



# Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales

Pablo Sanabria  
*(coordinador)*

Avances y retos de la evaluación  
de políticas públicas en gobiernos subnacionales



Pablo Sanabria  
*(coordinador)*

Avances y retos  
de la evaluación de políticas  
públicas en gobiernos subnacionales

*Con textos de*

Mónica Ballescá  
María Laura Porrini  
Julieta Caccaviello  
Nuria García Wolff  
Fernando Santiago



México, D. F., 2015

Primera edición, 2015

Sanabria, Pablo  
(*coordinador*)

*Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*

Edición: Oliver Peña Habib

Centro CLEAR para América Latina  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)  
Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE)

D. R. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.  
Carretera México-Toluca 3655  
Lomas de Santa Fe, Álvaro Obregón  
México, D. F., 01210

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de la editorial.

Los autores son los responsables únicos de las opiniones y los datos contenidos en este libro; no representan el punto de vista del CIDE ni del Centro CLEAR para América Latina ni de la Red INPAE como instituciones.

ISBN: 978-607-9367-60-2  
Impreso en México  
*Printed in Mexico*

# Introducción

Pablo Sanabria<sup>1</sup>

La evaluación de políticas públicas constituye un área urgente de acción, todavía con amplio potencial de crecimiento y aplicación en los gobiernos latinoamericanos. Un trabajo comparativo de 2012, sobre la institucionalización de la evaluación como estrategia gubernamental, mostraba cómo apenas cinco países de la región ofrecían marcos institucionales para la evaluación de políticas públicas.<sup>2</sup> Aunque diversos estudios han ilustrado ampliamente la contribución de la evaluación a la mejora de la gestión pública, la rendición de cuentas y la generación de valor público, aún queda largo camino por recorrer para que la evaluación de políticas públicas se convierta en una realidad de los Estados de la región.

Como sugiere David Arellano Gault en una publicación sobre la docencia en evaluación de políticas públicas en América Latina,<sup>3</sup> la evaluación es una de las actividades primordiales en el proceso de las políticas; ofrece aprendizajes y retroalimentación, que permiten una apreciación iterativa, y ajustar la vigencia y pertinencia de las acciones gubernamentales a las cambiantes necesidades de la sociedad. América Latina requiere mecanismos prácticos para mejorar la

---

<sup>1</sup> Doctor en administración y política públicas por la American University. Es profesor de gestión y políticas públicas de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y vicepresidente para Latinoamérica de la International Research Society for Public Management (IRSPM). Sus áreas de interés son la gestión pública, la gestión del capital humano en el sector público, el gobierno local, la descentralización y las relaciones intergubernamentales, innovación en el sector público, corrupción y análisis de políticas públicas (correo electrónico: psanabri@uniandes.edu.co).

<sup>2</sup> Osvaldo Néstor Feinstein, “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”, *Presupuesto y Gasto Público*, 68 (2012), pp. 41-52.

<sup>3</sup> David Arellano Gault, “Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas”, en Alejandra Ríos Cázares (coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, México, CIDE-CLEAR-INPAE, 2014, p. 10.

efectividad de las políticas públicas. La evaluación es uno de esos mecanismos prácticos con alto potencial de fortalecer la gestión y eliminar vicios como el clientelismo, la corrupción y el uso inefectivo de recursos escasos en soluciones que no se basan en evidencia.

Actualmente, hay creciente interés por fortalecer dichos procesos de seguimiento y evaluación en gobiernos subnacionales, porque se espera que éstos contribuirán a aumentar la efectividad de las políticas. Dada la mayor cercanía de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales, estatales o municipales) con el ciudadano, se presupone que éstos pueden comprender mejor las necesidades colectivas de sus jurisdicciones y formular, en consecuencia, estrategias más pertinentes y adaptadas a estas necesidades particulares. Éste no es un tema menor en países diversos y con grandes variaciones culturales, económicas y sociales dentro de sus territorios. La evaluación en el ámbito subnacional, entonces, aparece como una herramienta que puede asegurar el alcance de los objetivos gubernamentales más adecuados a las poblaciones en el territorio.

En ese contexto, la adopción de la evaluación de políticas públicas como una estrategia de fortalecimiento institucional en el orden subnacional, y de generación de capacidades estatales descentralizadas, constituye un reto importante para las naciones de América Latina. De hecho, diversos países han buscado el desarrollo de una estrategia de abajo arriba (*bottom-up*) para adoptar una cultura de evaluación mediante la mejora de las capacidades de evaluación en los gobiernos subnacionales. Este esfuerzo requiere fortalecimiento institucional, apoyo financiero desde el gobierno nacional, generación de capacidades en los recursos humanos y, no menos importante, voluntad política.

Esta publicación reúne una serie de trabajos presentados por investigadores latinoamericanos en la X Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), la cual tuvo lugar en Buenos Aires a finales de mayo de 2014, en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento. En esta conferencia, con el tema central de las políticas públicas en gobiernos subnacionales, se desarrolló un panel especial titulado “Los avances y retos para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales”. Esta edición, en virtud del apoyo brindado por el Centro CLEAR para América Latina, recopila una selección de ponencias pronunciadas en este panel a partir de experiencias argentinas y mexicanas. Los trabajos permiten no sólo entender las particularidades de los procesos subnacionales de evaluación, sino también las profundas semejanzas que enfrentan nuestros sistemas, dadas nuestras trayectorias similares (*path dependence*) y nuestros rasgos administrativos y legales comunes.

En una revisión del caso de Jalisco en México, Mónica Ballezá busca analizar la experiencia de dicho estado en la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación. La autora inicia con un análisis de la evolución de los mecanismos de seguimiento y evaluación en los ámbitos nacional y subnacional en México, para adentrarse luego en la historia de estas herramientas de evaluación en el contexto particular de Jalisco. La autora describe el modelo conceptual y el sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco, que incluye 160 indicadores para evaluar y dar seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo, identificando retos como el mayor acompañamiento institucional y la necesidad de vincular los sistemas de seguimiento con los procesos presupuestales. Posteriormente, la autora describe el sistema de evaluación de programas y políticas públicas del estado, así como las diferentes evaluaciones que se han llevado a cabo para los planes de desarrollo y programas fundamentales de la administración. Finaliza con la descripción de una serie de acciones tomadas por el gobierno estatal para mejorar su sistema de seguimiento y evaluación a partir de las experiencias previas, concluyendo que los gobiernos subnacionales enfrentan retos mayores al contar con menos cooperación internacional y al tener que generar nuevas capacidades institucionales para adaptarse a los procesos de descentralización.

Por su parte, María Laura Porrini analiza el papel de los procesos de colaboración interinstitucional en la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación, a partir del caso del municipio de Villa María en la provincia argentina de Córdoba. La autora se enfoca en analizar los procesos conjuntos de selección de dimensiones e indicadores de evaluación y, particularmente, en cómo el surgimiento de redes de colaboración público-privadas se convierte en escenarios que no sólo han facilitado la descentralización, sino que han permitido el trabajo conjunto del gobierno y la sociedad en la atención de problemas sociales en el ámbito subnacional. La autora explora los retos provenientes de esos nuevos escenarios de evaluación, por ejemplo, en lo relacionado con la definición conjunta de metodologías y formas de intervención. Porrini concluye recabando importantes lecciones para la evaluación de experiencias locales similares al caso de Villa María.

El capítulo elaborado por Julieta Caccaviello, Nuria García y Fernando Santiago busca describir el papel de un organismo de control, la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los procesos de evaluación de políticas públicas. Los autores inician describiendo el papel que dicha entidad ha desempeñado en el contexto del sistema de control argentino y sus funciones particulares en la capital de la república. Los autores destacan que la Auditoría

General ha creado espacios concertados y colegiados de evaluación, buscando un enfoque interdisciplinario y técnico. A partir de ello, identifican aportes sistémicos, estratégicos y operativos que, desde su perspectiva, surgen de estos arreglos institucionales, así como las limitaciones que encuentran al estudiar este caso. Los autores concluyen señalando la necesidad de institucionalizar la evaluación en este ámbito subnacional por medio de la participación, interdisciplinariedad y formación de capacidades, tanto en la Auditoría como en el resto del gobierno de la ciudad.

Así, esta compilación reúne experiencias subnacionales significativas para la búsqueda de modelos y procesos de evaluación de políticas, proceso en el cual todas han enfrentado no pocos retos. Tres aspectos destacan en las experiencias estudiadas. En primer lugar, el papel de la participación ciudadana como mecanismo que demanda acciones y resultados del gobierno, y que puede ayudar a fortalecer el desarrollo de los arreglos institucionales y organizacionales para la evaluación de políticas públicas subnacionales. En segundo, la aparición de nuevos escenarios de gobernanza, que incluyen actores gubernamentales y no gubernamentales —involucrados tanto en la prestación como en la evaluación de políticas públicas en el territorio—, ha introducido nuevos retos, pero también oportunidades, en la generación de capacidades regionales de evaluación. Por último, los casos analizados revelan la necesidad de generar formas efectivas de coordinación entre el ámbito subnacional y el nacional, que afecten positivamente la capacidad técnica e interdisciplinaria de los gobiernos subnacionales en la construcción de sistemas de evaluación.

En este sentido, las experiencias reflejan que los esfuerzos orientados a facilitar la adopción de la evaluación como actividad permanente de los gobiernos subnacionales representan grandes retos, pero también traen importantes beneficios. Estos esfuerzos se hacen aún más exigentes en un complejo entorno descentralizador como el latinoamericano, en el que los gobiernos subnacionales a menudo encuentran problemas para alcanzar la convergencia deseada desde el ámbito nacional y en el que, a su vez, los gobiernos nacionales tienen dificultades para alcanzar la contingencia y adaptación en políticas y programas adecuados a las realidades territoriales y locales. En ese contexto, la mejora de las acciones gubernamentales en América Latina está intrínsecamente atada al fortalecimiento de las capacidades subnacionales de evaluación. Fortalecer la evaluación de la acción gubernamental desde sus bases en el territorio constituye, quizá, un área fundamental de trabajo futuro para funcionarios públicos, expertos y académicos, si se quiere alcanzar el objetivo de crear en nuestra región gobiernos efectivos, más cercanos al ciudadano y a sus necesidades.

## Bibliografía

- Arellano Gault, David, “Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas”, en Alejandra Ríos Cázares (coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, México, CIDE-CLEAR-INPAE, 2014, pp. 7-12.
- Feinstein, Osvaldo Néstor, “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”, *Presupuesto y Gasto Público*, 68 (2012), pp. 41-52.



# Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México\*

Mónica Ballescá<sup>1</sup>

## Introducción

El desempeño gubernamental es un nudo gordiano de la legitimación democrática. Los avances en el restablecimiento de la legalidad en los procesos de elección democrática resultan insuficientes frente a la demanda de intervenciones gubernamentales de calidad eficientes y eficaces. En las últimas dos décadas, se han registrado ajustes significativos en el enfoque de la gestión pública. La mayor inestabilidad de las economías ante la globalización y la reducción de la tolerancia de los contribuyentes a los aumentos en la carga tributaria han caracterizado la creciente demanda por una disciplina fiscal.

Desde finales de la década de 1980, la mayor exigencia de disciplina fiscal se ha acompañado de expectativas también crecientes de mejores condiciones de bienestar y calidad de vida. En América Latina, la brecha entre las demandas sociales y la capacidad del gobierno para satisfacerlas fue mucho más visible,

---

\* Ponencia presentada en la X Conferencia del INPAE, titulada “Políticas públicas en gobiernos subnacionales”, Buenos Aires, 28-30 de mayo, 2014.

