información requerido a tal fin. Esto puede ser como parte de la continuidad y el proceso de institucionalización requeridos. También es oportuno plantear cuál sería la dependencia jurisdiccional deseada para un organismo de Evaluación y Monitoreo.

El **componente 5** debería plantear de forma más explícita las relaciones de los subcomponentes entre sí, para evaluar su consistencia, y su contribución al objetivo. Es quizás el más débil en este sentido, y siendo la etapa final las dos metas son relevantes y debería plantearse con más cuidado la relación entre actividades-insumos y las primeras.

Los últimos dos **componentes, 7 y 8**, aparecían como mucho más ambiciosos en cuanto a los planteos y objetivos perseguidos originalmente. Las actividades en el Componente 7, por ejemplo, siempre se diseñaron con un criterio muy estrecho, sin que queden claras

sus contribuciones al objetivo general ni particular del proyecto. Paulatinamente, fueron perdiendo relevancia. Si bien esto puede haber surgido endógenamente por las restricciones y priorizaciones *en el camino*, creo que en parte se debe a la aproximación utilizada. Por ejemplo, el contenido territorial (transversal en el MANUD) se toma restrictivamente para entender lo Federal. Aquí los vínculos institucionales e interjurisdiccionales complementarios, además, a la estrategia de salida y a otros componentes, parece no haber tenido el peso suficiente.

Finalmente, para algunas de las metas “la presión externa” de usuarios organizados y con capacidades especializadas es deseable. La articulación (y hasta creación o fortalecimiento) con estos actores es un área complementaria. Los premios y becas planteados en algunos de los componentes aunque necesarios y adecuados a los fines, pueden requerir complementos de mecanismos más estables con horizontes e incentivos orientados al mediano plazo.

b. Aspectos particulares de los contenidos básicos

- En base a los resultados de evaluaciones anteriores y del conocimiento acumulado en el campo de intervención, el proyecto constituye un medio adecuado para la construcción gradual de soluciones a los problemas identificados.
- Con respecto a la evaluación de resultados esperados y justificación de la política y de la asignación de recursos financieros, se debe destacar:
 - La relación directa e indirecta de los resultados esperados con los efectos deseados en el Programa País. En particular, su contribución al avance del sector público en establecer mecanismos de participación y accesibilidad, monitoreo y evaluación de políticas públicas. También, aunque menos directamente, los resultados contribuirán a mejorar la capacidad de planificación estratégica y coordinación de políticas entre jurisdicciones, a través del fortalecimiento de sus capacidades de diseño, implementación, sistemas de información, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, potenciando la eficacia, eficiencia y transparencia de sus prácticas y procedimientos.
 - La justificación de la reasignación de priorizaciones parece ser adecuada y en línea con motivaciones originales del proyecto y sus actores.
- En cuanto al fundamento y la coherencia general de los objetivos, las actividades y los resultados esperados:

- Los fundamentos generales son adecuados. En algunos casos particulares podría mejorarse la priorización o incluso la incorporación de actividades orientadas a atender las sugerencias realizadas anteriormente (datos e información, usuarios, articulación y coordinación intergubernamental, entre otros).
- Coherencia entre resultados, actividades, productos y recursos es aceptable, aunque no se presenta el detalle de relación a nivel de actividades-productos-recursos/insumos.
- La cuantificación de objetivos y metas y de la pertinencia de los indicadores seleccionados para medir resultados y las realizaciones físicas, y la calidad de los mecanismos de ejecución y medidas de seguimiento son razonables.

Tabla 4. Matriz Resumen de Evaluación Ex Ante

Dimensiones	Variables	Apreciación	Recomendaciones para la aprobación
Adecuación de la propuesta a las necesidades del país y a los objetivos, prioridades y normativas del PNUD	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación del objetivo general del proyecto a las prioridades y objetivos corporativos y del Programa de País • Calidad de la fundamentación diagnóstica • Coherencia de la propuesta en relación con las prioridades señaladas 	<p>El proyecto se encuadra en el MANUD 2010-2014, tanto en las áreas de cooperación como en los objetivos y efectos deseados establecidos.</p> <p>El diagnóstico es claro.</p> <p>La relación entre las prioridades y el proyecto es aceptable.</p>	Sin Recomendaciones.
Grado de contribución del proyecto a las líneas de acción transversales definidas por el PNUD	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades nacionales • Fortalecimiento de la apropiación nacional • Apoyo a un ambiente facilitador de políticas • Promoción de la igualdad de género • Establecimiento de alianzas para lograr resultados 	<p>El énfasis del proyecto se ubica en aspectos de incorporación de tecnología y accesibilidad a información. Sobre esto giran los aportes a las capacidades, apropiación y la contribución al ambiente de políticas públicas.</p> <p>A nivel formal se aumentó significativamente la priorización de áreas relativas a M&E e institucionalización del proyecto. A priori esto resulta deseable y oportuno.</p> <p>El aspecto de género está presente en general y en forma explícita desde la Revisión B, en mediante el componente 8.</p> <p>La UE parece no haber avanzado lo suficiente en la construcción de alianzas estratégicas con la APN y especialmente, con los niveles provincial y municipal de</p>	<p>Se sugiere: a) establecer medios de verificación y responsables referidos al proceso de institucionalización y los avances en M&E; b) profundizar en las relaciones interjurisdiccionales en las distintas dimensiones del proyecto para fortalecer la contribución efectiva del proyecto a las áreas de cooperación y líneas de acción.</p>