<sup>1</sup> Economista y doctora en ciencias sociales, profesora de cátedra en la Universidad de Guadalajara. Actual Directora General de Monitoreo y Evaluación en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco. La autora agradece los comentarios del equipo de evaluación del Gobierno de Jalisco, en especial a Estuardo Gómez, al Centro CLEAR para América Latina, así como a Mateo y Juan Carrillo. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a la autora y no reflejan los puntos de vista del Gobierno del Estado de Jalisco o cualquiera de sus entidades, ni la de los colaboradores.

porque había que luchar contra condiciones de pobreza que se agravaban y las capacidades institucionales eran limitadas. Esto provocó que se pusiera mayor énfasis en la mayor eficiencia de la asignación y el ejercicio de los recursos públicos. Para responder a las demandas de eficiencia, se ha destacado la necesidad de que las rutinas de los gobiernos y las instituciones públicas se orienten a la gestión por resultados, y no sólo al cumplimiento de la normatividad.<sup>2</sup>

La orientación a resultados del gobierno —es decir, el enfoque de gobernar generando resultados de alto valor social— propone un nuevo patrón de gestión pública que pase del control administrativo y el cumplimiento de ordenamientos normativos a otro modelo de tipo gerencial, basado en el logro de resultados. Desde esta perspectiva, las investigaciones evaluativas y de monitoreo de las intervenciones gubernamentales se ha situado como una de las fuentes de información para mostrar los resultados y orientar las decisiones directivas para alcanzarlos.

Las prácticas y los sistemas de monitoreo y evaluación (M y E) pueden detener muchos objetivos y usos que abarcan el control del presupuesto, del desempeño de funcionarios o instituciones, el seguimiento a objetivos nacionales, la transparencia en la acción pública o la rendición de cuentas. Weiss explica que los procesos evaluativos han alcanzado dimensiones más ambiciosas que la mera generación de información para orientar la toma de mejores decisiones: “Se pueden utilizar muchos aspectos de una evaluación: ideas y percepciones, señales que se transmiten por el hecho mismo de evaluar, los procesos de aprendizaje al colaborar en una evaluación, la selección de indicadores de resultados que anuncian el éxito e, incluso, el diseño del estudio. La utilización abarca amplia gama de efectos de múltiples tipos de usuarios”.<sup>3</sup>

En América Latina, la institucionalización y práctica de los sistemas de evaluación es un proceso en marcha desde hace más de una década, con experiencias y prácticas aisladas, así como algunas otras con rutinas y normativas más consolidadas. El diagnóstico publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de Roberto García y Mauricio García<sup>4</sup> reconoce que, en la región, hasta 2010 sólo Brasil, Chile, Colombia y México contaban con sistemas de monitoreo y evaluación suficientemente desarrollados para aportar a la orientación de gestión por resultados; algunos de los demás países tenían sistemas con

---

<sup>2</sup> Roberto García López y Mauricio García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., BID, 2.<sup>a</sup> ed., 2010.

<sup>3</sup> Carol H. Weiss, “Have we Learned Anything New About the Use of Evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, vol. 19, núm. 1, 1998, p. 2.

<sup>4</sup> Roberto García López y Mauricio García Moreno, *op. cit.*

distintos grados de madurez, aunque la mayoría se encuentra en una fase inicial. No obstante, el informe reconoce que en los cuatro países mencionados, aún es limitado el uso de la información del seguimiento y la evaluación para orientar las mejores decisiones presupuestales y de gestión pública.

Ante esta realidad, y frente al desafío de la gran atención que demandan los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación, se han eclipsado las experiencias subnacionales, caracterizadas por cada vez más atribuciones directas y mayores responsabilidades en la prestación de bienes y servicios públicos de gran impacto público. Maldonado y Galíndez sostienen que los intercambios de conocimientos entre países latinoamericanos se han enfocado en la innovación, en las complementariedades y sinergias para mejorar los gobiernos nacionales, pero “estos espacios han tendido a obviar los ámbitos subnacionales del gobierno y el enorme potencial del aprendizaje que supone este laboratorio natural de experiencias locales. Por lo general, éstas son muy poco conocidas en espacios internacionales, a pesar de que ofrecen respuestas creativas a los dilemas del desarrollo de la región”.<sup>5</sup> Por ello, este documento, elaborado en el marco de la X Conferencia la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), recoge la experiencia práctica que se ha tenido en los últimos años sobre monitoreo y evaluación de políticas públicas en el estado mexicano de Jalisco, situado en el occidente del país, cuarta economía local y también la cuarta entidad más poblada.<sup>6</sup>

Si bien en varios gobiernos subnacionales hay prácticas de monitoreo y evaluación, el caso de Jalisco es relevante por su presencia socioeconómica en el país, así como por las prácticas que ha desarrollado en los últimos años, que gozan de reconocimiento nacional y regional como buenas prácticas, además de situarse entre las entidades con mayor desarrollo en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación. Según el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* que publicó el Consejo Nacional de Eva-

---

<sup>5</sup> Claudia Maldonado Trujillo y Cristina Galíndez Hernández (eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*, México, CLEAR-CIDE, 2013, p. 13.

<sup>6</sup> México es un país federal compuesto por un Distrito Federal y 31 entidades federativas, llamadas estados y equivalentes a una provincia, además de los más de 2,000 municipios en el territorio nacional. Jalisco, con sus 125 municipios, es la cuarta entidad federativa con más habitantes según el *Censo de población y vivienda 2010*; es también el cuarto estado con mayor aportación al producto interno bruto del país (después del Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León, según el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI). Con una población total de 7,350,682 personas y una edad media de veinticinco años, más de 60% de los habitantes del estado habitan en la zona metropolitana de Guadalajara, su capital.

luación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2013, Jalisco obtuvo la sexta posición nacional en los componentes prácticos y normativos, con un índice global de 66.7 puntos porcentuales, lo que significa un incremento de 28.5 por ciento respecto a 2011.<sup>7</sup>

Así pues, en el primer apartado del presente documento se analiza el contexto nacional de las reformas normativas, los ajustes a la arquitectura institucional y la construcción de un sistema de evaluación para la administración pública federal, así como un breve esbozo de las prácticas subnacionales en México. Del segundo al quinto apartado, se estudian las reformas y estrategias desarrolladas en los últimos años en Jalisco. El segundo apartado describe de manera introductoria los ejercicios de monitoreo y evaluación en Jalisco en el marco del enfoque de gestión por resultados. El tercer apartado describe los avances en la integración del sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE), el cual, con una plataforma pública, actualiza mensualmente 382 indicadores sobre seguridad pública, educación, salud, pobreza, empleos, competitividad, entre otros. Estos indicadores se incluyeron en el principal instrumento de planeación del estado, junto con una definición de metas cuantitativas para la administración en turno en su etapa inicial, de medio término y final. En el apartado cuarto se identifican tres fases en el proceso de creación del sistema de evaluación subnacional, dando paso al quinto apartado, que detalla lo acontecido en los últimos dos años, que representan un posible punto de inflexión en la consolidación del sistema estatal de evaluación. Cabe destacar que, en este bienio, se concretan ajustes normativos y la práctica evaluativa registrada en dos ejes: por un lado, la construcción de evaluabilidad de los programas públicos, a partir del fortalecimiento de sus bases normativas y técnicas, de las capacidades institucionales y las acciones para incorporar decisiones técnicas independientes en la estrategia evaluativa; por otro, las prácticas de evaluación orientadas a mejorar la efectividad de los programas públicos, manifestadas en las crecientes evaluaciones externas a programas gubernamentales tanto de la política social como de desarrollo económico. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre las lecciones aprendidas del caso de Jalisco, que podrían ser relevantes para otros gobiernos subnacionales de la región; asimismo, se identifican algunos retos del seguimiento y la evaluación en los que aún es preciso avanzar.

---

<sup>7</sup> CONEVAL, *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, México, CONEVAL, 2013.

## 1. Monitoreo y evaluación gubernamental en México

El enfoque de gestión pública para resultados tiene antecedentes en los años ochenta en países desarrollados, pero en América Latina es una práctica relativamente reciente.<sup>8</sup> En México, durante la década de 1990, comienzan los primeros indicios de la introducción del paradigma de la nueva gestión pública orientada a resultados. La génesis de este modelo se basó, principalmente, en las experiencias de búsqueda por una comprensión más exhaustiva sobre la pobreza, fortalecidas desde finales de los años noventa, y que idearon nuevas metodologías para su medición y monitoreo, así como de las evaluaciones emprendidas para conocer los efectos de los programas y, de esta manera, poder identificar cuáles debían abandonarse.<sup>9</sup> Sin embargo, no es hasta la segunda mitad de la década de 2000 que se adoptan reformas legales claras y ordenamientos administrativos secundarios, y los avances en monitoreo y evaluación de la política social se generalizan a otras políticas sectoriales, que han logrado caracterizar a México como pionero en la región en el uso de metodologías sistemáticas para evaluar los resultados y el desempeño.

Como ejemplo de las reformas, las modificaciones a la Ley de General de Desarrollo Social crearon el CONEVAL y lo facultaron para normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social; asimismo, destaca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Adicionalmente, se aprueba la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la elaboración y ejecución de los Planes Anuales de Evaluación (PAE) en la administración pública federal, la creación del presupuesto basado en resultados con el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), así como la emisión de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (véase Figura 1).

Sin duda, uno de los catalizadores del proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación en México fue la creación del CONEVAL, que por sus características únicas —concretamente su independencia, capacidades técnicas y mandato legal— ha podido avanzar en la construcción de un sistema de eva-

---

<sup>8</sup> Roberto García López y Mauricio García Moreno, *op. cit.*

<sup>9</sup> José F. Tapia, “Los pilares de la gestión para resultados de desarrollo en México”, en *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*, México, CLEAR-CIDE-Red Nacional COPLAC GpRD, 2013, pp. 21-23.

luación de la política social y, a la vez, ejercer influencia importante sobre el desarrollo de la gestión basada en resultados en el gobierno federal.<sup>10</sup>

En la primera década del siglo veintiuno, el tema del monitoreo y la evaluación adquirió estatus legal con prácticas de rendición de cuentas y rutinas generalizadas en el gobierno federal. En 2000, al tener un Congreso (parlamento) con mayoría políticamente distinta a la del ejecutivo, se estableció en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación la obligatoriedad de realizar evaluaciones de los programas sujetos a reglas de operación, identificados como programas sociales. Sin embargo, no es hasta 2002 que se inicia la entrega formal de evaluaciones de programas al Congreso de la Unión y a la SHCP, actores fundamentales en la toma de decisiones presupuestarias.<sup>11</sup>

A la par de las obligaciones legales de evaluar todos los programas sociales federales, ocurrieron transformaciones en la estructura programático-presupuestal de la administración pública federal y adecuaciones jurídicas con la participación del poder legislativo. A partir de 2007, la coordinación interinstitucional entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP, así como las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dieron un nuevo impulso al proceso de monitoreo y evaluación gubernamental en México (véase Figura 1).

Si bien la estrategia de evaluación en la administración pública federal tiene sus orígenes en los programas sociales —primero con las evaluaciones al programa Oportunidades, luego con las evaluaciones sistematizadas que impulsó el CONEVAL—, en los siguientes años se extendió al ámbito presupuestal bajo el modelo de presupuesto basado en resultados (PbR),<sup>12</sup> focalizando el seguimien-

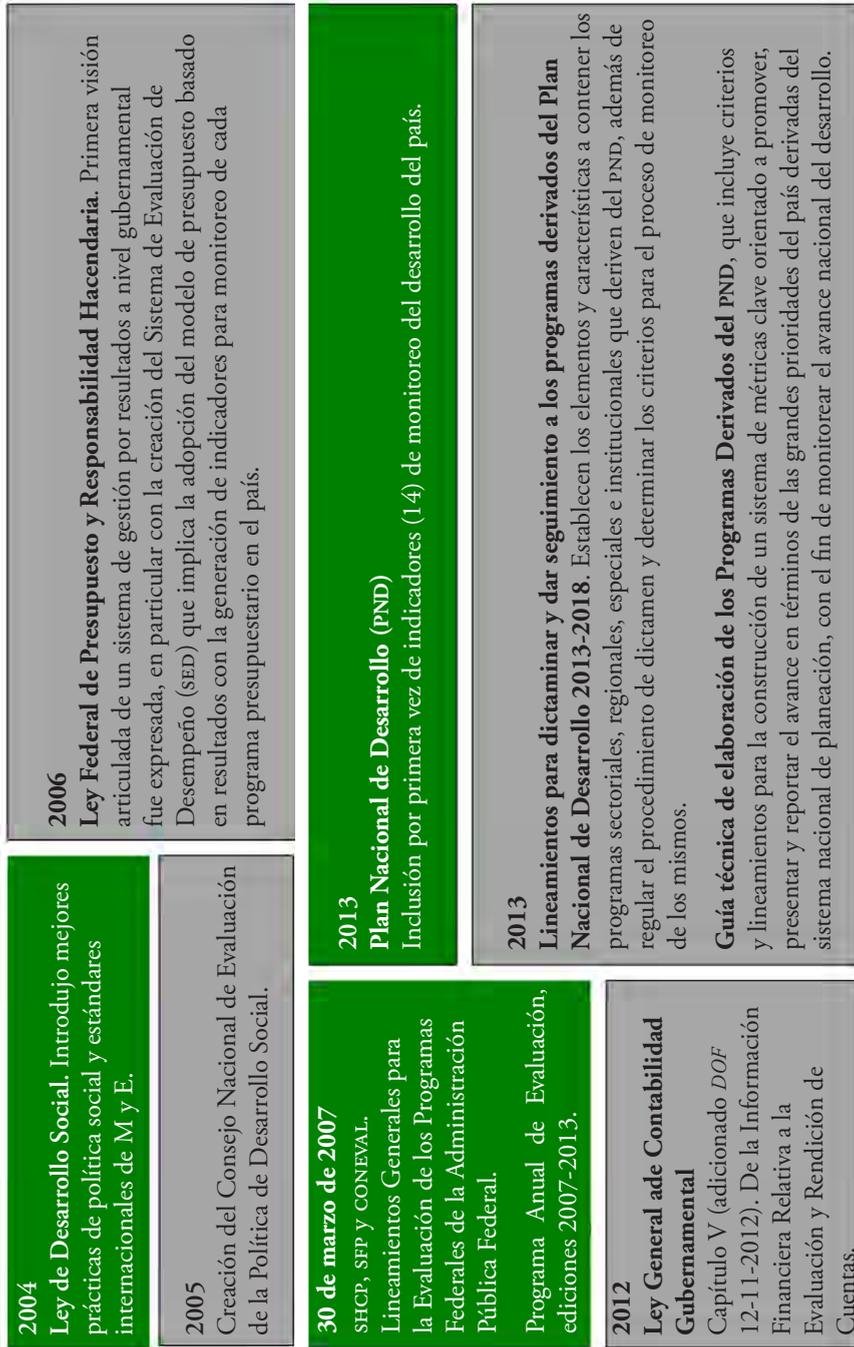
---

<sup>10</sup> Creado en 2006 por decreto presidencial, el CONEVAL opera como organismo público descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con los mandatos normativos de medir la pobreza y evaluar la política social; cuenta con una junta de gobierno compuesta por académicos independientes. En 2014, se le otorgó autonomía constitucional y, al momento de escribir estas líneas, está pendiente la legislación secundaria para su funcionamiento (Benjamín Hill, “La experiencia de la implementación del presupuesto con base en resultados en México”, en Claudia Maldonado Trujillo y Cristina Galíndez Hernández [eds.], *op. cit.*, pp. 53-58).

<sup>11</sup> No obstante, en México la evaluación del programa Prospera (antes Oportunidades) es el antecedente más claro en el ámbito de la práctica y el uso de la evaluación. El programa opera desde 1988 como principal política de combate a la pobreza; es un programa que, con adaptaciones y nuevos componentes, mantiene en su esencia la entrega de transferencias monetarias condicionadas a ciertas conductas en materia de salud y educación. Inaugurado hacia finales de los años ochenta como “Solidaridad”, la estrategia ha cambiado su nombre en 1997 a “Progresá”, en 2000 a “Oportunidades” y en 2014 a “Prospera”. Los distintos nombres han coincidido con cambios en la administración del gobierno federal (Gonzalo Hernández Licona, “Construyendo un Sistema de Evaluación del Desempeño para el desarrollo social”, en *ibid.*, pp. 61-68).

<sup>12</sup> El presupuesto basado en resultados se concibe como un instrumento que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que incorpora sistemáticamente los resultados del ejercicio de los

FIGURA 1. Marco normativo del sistema de monitoreo y evaluación en México



Fuente: elaboración propia a partir de normatividades del marco jurídico nacional.

to de indicadores de programas presupuestales y extendiendo metodologías de evaluación a programas públicos no sociales.

Como ejemplo de la ampliación del sistema de evaluación más allá de los programas sociales, Cejudo precisa que, en ese año, el Programa Anual de Evaluación (PAE) —documento en el que el CONEVAL, la SHCP y la SFP establecen las evaluaciones por realizar cada año— contempló 189 evaluaciones: 173 de consistencia y resultados, 12 de diseño, 2 de procesos y 2 comprensivas del gasto. “La atención centrada en los programas sociales se ha ampliado a otros programas del gobierno federal, relacionados con infraestructura, energía, seguridad pública, entre otros”.<sup>13</sup>

La nueva administración para el período 2013-2018 ha mantenido la política de seguimiento de indicadores de los programas presupuestales; la práctica de evaluación externa técnica obligatoria continúa concretándose mediante el PAE, coordinado de manera tripartita por los órganos mencionados, así como los procedimientos para expandir la práctica de monitoreo de indicadores en la composición programático-presupuestal y las acciones de evaluación técnica independiente en los gobiernos estatales y municipales del país.

### *1.1. Monitoreo y evaluación subnacional en México*

La ola descentralizadora durante la década y media del siglo actual en México provocó, entre otros fenómenos, que los gobiernos subnacionales adquirieran una serie de responsabilidades y atribuciones que ampliaron la participación directa en la prestación de bienes y servicios públicos de gran relevancia para el bienestar de la población.

Junto con las nuevas atribuciones y la participación en la prestación de bienes y servicios, se crearon reformas normativas y ordenamientos administrativos secundarios centrales, que han impulsado la homologación de contabilidad en los órdenes de gobierno nacional, estatal y municipal. Adicionalmente, las demandas de mayor calidad, transparencia y evidencia sobre la efectividad de la acción gubernativa local han motivado a distintos gobiernos estatales en

---

recursos públicos y motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una rendición de cuentas más adecuada (*Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados*, México, SCHP-SFP-CONEVAL, 2011).

<sup>13</sup> Guillermo Cejudo, “De las recomendaciones a las acciones: el uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno”, en Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado Trujillo (eds.), *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del Premio 2011: Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, México, CIDE-CLEAR-SFP, 2011, p. 12.

México a realizar ajustes organizacionales y desarrollar proyectos y herramientas originales de medición, evaluación y resultados del desempeño.

Hay diversas mediciones y diagnósticos que reflejan el avance en monitoreo y evaluación de los gobiernos subnacionales en México. El CONEVAL, en sus diagnósticos de estos avances, ha identificado el desarrollo que las entidades federativas han tenido en la creación de normatividad en monitoreo y evaluación de su política social y en la puesta en práctica de estos elementos para transparentar los recursos y rendir cuentas de los resultados de la política social.<sup>14</sup>

La SHCP, en tres ejercicios de diagnóstico sobre el grado de avance en la implementación del modelo de presupuesto basado en resultados y evaluación del desempeño en los estados mexicanos,<sup>15</sup> ha dado a conocer el grado de las capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implementación del presupuesto basado en resultados (PbR) en los gobiernos locales. Adicionalmente, diversos centros de investigación no gubernamentales, principalmente promotores de la transparencia y la rendición de cuentas, han impulsado en los últimos años mediciones de los avances en la implementación de instrumentos de seguimiento de programación y gasto presupuestal, entre ellos ARegional<sup>16</sup> y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Delgado-Garza y Fernández señalan que los gobiernos subnacionales han emprendido esfuerzos para crear un marco institucional y generar capacidad organizacional y técnica que promueva un gasto público más efectivo, eficiente y de mayor calidad.<sup>17</sup> Éstos se remontan a 1992, en los ejercicios de coordinación hacendaria en México impulsados por los secretarios (ministros) de finanzas estatales. Si bien estos autores reconocen avances en el desarrollo de sistemas y herramientas para vincular los procesos de planeación y presupuesto con la medición del desempeño, señalan que una de las principales debilidades es la normativa o jurídica, que deja los avances técnicos, metodológicos y organizacionales registrados sin perspectiva de mediano plazo.

---

<sup>14</sup> CONEVAL, *Diagnóstico de avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, México, CONEVAL, 2011 y 2013.

<sup>15</sup> *Diagnóstico sobre el grado de avance de la implementación del PbR-SED en las entidades federativas*, México, SHCP, 2014.

<sup>16</sup> ARegional ha diseñado y difundido en los últimos ocho años el índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas (ITDIF). Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), con el índice estatal de transparencia presupuestaria, mide las entidades con mayor transparencia presupuestaria y aquellas que mantienen mayor opacidad.

<sup>17</sup> Salvador Delgado-Garza y Eduardo Fernández Delgado, "Avances y retos de la gestión por resultados en los gobiernos subnacionales", en *Fortaleciendo la gestión para resultados...*, *op. cit.*, pp. 46-55.

En el mismo sentido, el diagnóstico sobre el seguimiento y la evaluación en los gobiernos subnacionales del CONEVAL se destaca que el avance en los gobiernos provinciales o estatales es heterogéneo, y la mayor brecha se ubica en el área normativa. El análisis de CONEVAL considera dos componentes: uno normativo y otro práctico. El primero es el de mayor rezago promedio nacionalmente, al registrarse un valor de 27.7 respecto al máximo establecido en 51.8, es decir una diferencia de 24.1 puntos respecto de la brecha de 23.3 puntos registrada en el componente de la práctica en evaluación y monitoreo en los gobiernos subnacionales de México.

La incorporación de políticas de monitoreo y evaluación en la gestión pública de cualquier gobierno demanda un intenso y sostenido trabajo técnico y de capacidades institucionales en instancias ejecutoras para avanzar en prácticas incrementales de rutinas para la generación, y mucho más para el uso, de conocimiento y evidencia con fines de política pública. Además, sin duda alguna, una estrategia de monitoreo y evaluación para la mejora de la gestión pública requiere una decidida visión y disposición de la alta dirección gubernativa, que dé relevancia a la generación de información y evidencia investigativa, la cual oriente potencialmente sus decisiones político-administrativas.