		gobierno. A su vez, tampoco figuran interrelaciones con usuarios organizados y con capacidades suficientes para procesar y complementar los desarrollos objetivos.	
Contexto político - institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto político • Marco político y normativo del sector público • Grado de prioridad asignado a los objetivos del proyecto en la política pública • Sinergias o superposiciones del proyecto con otras iniciativas en desarrollo • Legitimación y apoyo • Previsibilidad de financiamiento 	<p>El contexto político puede presentar amenazas naturales de los procesos actuales.</p> <p>La priorización del proyecto parece ser elevada. Aunque no se tiene información acerca de la relación con otras fuentes de financiamiento y programas.</p> <p>La JGM cuenta con prerrogativas suficientes como para asegurar la continuidad y estabilidad del financiamiento proyectado.</p>	<p>Se sugiere poner mayor énfasis en la institucionalización de actores de demanda y usuarios organizados con horizontes estables.</p> <p>29</p>
Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de la inserción institucional del la UE de acuerdo a los requerimientos estratégicos, sustantivos y operacionales del proyecto. • Articulación de los resultados y estrategias del proyecto con las prioridades, estrategias y programación de la Agencia de Implementación. • Antecedentes de la Agencia de Implementación en el desarrollo de proyectos, en los aspectos de capacidad de gestión, incorporación de nuevas capacidades y sustentabilidad de los productos y resultados • Razonabilidad de la constitución de la UE. Contribuciones que la fundamentan. Previsiones de articulación con áreas regulares de similar 	<p>La inserción institucional de UE es adecuada, y los resultados esperados del proyecto responden a priorizaciones realizadas oportunamente por la Agencia de Implementación. La AI cuenta con demostrada capacidad para ejecutar proyecto PNUD y de organismos multilaterales de crédito. Dado que es un proyecto que se encuentra en ejecución, es evidente su capacidad para lograr vínculos y alianzas con otras</p>	<p>La capacidad institucional puede fortalecerse mediante una mayor y más estable vinculación con centros académicos y/o especializados en políticas públicas. La generación de capacidades técnicas al externo de la APN también es recomendable.</p>

	<p>competencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relación entre la disponibilidad histórica y actual de recursos financieros y humanos • Experiencia de articulación con los actores insoslayables para el desarrollo del proyecto • Existencia y adecuación del organigrama de la UE • Descripción de roles y funciones de las áreas, términos de referencia del staff clave • Consideración del equilibrio de género en el staff clave • Previsión de sistema de información adecuado a los requerimientos del Plan de Monitoreo • Procedimientos administrativos y normativa adecuada. 	<p>agencias de la APN y de los niveles de gobierno provincial y municipal.</p> <p>La normativa utilizada es la del PNUD.</p>	
<p>Adecuación de la propuesta técnica a los objetivos y metas enunciados por el proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación y precisión en la formulación del problema a abordar, análisis de causas y efectos, alternativas, etc. • Pertinencia de las estrategias de intervención planteadas en relación con la problemática a abordar • Calidad de la formulación del plan de trabajo (resultados, productos, actividades y recursos) • Adecuación y pertinencia de las estrategias de intervención para la promoción de la igualdad de género. • Línea de base • Cuantificación de metas • Pertinencia y calidad del sistema de información y monitoreo, y del plan de comunicaciones (sistema de control interno) • Correspondencia entre el monto global del presupuesto y los objetivos, actividades y beneficiarios propuestos • Complejidad del proyecto 	<p>La propuesta general es adecuada y contribuye al desarrollo y objetivos.</p> <p>No lo atiende directamente a estrategias y capacidades de <i>planificación</i>. Sin embargo, establece elementos y pilares complementarios para ser incorporados.</p> <p>Es deseable mejorar los vínculos de desarrollo institucional en cuanto al área transversal territorial/regional.</p>	<p>Es recomendable establecer elementos y vínculos de articulación al menos³⁰ preliminares que ayuden a cerrar el ciclo planteado en cuanto a</p> <ol style="list-style-type: none"> Planificación Vínculos interjurisdccionales (especialmente intergubernamentales y con organismos y centros especializados complementarios.
<p>Adecuación de la estrategia prevista para la sustentabilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión (programación y asignación de recursos) de transferencia de capacidades a la estructura regular durante todo el ciclo de vida del proyecto 	<p>La estrategia prevista está adecuadamente direccionada tanto en cuanto a la</p>	<p>Las recomendaciones son análogas a las dimensiones</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión de incorporación de los recursos humanos del proyecto a la estructura regular, que fueran necesarios para la continuidad de los procesos desarrollados 	<p>institucionalización y preservación de los RRHH (absorbidos potencialmente por la APN) como en la búsqueda de mecanismos de dar continuidad y profundizar instrumentos y componentes. Esto genera mayores demanda y percepción de utilidad y beneficios asociados</p> <p>Las alianzas estratégicas pueden resultar de apoyo y complemento para la sustentabilidad y estabilidad de actores y horizontes, en línea con lo planteado anteriormente.</p>	anteriores.
--	--	--	-------------