Contar con esquemas articulados e institucionalizados de monitoreo y evaluación es crucial para promover el aprendizaje organizacional de las dependencias e instituciones públicas, a la vez que facilita el diálogo entre los actores políticos y establece rutinas y parámetros de comparación que permitan la confrontación de ideas.<sup>18</sup>

## 2. Seguimiento y evaluación en Jalisco

México es un país federal con cambio de gobierno cada seis años; se integra por 32 entidades federativas: 31 estados y un Distrito Federal, los cuales, para propósito de este documento, se definen como los del ámbito subnacional. Los estados, a su vez, se dividen en municipios, y el Distrito Federal en delegaciones. Los gobiernos estatales celebran elecciones cada seis años y los municipales cada tres.

En la última década, el monitoreo y la evaluación han registrado prácticas crecientes y reformas normativas en Jalisco. Específicamente, a partir de la

---

<sup>18</sup> David Arellano, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco, “Enfoque de marco lógico como un componente para el sistema de evaluación del desempeño”, en su libro *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿cómo construirlos efectivamente?*, México, CIDE, 2012.

modificación a la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (2007), se formaliza la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación, se crean áreas administrativas con atribuciones específicas y se realizan tableros de indicadores presupuestarios y de desarrollo, así como ejercicios evaluativos a políticas públicas.

El marco normativo para monitoreo y evaluación se centra en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (2007), que establece que ambas prácticas estarán a cargo de una Unidad de Evaluación, atribución que recae sobre la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, dentro de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas; dicha instancia deberá garantizar la participación de técnicos, académicos y profesionistas expertos en la materia de los sectores público, privado y social. Asimismo, establece la coordinación y la cooperación intergubernamental, por medio del flujo de información que se solicite a las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo respecto a los logros y avances en el cumplimiento de las metas contenidas en sus planes, programas y proyectos de los que sean responsables conforme a sus atribuciones.

Cabe destacar que, aun cuando en 2013 se registró un cambio del poder político en la administración subnacional, se mantuvieron y evolucionaron prácticas en monitoreo de indicadores del desarrollo, además de profundizarse la normatividad secundaria en materia de evaluación de programas y políticas públicas, fortaleciendo la institucionalización y mostrando al parecer un punto de inflexión. Desde la perspectiva hacendaria, en la última década —como se mencionó en el primer apartado—, el gobierno federal adoptó el modelo de presupuesto basado en resultados, que asume la elaboración y el seguimiento a indicadores construidos en programas presupuestales, y Jalisco no fue la excepción. Si bien el seguimiento y control de hacienda pública no es el objetivo de este documento, cabe destacar que Jalisco desarrolló, de manera pionera en el país durante los años noventa, un conjunto de herramientas y sistemas informáticos de monitoreo y control de gasto.

En 1997, se introdujo el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), que opera en la actualidad con ajustes y adecuaciones. Entonces, el SIIF logró algo novedoso para las haciendas subnacionales: tener en tiempo real la información integrada en red del avance en el ejercicio del presupuesto, la inversión pública, los egresos, caja, contabilidad, pagos de contribuyentes por Internet, bancos, así como en oficinas recaudadoras metropolitanas y foráneas, así como el control de adquisiciones de bienes y servicios. La generación de un marco institucional y el impulso a las capacidades técnicas promovía, en

última instancia, un gasto público más efectivo, eficiente y de mayor calidad. El enfoque de modernización hacendaria dio origen al tránsito del modelo de presupuesto por objeto del gasto a un esquema de presupuesto por programas. En 1999, por primera vez, se hace una vinculación programático-presupuestal al Plan Estatal de Desarrollo, aspirando a un modelo de monitoreo y control financiero orientado a mejorar el desempeño del gasto gubernamental.

Así también, en 1999 se hizo público un tablero dinámico que daba seguimiento al ejercicio del gasto e indicadores de desempeño de los llamados Programas Operativos Anuales (POA), que, según la normatividad mexicana, constituían el modelo de programación y presupuesto del gasto de las entidades gubernamentales del poder ejecutivo. El sistema dio seguimiento presupuestario de 2009 a 2013 como plataforma pública de indicadores de desempeño y cumplimiento de metas.<sup>19</sup>

En 2014, según la normatividad nacional, entró en vigor el modelo de programas presupuestarios; Jalisco reestructuró la arquitectura y la práctica de programación y asignación presupuestaria que implicó la elaboración de matrices de indicadores con base en la metodología de marco lógico. Para la administración pública federal, la SHCP difunde en su portal de información; en el caso de Jalisco, al momento de elaboración de este documento, no está disponible como sistema público.

### **3. Monitoreo de indicadores de desarrollo (MIDE), Jalisco**

En México, los gobiernos electos de los órdenes federal, estatal y municipal operan tradicionalmente con procesos sistemáticos de planeamiento, que derivan en la elaboración de los llamados planes de desarrollo: el Plan Nacional de Desarrollo en lo federal, el Plan Estatal de Desarrollo en lo estatal, y planes municipales de desarrollo para las alcaldías. Estos instrumentos se emiten regularmente al inicio de cada gobierno, cada seis años para gobiernos federal y estatales, cada tres para gobiernos municipales.

En el caso de Jalisco, el Plan Estatal de Desarrollo contiene indicadores cuantitativos vinculados a los objetivos de desarrollo y dan seguimiento a metas establecidas en una visión de corto y mediano plazo para los alcances de la presente administración (2013-2018), así como para el largo plazo (2033).

---

<sup>19</sup> Sistema público disponible y consultado el 13 de enero 2015 en <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/table/panelCiudadano/index/>.

Desde 2007, se estableció un modelo y una plataforma informática de carácter público para el monitoreo de indicadores y el cumplimiento de sus metas. Entre 2007 y 2008, se definió un conjunto de 116 indicadores que se incluyeron en el *Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco, 2007-2030*. Hacia 2010, se había desarrollado un sistema dinámico de monitoreo a 108 indicadores, principalmente de resultados y de impacto en el desarrollo, en el tablero de indicadores entonces denominado “Tablín”. En 2013, con la actualización del *Programa estatal de desarrollo. Jalisco, 2013-2033*, el tablero evolucionó al sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco y se amplió a 160 el número de indicadores incluidos en el principal instrumento de planeación de la acción gubernativa subnacional.

La integración de los nuevos indicadores de seguimiento a los objetivos de desarrollo en el nuevo sistema MIDE se dio en el proceso de elaboración del plan de gobierno, que incluyó, además de revisiones de diagnósticos existentes, ejercicios de consulta participativa mediante foros temáticos con especialistas de la academia, de organizaciones civiles y profesionales. En general, se conjuntó una base aproximada de 500 mediciones posibles para los objetivos de desarrollo; estas mediciones potenciales del programa estatal se sometieron a discusión y análisis técnico-estadísticos<sup>20</sup> con la participación del centro de investigación privado México Evalúa, resultando la incorporación de 160 indicadores.

Además de estos indicadores, se definieron otros 222 complementarios, que permiten una interpretación sectorial y de mayor profundidad sobre el desarrollo del estado. Los indicadores complementarios corresponden a medidas de nivel menos agregado y algunos son de gestión, propuestos por las instituciones gubernamentales como indicadores que permiten valorar gestiones estratégicas para el logro de resultados.

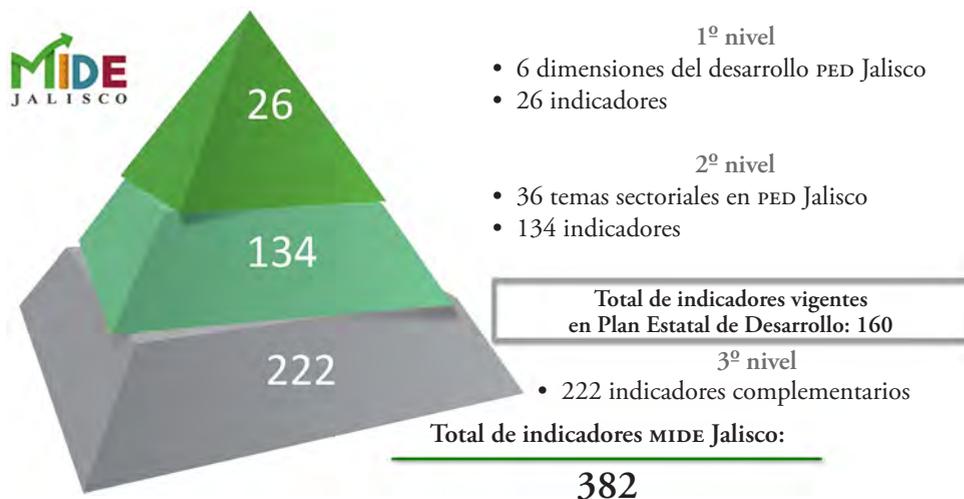
A finales de 2014, el sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco contenía 382 indicadores,<sup>21</sup> 160 de ellos clasificados como parte

---

<sup>20</sup> La Subsecretaría de Planeación y Evaluación, junto con las tres instancias de información estadística (territorial, económica y demográfica) del gobierno del estado (SEIJAL, COEPO e Instituto de Información Territorial), integró la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (Metrijal), que, a partir de análisis de criterios de relevancia, claridad, seguimiento, confiabilidad de fuentes, comparabilidad y pertinencia para la toma de decisiones, seleccionó entre las propuestas los indicadores por incluir en el Plan Estatal de Desarrollo.

<sup>21</sup> Los indicadores de más alto nivel (resultados e impacto) son principalmente de fuentes externas al gobierno, producidos por el INEGI, el PNUD, el CONEVAL o instituciones de prestigiada y reconocida referencia nacional. Los indicadores de menor nivel corresponden principalmente a registros administrativos. Aproximadamente 70% de los indicadores tiene actualización anual, trimestral, mensual o semanal; el resto tiene actualización incluso censal, dependiendo de la fuente original.

FIGURA 2. Estructura de indicadores del desarrollo en el sistema MIDE Jalisco



Fuente: elaboración propia con información de la Dirección de Monitoreo de Indicadores de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, 2013.

del Plan Estatal de Desarrollo y 222 como complementarios.<sup>22</sup> Es de destacar, con el propósito de poner en perspectiva esta práctica subnacional, que frente a la incorporación de 160 indicadores de seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco, el gobierno federal mexicano incluyó apenas 14 mediciones cuantitativas en el *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*.

El sistema MIDE Jalisco está coordinado por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, por medio de su Unidad de Evaluación, constituida en la Dirección General de Seguimiento y Evaluación,<sup>23</sup> y opera con tres enfoques:<sup>24</sup>

1. Como una plataforma de trabajo que vincula virtualmente a 36 instituciones del poder ejecutivo estatal, las cuales reportan la información mensualmente.

<sup>22</sup> Véase <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>.

<sup>23</sup> La coordinación del sistema implica un proceso de permanente diálogo con las entidades y dependencias del gobierno que son responsables de validar y dar seguimiento mensual a los indicadores y las metas.

<sup>24</sup> MIDE Jalisco recibió el reconocimiento en 2013 del CONEVAL como la mejor práctica en México en sistemas de indicadores del desarrollo. En 2014, recibió mención honorífica en el II Reconocimiento de Buenas Prácticas Subnacionales en Políticas Públicas de Desarrollo Social en América Latina.

2. Como sistema que contribuye al enfoque de gobierno abierto, al tener sus bases de datos en formatos accesibles a la consulta y descarga, además de contar con una aplicación descargable para dispositivos móviles iOS y Android; en tanto instrumento de rendición de cuentas, considera la publicación en tiempo real de la información capturada, permitiendo al ciudadano la consulta en línea.
3. Finalmente, aspira a ser un sistema de información estratégica, al establecer las prioridades de acción de la gestión pública, metas claras y públicas de la acción gubernativa y medir el avance en su cumplimiento.

El modelo conceptual detrás del diseño del sistema MIDE Jalisco está inspirado en dos enfoques analíticos: gobernanza<sup>25</sup> y gestión orientada a resultados para el desarrollo. Con base en ambos, MIDE Jalisco propone un modelo que amplía la cadena tradicional<sup>26</sup> de valor, vinculada con la acción pública, que identifica los impactos directos que produce la intervención gubernamental en una lógica causal. Así, da seguimiento a indicadores que reflejan tanto las condiciones de bienestar y desarrollo, que son la suma de la acción colectiva, como el desempeño medido según los resultados o productos directos de la intervención del gobierno.

En el modelo MIDE Jalisco —sustentado en la teoría causal del enfoque de política pública y el enfoque de marco lógico—, los impactos<sup>27</sup> se clasifican como directos (los provenientes de una política o acción del gobierno) o como socialmente agregados (que representan la suma de efectos registrados por la acción colectiva de distintas instancias gubernamentales, así como por agentes privados y sociales).

En materia de gobernanza, y con el fin de promover la participación de expertos independientes externos en la definición de la estrategia de seguimiento de los indicadores del desarrollo del estado y sus metas, el 21 de marzo de 2014, bajo decreto gubernamental número 003/2014, se conformó el Consejo Ciudadano MIDE Jalisco como un órgano auxiliar de la administración pública,

---

<sup>25</sup> Véase Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

<sup>26</sup> Lynda G. Morra Imas y Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2009.

<sup>27</sup> Los impactos se entienden como el efecto principal y último que genera en las personas o el colectivo una acción o un conjunto de acciones públicas o privadas de bienestar. En el caso de la gestión gubernamental, se identifican como la alteración de las condiciones de bienestar y desarrollo existentes a partir de una política o acción pública, entendida ésta como intervención que, orientada por una teoría de cambio, destina intencionalmente recursos presupuestales, humanos y materiales.

facultado para emitir recomendaciones colegiadas.<sup>28</sup> Como órgano de consulta y asesoría, el Consejo Ciudadano aspira a contribuir a la definición de indicadores y metas, así como a evaluar el funcionamiento del sistema y la evolución de sus indicadores, para emitir recomendaciones sobre su monitoreo. Según el decreto de creación y el folleto público,<sup>29</sup> está integrado por miembros de la sociedad civil y de instituciones públicas, considerados idóneos para este perfil por su prestigio, experiencia y conocimientos profesionales. Los miembros pueden ser actores gubernamentales, expertos independientes e instituciones civiles, aunque sólo los externos tienen derecho a voto.

Sin embargo, una de las áreas de mejora para consolidar el sistema de monitoreo es que los objetivos de planeación en MIDE Jalisco y sus indicadores no se vinculan con el presupuesto de manera sistemática. En este sentido, hace falta que, con el enfoque de teoría causal de política pública, se genere información para orientar las decisiones directivas de énfasis gubernativo de recursos humanos, materiales y financieros.

El Gobierno de Jalisco incorporó a la estructura programático-presupuestal los criterios establecidos por el gobierno nacional, que eliminan el sistema de los POA para transitar al de programas presupuestarios. Para el ejercicio 2014, primer año de su implementación, el Decreto de Presupuesto de Egresos señala la existencia cercana a 660 programas presupuestarios, para los cuales se elaboraron matrices de indicadores con la metodología de marco lógico, lo cual trajo el nuevo reto de articular y sistematizar los diversos modelos de monitoreo del desarrollo y de los programas presupuestarios. Otro de los retos más importantes es la formación de capacidades técnicas para la generación de información con estándares de calidad y verificación. En sí misma, la cultura de medición es incipiente, pero lo es aún más la cultura de la calidad en la producción de información emanada de rutinas de registros, con fines estadísticos y de monitoreo.

#### **4. Evaluación de políticas públicas en Jalisco**

En la construcción del sistema de evaluación de programas y políticas públicas en Jalisco se pueden identificar, por lo menos, tres etapas de ejercicios evaluati-

---

<sup>28</sup> Información consultada y disponible el 10 de enero de 2015 en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/seguimiento>.

<sup>29</sup> Información disponible y consultada el 16 de enero de 2015 en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/seguimiento/consejo-ciudadano-mide>.

vos, marcos normativos y rutinas administrativas. El primero abarca hasta 2007 y se caracteriza por las referencias genéricas en las normativas locales, por ejercicios atomizados y esporádicos de evaluación con escaso registro y documentación. Govela, Román y Flores señalan que no fue hasta 2001 que se realizó, por primera vez, una evaluación sobre el diseño y la integración del *Plan Estatal de Desarrollo, 2001-2007*.<sup>30</sup> Por su parte, García Vázquez y Gómez Morán, en distintos estudios sobre las tendencias en la investigación de los asuntos públicos en la comunidad científica jalisciense entre 1990 y 2010, coinciden en que son escasos los ejercicios evaluativos y el registro que se tiene de ellos.<sup>31</sup> La mayoría de los estudios citados en estos textos versan sobre diseño institucional, así como sobre la relevancia y priorización de la agenda gubernamental a partir de la evaluación de los problemas públicos.

La segunda etapa se podría ubicar entre 2008 y 2012, cuando algunas reformas normativas, principalmente la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (2007) y su Reglamento, explicitaron la práctica del monitoreo y la evaluación, así como la conformación de una unidad administrativa responsable. En estos años se registraron procesos evaluativos concentrados en valoraciones globales de resultados sobre los grandes problemas públicos. En ellas, los objetos de estudio fueron, principalmente, los planes agregados de planeación, como el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales, caracterizados por un enfoque de múltiples actores y de intervenciones agrupadas de distintas entidades gubernamentales.

De 2009 a 2012, se registraron dos ejercicios formales de evaluación del Plan Estatal de Evaluación, coordinados por la extinta Secretaría de Planeación, que en 2013 se fusionó con la Secretaría de Finanzas y la de Administración. El primer ejercicio de evaluación del PED en 2009 se hizo mediante un proceso de percepción ciudadana<sup>32</sup> sobre el cumplimiento de los objetivos, así como sobre el diseño del documento y el cumplimiento de las metas de los indicadores incluidos. El segundo ejercicio evaluativo, realizado en 2012, replicó el primero,

---

<sup>30</sup> Roberto Govela, Ignacio Román Morales y Rodrigo Flores Elizondo, *Planes, políticas y actores económicos en Jalisco en el marco de la liberalización económica*, Guadalajara, ITESO, 2004.

<sup>31</sup> Véanse Estuardo Gómez Morán, “Perspectivas teóricas en el estudio de las políticas públicas” y Nancy García Vázquez, “Estudio introductorio”, ambos en Nancy García y Alberto Arellano Ríos (coords.), *Ciencia política y políticas públicas en Jalisco. Teoría y metodología*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2013, pp. 73-100 y 67-72, respectivamente.

<sup>32</sup> Véanse los documentos de evaluación del PED Jalisco en la página oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, en la sección de evaluación en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Información consultada y disponible el 25 de abril de 2014 en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/evaluaciones-ped>.

CUADRO 1. Evaluaciones realizadas al PED Jalisco 2007-2030

Evaluación	Año	Entidad responsable de evaluar	Recomendaciones/ Conclusiones
Informe de evaluación del PED Jalisco 2030	2009	Secretaría de Planeación	42
Evaluación autónoma al diseño del PED	2009	Consejo Económico y Social de Jalisco (CESJAL)	92
Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, 2007-2030	2012	Secretaría de Planeación	460
Breve análisis sobre el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030	2013	Académicos de la Universidad de Guadalajara	11

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo. Jalisco, 2013-2033*, 2013, p. 54.

mostrando conclusiones categorizadas, discriminadas en fortalezas y oportunidades, así como debilidades y amenazas.<sup>33</sup>

Asimismo, desde la Secretaría de Planeación y la de Administración se impulsaron ejercicios de evaluación sobre la calidad de los servicios y la satisfacción de usuarios. Los ejercicios realizados fueron 18 servicios evaluados en 200, 22 en 2010, 28 en 2011 y 44 en 2012, último año en que se aplicaron. No obstante, desde la perspectiva de política pública, y teniendo como unidad de análisis un programa público de intervención gubernamental, durante esos años hubo ejercicios aislados de evaluación a programas públicos de apoyo.

Entre 2009 y 2010, se contrataron evaluaciones externas para los programas estatales Mejora tu Casa, 3 × 1 Estatal y Fondo de Infraestructura Social Básica (FISE) con base en los criterios para las evaluaciones de consistencia y resultados emitidos por el CONEVAL. En 2012, una entidad externa evaluó el fondo de fomento productivo de mayor presupuesto en el gobierno estatal: el Programa Productividad Jalisco, en sus modalidades de apoyos al comercio nacional, al comercio exterior, así como para la incubación y aceleración de proyectos empresariales. El mismo año, también se realizó una evaluación externa sobre

<sup>33</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo (PED). Jalisco, 2013-2033*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2013, p. 54.

el diseño y los resultados de los recursos invertidos por el Fondo de Desarrollo Regional (Fondereg) 2007-2012, que opera con recursos federalizados.<sup>34</sup>

Sin embargo, la extinción de la Coordinación General de Políticas Públicas para el primer grupo de programas evaluados, así como el cambio de gobierno para las evaluaciones realizadas en 2012, parece haber limitado la posibilidad de establecer una agenda sistematizada de evaluación de políticas públicas. Pese a los innegables avances en la normatividad y las prácticas evaluativas de los servicios públicos, los planes y programas de desarrollo, los de algunos programas públicos y la construcción de un sistema de evaluación quedaron como asignatura pendiente. Permanecen distantes las rutinas y los procedimientos de planeación, contratación y difusión de las evaluaciones; faltaron metodologías orientadas a la obtención de información, hallazgos que brindaran conocimientos concretos para mejorar la gestión y, en los casos en que se generaron evidencias y recomendaciones de mejora, estuvieron ausentes los mecanismos de utilización para orientar las decisiones de los operadores y directivos.

García Vázquez encontró, en su estudio de la investigación académica local sobre políticas públicas entre 1990 y 2010, que apenas 18% corresponde a análisis de tipo evaluativo, mientras que más de 70% son análisis de agenda pública o implementación de políticas.<sup>35</sup> Gómez Morán detalla que, prácticamente, ninguna de las investigaciones evaluativas identificadas tiene como objeto de estudio un programa o intervención gubernamental; la mayoría refiere a trabajos sobre problemas públicos agregados, principalmente en política social, “sin establecer una vinculación puntual con alguna acción concreta del gobierno, de tal forma que no se valoran los resultados que efectivamente tienen las políticas...; se sitúan en un estilo analítico semejante al de los estudios de la agenda, en el sentido de que la pretensión de mostrar resultados está encaminada más a reforzar la acción del gobierno”.<sup>36</sup>

Finalmente, se puede identificar, en los últimos dos años, la tercera etapa de construcción de un sistema evaluativo subnacional en Jalisco. Entre 2013 y 2014, se robusteció el marco jurídico con criterios técnicos en normativas secundarias, manuales para mejorar las condiciones de evaluabilidad y prácticas evaluativas incrementales para políticas y programas públicos. Como ejemplo de esos nuevos elementos normativos y de práctica, se encuentra la promulga-

---

<sup>34</sup> Información consultada el 12 de mayo de 2015 y disponible en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/estudios-investigaciones>.