4. Riesgos

Siguiendo la metodología establecida para los documentos de evaluación ex ante, en esta sección se presenta un análisis de riesgo del proyecto en base a la información disponible. Se persigue resumir en una estimación cuantitativa basada en una apreciación subjetiva de probabilidades, por un lado, y ponderaciones sobre variables dadas desde la preparación del proyecto, por otro, un nivel de riesgo asociado a obstáculos y dificultades que pueda enfrentar el proyecto en esta última fase.

El análisis necesariamente se refiere y fundamenta en las dimensiones y variables evaluadas con mayor profundidad en las secciones anterior. La estimación del riesgo total del proyecto es una conclusión de la evaluación ex ante, relativa a los aspectos considerados críticos agrupados en tres categorías generales: a) la capacidad institucional, b) elementos del contexto y, c) a la complejidad técnica del proyecto.

El riesgo total del proyecto está asociado a las amenazas sobre estabilidad y continuidad de los objetivos establecidos. Estos son estructurales y, como parte del desarrollo institucional, asociados a la permanencia, profundización, ampliación y adecuación permanente de sus componentes, en un marco de mediano y largo plazo.

32

El nivel de riesgo total que asume la Oficina Local al seleccionar un proyecto surge de la sumatoria de los resultantes de la multiplicación de los ponderadores de cada dimensión o factor de riesgo, por los niveles de riesgo de cada uno de ellos. En consecuencia el proyecto calificado con 100 será el más riesgoso, y el calificado con 0 el de menor riesgo inherente.

Como **resumen del análisis de riesgos**, dentro de las variables que afectan su desarrollo se destacan:

1. *Contexto político*. El contexto político puede constituir un obstáculo en la medida que las fuerzas naturales asociadas al *ciclo político* se trasladen a aspectos o niveles críticos del proyecto. La alternancia de actores a nivel Jurisdiccional y el acortamiento de horizontes pueden afectar negativamente los procesos de institucionalización de productos pretendidos en esta última etapa.
 - Estos aspectos explican el aumento del factor respecto de la evaluación anterior.
 - Este pasa de 0.2 a 0.4, con una incidencia total sobre el riesgo de proyecto de

la dimensión *Contexto* de 8 puntos.

- Dentro de las medidas sugeridas para paliar el riesgo se pueden mencionar que la Unidad Ejecutora podría involucrar a las instituciones de apoyo externas y las jurisdicciones involucradas, directa o indirectamente, en el proyecto, en la concentración de esfuerzos y visibilización de la institucionalización de productos. Complementariamente en forma independiente se puede trabajar sobre la extensión gradual de horizontes e incentivos en arreglos normativos y administrativos, a través de objetivos plurianuales que involucre profundizaciones y mejoras tanto para los componentes como sus actores. Foco en la estrategia de salida.

2. *Relevancia y estabilidad político-institucional de la Unidad Ejecutora.* La dimensión de riesgo está íntimamente vinculada a la anterior. La alternancia de actores del nivel jerárquico con plazos políticos cortos implican una reinversión en la construcción de vínculos y confianzas interpersonales necesarias para la estabilidad y posterior jerarquización al interno de la propia jurisdicción.

- Estos aspectos explican que se mantenga el factor de riesgo para la dimensión Capacidad Institucional respecto de la evaluación anterior.
- Permanece en 0.2 con una incidencia total sobre el riesgo de proyecto de la dimensión *Capacidad Institucional* de 10 puntos.
- Dentro de las medidas sugeridas para paliar el riesgo se pueden mencionar que la Unidad Ejecutora podría involucrar a las instituciones de apoyo externas. Los riesgos están asociados a la estabilidad de actores, horizontes y priorizaciones. El foco en la estrategia de salida vuelve a ser central.