<sup>35</sup> Nancy García Vázquez, “Estudio...”, art. cit., p. 158.

<sup>36</sup> Eduardo Gómez Moran, art. cit., p. 95.

ción, a rango de decreto obligatorio, de los Lineamientos Generales de Seguimiento y Evaluación, así como el Programa Anual de Evaluación (PAE).

## 5. El proceso de construcción de un sistema de evaluación

En los últimos dos años (2013-2014), se han realizado ajustes normativos y de arquitectura institucional, y se han registrado ejercicios evaluativos a programas y políticas públicas como en ningún año. Las prácticas, rutinas, los procedimientos y las normativas secundarias podrían colocarse como elementos de un periodo de inflexión en la construcción de un sistema de evaluación subnacional.

Según la normatividad vigente, la Unidad de Evaluación del Gobierno de Jalisco es la Dirección General de Seguimiento y Evaluación, perteneciente a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. En el área de evaluación, dicha unidad se integra por dos direcciones de área: evaluación de resultados e impacto y evaluación del desempeño. La Unidad de Evaluación es la responsable de establecer los lineamientos generales de los ejercicios de evaluación aplicables para las dependencias e instituciones del gobierno subnacional, tanto para los ejercicios evaluativos realizados o contratados por ella, así como para los realizados y contratados por las dependencias ejecutoras.

El trabajo en la construcción del sistema evaluativo en estos años ha versado sobre dos ejes: 1) propiciar condiciones de evaluabilidad institucional; 2) establecer procesos de mejora de la efectividad de los programas públicos con prácticas evaluativas.<sup>37</sup> El primer eje se agrupa en tres ámbitos de acción: a) las relacionadas con las bases normativas y técnicas; b) las orientadas a robustecer las capacidades institucionales; c) las de fortalecimiento de las decisiones técnicas independientes de la estrategia evaluativa. Las rutinas y los procesos del segundo eje se han concentrado en la planeación, contratación de entidades evaluativas externas y el desarrollo de evaluaciones de diseño, procesos, consistencia y resultados, así como en la generación de agendas de mejora de la gestión pública y su seguimiento.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Subsecretaría de Planeación y Evaluación, *Informe anual de evaluación en el Gobierno de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco (mimeo).

<sup>38</sup> *Ibidem*.

## *5.1. Mejora de condiciones para la evaluabilidad*

Para propiciar mejores condiciones de evaluabilidad, y considerando los programas públicos como el objeto primordial de evaluación para incidir en la mejora de la efectividad de la gestión gubernativa, el Gobierno de Jalisco, por medio de su Unidad de Evaluación, realizó un inventario de las acciones y los programas públicos que en su diseño y operación pretenden modificar capacidades y condiciones socioeconómicas en individuos o grupos de individuos.

El inventario de programas públicos y acciones derivó en el desarrollo de un sistema público de información que concentra datos estratégicos sobre el diseño, la gestión y los alcances de cada programa público, convirtiéndose en el universo potencial de evaluación. Este sistema está disponible en línea<sup>39</sup> y se ha vuelto una fuente de información de alta demanda ciudadana por su fácil acceso y la pertinencia de sus contenidos para obtener los beneficios ofrecidos por el gobierno estatal.

### *5.1.1. Bases normativas y técnicas*

Con la finalidad de establecer bases técnicas y ordenadas para la realización de los ejercicios de evaluación, se publicaron en junio de 2014 los Lineamientos Generales de Seguimiento y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, de observancia obligatoria; su finalidad es señalar los criterios para la conceptualización y el seguimiento de las evaluaciones, además del procedimiento para su utilización mediante compromisos de mejora, derivados de las recomendaciones sugeridas por evaluaciones.

El modelo de evaluación que se define en los Lineamientos Generales considera tanto programas públicos sustentados en una teoría de cambio como el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y sus políticas públicas. La tipología de evaluaciones establecida incorpora los avances metodológicos y técnicos que ha hecho el CONEVAL en la última década en México. Jalisco tomó como referencia los modelos de evaluación de este órgano nacional, adaptándolos al contexto local y proponiendo, a su vez, nuevos modelos, como el de evaluación de resultados. El énfasis en la utilización de los resultados de los procesos evaluativos se incluye también en los Lineamientos Generales y en el modelo de la estrategia de evaluación. Se contemplan como objetos de investigación evaluativa tanto los

---

<sup>39</sup> Véase <https://programas.app.jalisco.gob.mx>.

FIGURA 5. Alcances de los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos del Gobierno de Jalisco



Fuente: Subsecretaría de Planeación y Evaluación, *Informe anual de evaluación en el Gobierno de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2015.

instrumentos agregados de planeación como el PED y los programas sectoriales derivados, y se destaca la evaluación externa de los programas públicos.

Así también, entre las acciones para propiciar mejores condiciones de evaluabilidad —en su componente de bases técnicas y normativas—, la estrategia de evaluación subnacional ha establecido procesos para mejorar la calidad y consistencia de un instrumento de práctica extendida en México, que contempla las rutinas y prácticas de gestión de programas gubernamentales, así como también se constituye en un elemento de alta demanda en materia de transparencia de la gestión del gobierno mexicano: las reglas de operación (ROP).

Las ROP de los programas públicos son un documento que se elabora como práctica común de los programas que entregan apoyos monetarios o en especie a un grupo focalizado de beneficiarios. Se publican, por lo general, de manera anual y son un instrumento de múltiples propósitos; se difunden en medios oficiales y sus destinatarios finales son los potenciales beneficiarios, para que puedan consultar en ellos las normas de decisión y distribución de recursos. Con todo, también han servido a los funcionarios de los programas, tanto para directivos

FIGURA 6. Objetos y tipos de evaluación, y agendas de mejora de la gestión



Los principales *objetos* de evaluación serán los *programas públicos* y las *políticas públicas* (representadas por el PED y sus programas sectoriales).

Los *tipos de evaluación* que se contemplan cubrirán tanto los programas públicos como las políticas públicas.

Fuente: Subsecretaría de Planeación y Evaluación, *Informe anual de evaluación en el Gobierno de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2015.

como para operadores, al permitirles tener información homologada sobre cuáles son los objetivos y mecanismos de actuación. Así, la mejora de las reglas de operación es relevante para el fortalecimiento de las capacidades evaluativas.

Las ROP son instrumentos multipropósito que reúnen en un solo documento los elementos de la compleja estructura de los marcos de actuación, al tiempo que se erigen como referentes del diseño de las intervenciones públicas, y que por lo tanto representan un elemento necesario para la realización de cualquier tipo de evaluación. De ahí que... se [considere] importante trabajar en mejorar su calidad.<sup>40</sup>

Como parte del fortalecimiento de las capacidades evaluativas de los programas, en 2013 y 2014 se realizaron análisis valorativos sobre la consistencia y

<sup>40</sup> Subsecretaría de Planeación y Evaluación, “Diagnóstico 2014 de Reglas de Operación de los programas públicos del Gobierno de Jalisco”, disponible en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>.

calidad de la información.<sup>41</sup> Los llamados “diagnósticos de reglas de operación”, publicados en ambos años, sirvieron como una guía para que los operadores de los programas, así como sus áreas jurídicas y de planeación, elaboraran documentos más claros y consistentes e incorporaran datos básicos sobre quién opera y cómo se operan los programas públicos.

Esta guía contempla tres secciones principales. La primera considera una introducción y la descripción básica del programa público. La segunda se refiere a los objetivos, la zona geográfica que cubre o cubrirá el programa, la población objetivo, las características de los apoyos monetarios o en especie, los perfiles de los beneficiarios y los procesos de operación e instrumentación que detallan plazos, rutinas de selectividad y los responsables de ejecución necesarios para el desarrollo del programa. La sección tercera, correspondiente a los mecanismos de verificación de resultados y transparencia, contempla indicadores de desempeño y resultados proyectados, la existencia o no de ejercicios de evaluación y, finalmente, los mecanismos para transparentar y difundir los resultados.<sup>42</sup>

### *5.1.2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales*

Las políticas de seguimiento y evaluación son, casi sin excepción, procesos graduales y, en el mejor de los casos, incrementales, en las cuales la adopción de prácticas y rutinas orientadas a la efectividad gubernativa exige la profesionalización de los servidores públicos. El ejercicio de mejora continua enfrenta el reto de la fragilidad de los servicios civiles de carrera en la administración pública y los movimientos continuos de los recursos humanos relacionados con los procesos político-electoral. En estos contextos, la profesionalización es un factor clave para la generación de información y evidencia pertinentes sobre la gestión gubernativa y, más aún, para que su utilización oriente la toma de decisiones.

En 2014, para fortalecer las capacidades técnicas institucionales, se llevaron a cabo cursos de capacitación, en colaboración con el CONEVAL, con asisten-

---

<sup>41</sup> Subsecretaría de Planeación y Evaluación, “Diagnóstico 2013 de Reglas de Operación de los programas públicos del Gobierno de Jalisco”, <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>.

<sup>42</sup> Subsecretaría de Planeación y Evaluación, “Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas del Gobierno de Jalisco”, <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>.

cia técnica para la realización de matrices de indicadores para resultados (MIR) con base en la metodología de marco lógico (MML) para 19 programas públicos. Según el *Informe anual de evaluación*, se capacitó a 117 funcionarios de diez dependencias con la finalidad de que 19 de sus programas públicos contaran con una herramienta de diseño consistente, que permita la realización de ejercicios de evaluación en el futuro.<sup>43</sup>

Asimismo, entre 2013 y 2014, una veintena de funcionarios públicos de nivel directivo, tanto del gobierno estatal como de gobiernos municipales, participaron en el Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación, organizado por el Centro CLEAR para América Latina y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en el Distrito Federal.

### *5.1.3. Incorporación de decisiones técnicas independientes en la estrategia evaluativa*

Más allá de las características específicas de gestión de los programas públicos, y con el objetivo de mejorar las condiciones de evaluabilidad —mediante el fortalecimiento de la estrategia general de evaluación con rigor metodológico y técnico—, se destaca la creación del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Técnico Evalúa Jalisco).

En mayo de 2013, a tres meses de iniciado el nuevo gobierno, el titular del Gobierno de Jalisco<sup>44</sup> instaló el Consejo Técnico Evalúa Jalisco como organismo consultivo tripartito que orienta, con recomendaciones colegiadas, la estrategia de evaluación encabezada por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, mediante la Subsecretaría de Planeación y Evaluación a través de su Unidad de Evaluación.<sup>45</sup> El Consejo Técnico Evalúa Jalisco está compuesto por académicos de las seis instituciones académicas públicas y privadas más prestigiadas en el estado, así como por el Centro CLEAR para América Latina y las tres instituciones del Gobierno Federal con atribuciones en la política nacional de evaluación: el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Además, cinco funcionarios estatales son también miembros. Sólo los participantes externos de las instituciones académicas y los

---

<sup>43</sup> Subsecretaría de Planeación y Evaluación, *Informe anual de evaluación en el Gobierno de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2014.