3. *Áreas y jurisdicciones involucradas.* La dimensión de riesgo está relacionada con dos la relevancia de los vínculos interjurisdiccionales para una más adecuada aproximación a los objetivos del proyecto. Esto se refiere a jurisdicciones dentro del mismo nivel de gobierno, a niveles subnacionales de gobierno (provincias y municipios), y otros organismos (ONGs, Universidades, Centros y Organismos internacionales). Por ejemplo, el enriquecimiento de las bases de datos es crucial para algunos componentes, también el fortalecimiento de usuarios externos independientes y con capacidades.

- Estos aspectos explican el aumento del factor respecto de la evaluación anterior.
- Este pasa de 0.2 a 0.4, con una incidencia total sobre el riesgo de proyecto de la dimensión *Complejidad del Proyecto* de 12 puntos.
- Dentro de las medidas sugeridas para paliar el riesgo se pueden mencionar

que la Unidad Ejecutora podría generar y fortalecer vínculos con otras jurisdicciones a niveles medios, y con organismos (universidades, ONG, y Centros aplicados) que trasciendan el horizonte anual. Esto podría articularse a su vez como un mecanismo de fortalecimiento de capacidades institucionales, de una estrategia de continuidad, profundización y mejoras necesarias, con horizontes de mediano plazo.

En general, el riesgo global del proyecto continua siendo medio-bajo. Esto es estricto en sus aspectos formales, aunque aspectos sustanciales sobre todo aquellos vinculados a la permanencia, mejora y corrección de los productos planteados se pueden haber debilitado respecto de la evaluación anterior.

Tabla 5. Matriz de Análisis de las dimensiones o factores de riesgo

Dimensión/ Factor	Variables	Definición del Riesgo	Ponderación	Nivel del riesgo	Incidencia de riesgo total	Medidas sugeridas para mitigar el riesgo
Contexto	Contexto político	El contexto político puede constituir un obstáculo para la ejecución del Proyecto	20	0.4	8	Foco en la estrategia de salida: institucionalización del proyecto. Dar a los componentes y sus actores un horizonte plurianual que involucre profundizaciones y mejoras.
	Contexto del sector público	El marco político normativo del área involucrada puede obstaculizar la ejecución del Proyecto				
	Previsibilidad del financiamiento	El financiamiento no está asegurado y la decisión se encuentra fuera del ámbito de intervención de las autoridades del Proyecto				
Capacidad Institucional	Relevancia político-institucional de la Unidad Ejecutora	La escala político institucional de la UE no se adecua a la envergadura del proyecto	50	0.2	10	Los riesgos están asociados a la estabilidad de actores, horizontes y ³⁵ priorizaciones. El foco en la estrategia de salida vuelve a ser central.
	Capacidad operacional (RRHH, materiales)	Los recursos humanos y materiales de los que dispone el área son insuficientes				
	Procedimientos internos	Los procedimientos administrativos y de control interno no garantizan acabadamente la transparencia y eficiencia				
Complejidad del proyecto	Presupuesto total	La complejidad del proyecto, por la cantidad de actores involucrados y/o la envergadura y cantidad de operaciones resulta de difícil ejecución dentro de los plazos previstos y / o con los recursos disponibles (institucionales, financieros, humanos, etc.)	30	0.4	12	Fortalecer vínculos con otras jurisdicciones a niveles medios, y con organismos (universidades, ONG, y Centros aplicados) que trasciendan el horizonte anual.
	Cantidad de transacciones					
	Cantidad de adquisiciones mayores a 100.000 USD					
	Modalidad de ejecución					
	Número de áreas gubernamentales involucradas					
	Número de Jurisdicciones involucradas					
Riesgo Total	Medio Bajo				30	

5. Fuentes y referencias más relevantes

- Evaluación Ex Ante. Proyecto ARG 12/012. Noviembre 2013. Evaluadora: Lic. Marisa Ramírez
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). Normas de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. Abril 2005.
- Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD 2009.
- Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2010-2014. Equipo de las Naciones Unidas en Argentina.
- Outcome Level Evaluation. A companion guide to the Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results for Programme Units and Evaluators. UNDP 2011.
- Plan de Acción para el Programa de País entre el Gobierno de Argentina y PNUD.
- REVISION B PNUD. Proyecto ARG 12/012
- REVISION C PNUD. Proyecto ARG 12/012
- Documentos internos de programas y sitios web asociados al proyecto.
- Encuestas a personal dependiente de la Unidad Ejecutora de Proyecto. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina.
- World Bank Operations Evaluation Department. Influential evaluations: Detailed case studies. January 2005. World Bank, Washington DC.
- World Bank / OECD. Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs. 2004.
- World Bank. Institutionalizing Impact Evaluation within the framework of a monitoring and evaluation system. 2009.