<sup>44</sup> Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional de Jalisco, 2013-2018.

<sup>45</sup> Información consultada y disponible el 18 de mayo de 2014 en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/comite-tecnico-independiente-evaluacion>.

funcionarios regionales y federales tienen derecho a voz y voto; los funcionarios locales sólo tienen voz, con excepción del presidente por sus funciones de conducción.

Los miembros son académicos pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores y de reconocida trayectoria científica e independiente: Luis F. Aguilar Villanueva, Agustín Escobar Latapí, Nancy García, Daniel Carrasco, Guillermo Zepeda Leucona y Nora Ampudia. Del Gobierno Federal están los titulares de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP y su homólogo en la SFP, así como el Secretario Ejecutivo del CONEVAL.

En julio de 2014, el Consejo Técnico Evalúa Jalisco emitió dos recomendaciones colegiadas para el gobierno del estado. La primera versó sobre la definición de los programas públicos prioritarios; se exhortó a su evaluación sistemática durante el gobierno actual para la mejora de su gestión y para potenciar sus resultados. La recomendación propone que el ejercicio de priorización tome en consideración, entre otros, los siguientes criterios:

1. Contribución al logro de los objetivos y las metas de desarrollo establecidos en el *Plan Estatal de Desarrollo, 2013-2033*.
2. Cobertura en relación con la población atendida.
3. Presupuesto estatal o federal.
4. Importancia estratégica para el gobierno en labores de 2013 a 2018.

La segunda recomendación llamó a contemplar en los procesos de asignación presupuestal un esquema que permita contar con los recursos financieros suficientes para la realización anual de las evaluaciones, de modo que se establezcan, en los Proyectos de Presupuesto de Egresos que se integren y remitan al Congreso del Estado, los montos necesarios para garantizar la realización de las evaluaciones externas que se determinen en la priorización de los programas públicos estatales y que se deban contemplar en los Programas Anuales de Evaluación.

## *5.2. Mejora de la efectividad de los programas públicos con prácticas evaluativas*

Como se señaló, la estrategia evaluativa de los últimos dos años presenta elementos que parecieran ser un punto de inflexión en la construcción del sistema de evaluación de programas y políticas públicas orientado a mejorar la efectivi-

dad de la gestión gubernamental. La estrategia contempla evaluaciones externas, cuya realización se ofrece a los postulantes mediante concurso. El proceso de evaluación contempla que, tras la investigación evaluativa, la entidad externa presenta un informe preliminar para permitir la réplica de los operadores y directivos de los programas, quienes pueden cuestionar o aclarar dudas sobre el informe, las conclusiones y las recomendaciones emitidas.

Concluido el proceso de réplica y revisión de este informe en versión de trabajo, el evaluador incorpora las observaciones de los responsables del programa, así como de la Unidad de Evaluación en la versión final. Emitidas las recomendaciones del evaluador, los directivos del programa las admiten o rechazan estableciendo, de manera formal, una agenda de trabajo para incorporar los hallazgos de mejora en la gestión del programa. En caso de rechazar recomendaciones, los operativos y directivos del programa emiten una justificación, que puede argumentar desde la falta de competencia jurídica hasta restricciones financieras o de tecnología. Estas últimas son las razones más recurrentes en las prácticas registradas.

En 2013, se realizaron evaluaciones externas a tres programas públicos prioritarios, tanto por su componente presupuestal como por emanar de compromisos públicos de la administración entrante. Éstos fueron los programas Apoyo a Mujeres Jefas de Familia, Desayunos Escolares y Apoyo al Transporte para Estudiantes. El alcance y los objetivos de cada evaluación son distintos para cada caso: para el primero, se practicó una evaluación sobre línea base y diseño; para los dos restantes, evaluaciones de diseño, de procesos y de operación.

En 2014, la práctica de procesos evaluativos se incrementó y consolidó su oficialización. El 3 de junio de ese año se publicó, en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el Programa Anual de Evaluación (PAE), que establece los programas públicos sujetos a evaluaciones externas y la obligación de transparentar sus hallazgos y recomendaciones de mejora, así como la elaboración, implementación y publicación de las agendas de mejora derivadas de las recomendaciones.

El PAE 2014 contempló la realización de siete procesos evaluativos: tres a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, en su carácter de Unidad de Evaluación del Gobierno del Estado, y cuatro a cargo de las dependencias ejecutoras responsables de los programas. De estas evaluaciones, una no se realizó; sin embargo, se efectuaron evaluaciones externas a tres programas más que no se habían incluido.

Para 2015, como parte del proceso incremental, y a partir de las recomendaciones del Consejo Técnico Evalúa Jalisco, el gobierno del estado contempla

CUADRO 2. Evaluaciones externas a programas públicos de Jalisco y agendas de mejora, 2013- 2014

Programa público	Tipo de evaluación	Dependencia o entidad ejecutora del programa	Dependencia coordinadora de la evaluación	Año de evaluación	Aspectos de mejora formalizados en una agenda
Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia	Línea base y evaluación de diseño	Secretaría de Desarrollo e Integración Social		2013	15
Programa Desayunos Escolares	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Jalisco		2013	20
Programa Apoyo al Transporte para Estudiantes	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	2013	11
Salvando Vidas	De resultados	Secretaría de Movilidad		2014	En proceso
Fondos de Desarrollo Cultural	De diseño	Secretaría de Cultura		2014	En proceso
Capacitación, Certificación y Microemprendimiento	De consistencias y resultados	Secretaría de Trabajo y Previsión Social		2014	En proceso
ECOS Música para el Desarrollo	De diseño	Secretaría de Cultura	Secretaría de Cultura	2014	En proceso
Proyecta	De diseño	Secretaría de Cultura		2014	En proceso
Una computadora por familia	De resultados	Secretaría de Desarrollo e Integración Social		2014	En proceso
Apoyos a Organizaciones de la Sociedad Civil	De procesos	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	2014	En proceso
Mochila con los útiles	De resultados	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas		2014	En proceso
Inventario de Programas Públicos	Estudio de consistencia de programas	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	2014	En proceso

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco. Información electrónica disponible y consultada el 30 de abril de 2015 en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/evaluaciones-programas-apoyo>.

CUADRO 3. Programa Anual de Evaluación, Jalisco 2014

Programa público	Tipo de evaluación	Dependencia o entidad evaluada	Dependencia coordinadora de la evaluación
Salvando Vidas	De resultados	Secretaría de Movilidad	Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Fondos de Desarrollo Cultural	De diseño	Secretaría de Cultura	Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Programa Estatal de Capacitación, Certificación y Microemprendimiento para buscadores de Empleo	De consistencia y resultados	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría de Planeación y Evaluación
ECOS Música para el Desarrollo	De diseño	Secretaría de Cultura	Secretaría de Cultura
Organismos de la Sociedad Civil	De procesos	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
Una computadora por familia	De consistencia y resultados	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
Productividad Jalisco; categoría de apoyo al comercio exterior, Ferias Nacionales	De resultados	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría de Desarrollo Económico

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco. Información electrónica disponible y consultada el 30 de abril de 2015 en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/evaluaciones-programas-apoyo>

la realización de una veintena de evaluaciones externas a programas públicos prioritarios con reglas de operación. Asimismo, contempla destinar un porcentaje del presupuesto asignado a cada programa público; sin embargo, al momento de concluir este documento, no es de conocimiento público el Programa Anual de Evaluación 2015.

## Conclusiones

La construcción de un sistema de seguimiento y evaluación es un proceso gradual, pero indispensable, para orientar la toma de decisiones políticas y administrativas en torno a qué aspectos de cuáles intervenciones funcionan y en qué

medida logran su objetivo. Sin duda, la demanda y las presiones de lograr mayor efectividad gubernamental, así como de reconocer que los recursos públicos son escasos, hacen de la elaboración y el uso de las evaluaciones una práctica relevante.

En América Latina, el avance en el desarrollo y la incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación en los ámbitos nacionales es heterogéneo y ha sido una práctica en marcha durante la última década. En este aspecto, la región se caracteriza por experiencias y prácticas de poca madurez, con excepción de Brasil, Chile, Colombia y México, donde se registran los sistemas más sólidos, aunque todavía con sus limitaciones.<sup>46</sup> Ante este escenario, los retos de los gobiernos subnacionales parecen aún mayores, al gozar de menos beneficios de la cooperación internacional y frente a los desafíos que representa la descentralización de responsabilidades. Con todo, también algunos gobiernos subnacionales se reconocen como espacios de buenas prácticas innovadoras.

Para el gobierno estatal de Jalisco, el sistema de seguimiento y evaluación ha significado un proceso de construcción, del que se presentan avances innegables que podrían constituirse como referentes de buenas prácticas para otros gobiernos subnacionales de la región. Entre las lecciones aprendidas del caso de Jalisco, la primera es la fortaleza que se adquiere al incorporar normatividades primarias y secundarias, así como al diseñar instrumentos técnico-metodológicos claros y explícitos sobre los objetos de monitoreo y evaluación, constituidos en planes de desarrollo, programas y políticas públicas.

Si bien los modelos, las metodologías y técnicas tienden a lograr consenso en torno a las evaluaciones de programas públicos (principalmente, los sociales), los sistemas de monitoreo y evaluación son dinámicos y diferentes por sus contextos sociales, políticos y territoriales. La experiencia internacional ha demostrado que los modelos metodológicos no escapan de la prueba y el error, por lo que los procesos de los sistemas de monitoreo y evaluación se vuelven inevitablemente graduales. Además, cabe reconocerlo, a pesar de que los enfoques metodológicos son claros, e incluso a pesar de que éstos son transparentes y públicos, no es sencillo llegar al consenso político y administrativo en torno a qué evaluar, quién coordinará la evaluación ni cómo evaluar.

La segunda lección es sobre el fomento de las capacidades técnicas especializadas entre los servidores públicos de rangos directivos y operativos. Para institucionalizar las prácticas de monitoreo y evaluación, es crucial, además del establecimiento de un andamiaje normativo, la profesionalización de los recursos

---

<sup>46</sup> Roberto García López y Mauricio García Moreno, *op. cit.*

humanos facultados jurídicamente o por práctica. La profesionalización, tanto en las áreas responsables de coordinar las evaluaciones como en las operadoras de los programas y políticas, facilita la sistematización de rutinas y procesos evaluativos. En Jalisco, si bien se cuenta en la unidad central de evaluación (la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas) con personal experto, éste no resulta suficiente; se requieren contrapartes igualmente expertas en las instituciones públicas gestoras que funjan como unidades internas de evaluación, que cooperen de manera sustancial en la conducción del proceso evaluativo, en los requerimientos de información para la investigación, así como con la posterior integración y el seguimiento de las agendas de mejora. Hasta el momento, las áreas dentro de las dependencias públicas que fungen como unidades internas de evaluación son las jefaturas, departamentos o direcciones de planeación. La coordinación intergubernamental entre las áreas técnicas de planeación con funciones evaluativas es indispensable para la apropiación y, en consecuencia, el desarrollo de los procesos administrativos. La profesionalización y la integración de estos funcionarios públicos es clave para la construcción y el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación. Sin duda, el reto de la profesionalización y la integración de equipos técnicos expertos o mínimamente enterados y coadyuvantes en los procesos evaluativos es un desafío en contextos de administraciones públicas con nulos o limitados ejercicios de servicios civiles de carrera y con rutinas de alta movilidad de los recursos humanos, producto de los procesos político-electorales.

La tercera lección aprendida en Jalisco es la necesidad de incidir, desde el gobierno subnacional, en el desarrollo de una comunidad o “mercado” local de evaluadores, que sea adecuada para responder profesionalmente a los procesos evaluativos. Para el caso mexicano, la práctica evaluativa se ha concentrado, durante la última década, en más de una centena de programas nacionales que por normatividad tienen la obligación de evaluarse cada año. La gran demanda del gobierno federal por evaluadores expertos se satisface, principalmente, con proveedores radicados en la capital del país, lo que ha resultado en la escasa experiencia e infrecuente práctica de los profesionales y académicos que no residen en la Ciudad de México. Así, para la estrategia evaluativa del Gobierno de Jalisco, ha sido un reto identificar capacidades locales de expertos y profesionales que satisfagan una demanda creciente de investigaciones evaluativas, experimentando grandes diferencias en los costos de contratar evaluadores de programas nacionales comparados con los de programas de menor cobertura territorial, por lo que los gobiernos subnacionales tienen el reto de incentivar la gestación de un mercado de evaluadores.

La cuarta lección se refiere a la coordinación y relación intergubernamental entre el ámbito nacional y el subnacional. Si bien hay normatividades nacionales que establecen el tipo de sistema de monitoreo y evaluación que deben desarrollar los gobiernos subnacionales, esto es claramente aplicable para los programas que ejercen recursos federales, pero no para los de recursos estatales. No obstante, la estrategia evaluativa de Jalisco ha incorporado los sólidos avances nacionales; incluso, en la creación del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas, se incorporó al CONEVAL como miembro con derecho a voz y voto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública y al Centro CLEAR para América Latina, constituyéndose como práctica pionera en el país.

La quinta lección es el tránsito que hay de las recomendaciones a las acciones de mejora. Evaluar no es un proceso sencillo; más allá de lograr la colocación de la agenda evaluativa como un proceso indispensable y útil para lograr la eficiencia gubernativa, así como el desarrollo de capacidades técnicas entre funcionarios y expertos evaluadores locales, el proceso administrativo en el caso de Jalisco ha sido una dura batalla. Llegar a informes finales de evaluaciones de calidad, con hallazgos significativos y útiles, es por sí mismo un desafío. Sin embargo, esto es apenas la mitad del trabajo; el reto es convertir las recomendaciones y la evidencia en acciones concretas de mejora para las intervenciones públicas.

Es importante reconocer que los procesos de monitoreo y evaluación conllevan el riesgo de burocratizarse a tal grado que la atención se centre más en el proceso mismo de la evaluación que en su utilización para la mejora continua. La evaluación y el seguimiento son herramientas, por lo que deben evitar tener como único objetivo la mera generación de conocimiento e información, cayendo en la tiranía de los informes que en nada resultan útiles para la mejora de la gestión. La información emanada de los procesos de monitoreo y evaluación debe siempre aspirar a identificar las intervenciones más efectivas, para con ellas orientar la toma de decisiones que impulsen el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Cejudo señala que el segundo conjunto de desafíos comprende los relacionados con la capacidad que tienen las organizaciones encargadas de atender las recomendaciones que producen las evaluaciones.<sup>47</sup> Entre estos retos se encuentra convertir la evaluación en un proceso internalizado en la gestión de los órganos públicos, y no sólo en un tema secundario que debe atenderse por obligación o por presión externa, sino por la utilidad concreta y práctica para

---

<sup>47</sup> Guillermo Cejudo, art. cit.

mejorar la acción pública o para orientar la toma de decisiones. Elaborar agendas de mejora, a las que pueda darse seguimiento como mecanismos de cambio para lograr los objetivos deseados, es un gran desafío que ya ha comenzado a enfrentarse, pero que habrá que documentar y cuidar en lo sucesivo.

Finalmente, la sexta lección es sobre la transparencia. La práctica evaluativa en Jalisco ha logrado que todos los informes y las agendas de mejora sean públicos y estén disponibles en Internet. Este proceso de apertura y transparencia es un reto social, mediático y gubernamental. El diálogo con periodistas y otros actores sociales sobre lo que evalúan instancias externas independientes, sobre los resultados de las evaluaciones y las agendas de mejora, sin duda, abona a la cultura social de la evaluación como proceso de cambio y mejora continua.

El uso social de la información y el conocimiento derivado de los procesos de monitoreo y evaluación involucra al gobierno en términos de rendición de cuentas y de su utilización para mejorar, pero también involucra a actores especializados y ciudadanos dedicados a analizar, estudiar e incidir sobre la efectividad gubernamental.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- Arellano, David, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco, “Enfoque de marco lógico como un componente para el sistema de evaluación del desempeño”, en su libro *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿cómo construirlos efectivamente?*, México, CIDE, 2012.
- Cejudo, Guillermo, “De las recomendaciones a las acciones: el uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno”, en Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado Trujillo (eds.), *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del Premio 2011: Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, México, CIDE-CLEAR-SFP, 2011.
- CONEVAL, *Diagnóstico de avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, México, CONEVAL, 2011 y 2013.
- , *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, México, CONEVAL, 2013.
- Delgado-Garza, Salvador y Eduardo Fernández Delgado, “Avances y retos de la gestión por resultados en los gobiernos subnacionales”, en *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*, México, CLEAR-CIDE-Red Nacional COPLAC GpRD, 2013.

- García López, Roberto y Mauricio García Moreno, *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., BID, 2.ª ed., 2010.
- García Vázquez, Nancy, “Estudio introductorio”, en Nancy García y Alberto Arellano Ríos (coords.), *Ciencia política y políticas públicas en Jalisco. Teoría y metodología*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2013.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo (PED). Jalisco, 2013-2033*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2013.
- Gómez Morán, Estuardo, “Perspectivas teóricas en el estudio de las políticas públicas”, en Nancy García y Alberto Arellano Ríos (coords.), *Ciencia política y políticas públicas en Jalisco. Teoría y metodología*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2013.
- Govela, Roberto, Ignacio Román Morales y Rodrigo Flores Elizondo, *Planes, políticas y actores económicos en Jalisco en el marco de la liberalización económica*, Guadalajara, ITESO, 2004.
- Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados*, México, SCHP-SFP-CONEVAL, 2011.
- Hernández Licona, Gonzalo, “Construyendo un Sistema de Evaluación del Desempeño para el desarrollo social”, en Claudia Maldonado Trujillo y Cristina Galíndez Hernández (eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*, México, CLEAR-CIDE, 2013.
- Hill, Benjamín, “La experiencia de la implementación del presupuesto con base en resultados en México”, en Claudia Maldonado Trujillo y Cristina Galíndez Hernández (eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*, México, CLEAR-CIDE, 2013.
- Maldonado Trujillo, Claudia y Cristina Galíndez Hernández (eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*, México, CLEAR-CIDE, 2013.
- Morra Imas, Lynda G. y Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2009.
- SHCP, *Diagnóstico sobre el grado de avance de la implementación del PbR-SED en las entidades federativas*, México, SHCP, 2014.
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación, “Diagnóstico 2013 de Reglas de Operación de los programas públicos del Gobierno de Jalisco”, <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>.

- , “Diagnóstico 2014 de Reglas de Operación de los programas públicos del Gobierno de Jalisco”, disponible en <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>.
- , “Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas del Gobierno de Jalisco”, <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>.
- , *Informe anual de evaluación en el Gobierno de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco (mimeo).
- , *Informe anual de evaluación en el Gobierno de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2014.
- Tapia, José F., “Los pilares de la gestión para resultados de desarrollo en México”, en *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*, México, CLEAR-CIDE-Red Nacional COPLAC GpRD, 2013.
- Weiss, Carol H., “Have we Learned Anything New About the Use of Evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, vol. 19, núm. 1, 1998.



# La construcción de una metodología de evaluación de políticas formuladas desde la colaboración interinstitucional: el caso del municipio de Villa María (Córdoba, Argentina)

María Laura Porrini\*

## 1. Introducción: el proceso de construcción del sistema de seguimiento y evaluación

En este artículo se exponen los resultados del proceso de construcción de un sistema de seguimiento cuyo objetivo fue facilitar al municipio de Villa María (Córdoba, Argentina) la medición de ciertos estándares de calidad de vida de la ciudad. Villa María se ubica en el centro geográfico de la república argentina, cuenta con 80,000 habitantes y es cabecera del departamento General San Martín (provincia de Córdoba).

Villa María es punto neurálgico del desarrollo económico del interior del país, en tanto está atravesada por dos vías de comunicación cardinales: la ruta nacional 9 (que une Córdoba con Buenos Aires) y la 158, que conecta el Mercosur. Además, Villa María se erige como una de las principales cuencas lecheras del país; es sede de importantes industrias agropecuarias, metalmecánicas, alimenticias y tecnológicas. Estas características hacen de la ciudad un polo en crecimiento de rasgos particulares, con gran capacidad de articulación en sus procesos de desarrollo.

---

\* Instituto Federal de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

Estas particularidades, que parecerían indicar que Villa María es un “buen lugar para vivir”, exigen identificar los rasgos distintivos que podrían determinar la calidad de vida, apuntando tanto a la medición de ciertos estándares en la población —para lo cual se diseñó un sistema de indicadores de calidad de vida— como al análisis de las políticas públicas que inciden en la cristalización de esa calidad de vida. Y es justamente este aspecto el que justifica la construcción de una metodología de evaluación de políticas formuladas desde la colaboración interinstitucional.

Sobre esta base, el punto de partida del proceso fue la definición conceptual de “calidad de vida”, adoptándose la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), según la cual se trata de un término multidimensional que se expresa tanto en el plano objetivo, que refiere al goce de buenas condiciones de vida, como en el subjetivo, que alude a la satisfacción de la ciudadanía con las condiciones objetivas en las cuales se desenvuelve su vida diaria y se satisfacen sus necesidades cotidianas.

A partir de la generación de un consenso entre diversos actores clave de la ciudad —entre los que se incluye el municipio— en torno a este concepto, se propuso el diseño de una batería de indicadores agrupados en doce dimensiones de la calidad de vida: vivienda, empleo, comunidad, educación, ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción personal, seguridad, vida y trabajo, ingreso y accesibilidad. La batería propuesta, centrada tanto en aspectos objetivos como subjetivos de la calidad de vida, se compone por 67 indicadores que se sometieron a procesos sucesivos de validación, en los que participaron tanto representantes del municipio como de la academia y de la sociedad civil (véase Anexo I).

Una vez consensuado el sistema de información, se procedió a recopilar los datos necesarios para alimentar cada indicador, haciendo uso de diversas técnicas de recolección: administración de una encuesta de 1,200 casos —zonificada en cuatro áreas predefinidas de la ciudad de Villa María—, análisis documental y consultas a informantes clave. Este primer relevamiento posibilitó trazar una línea de base, que ayudó a identificar áreas de mejora, requiriendo tanto el análisis de la situación específica de cada una de las cuatro áreas de la ciudad como de las políticas públicas que inciden sobre esas situaciones particulares.

Ahora bien, al explorar las políticas públicas pensadas para incidir sobre esas situaciones desde una perspectiva integral, es posible advertir que en su gestión —desde su diseño hasta su implementación— ya no interviene sólo el actor estatal. Tamargo expresa esta idea, aseverando que “nuevos actores y movimientos sociales interpelan y demandan al Estado, expresando además su

voluntad de incidir sobre la agenda pública y de gobierno, y en la toma de decisiones”;<sup>1</sup> esto puede derivar, entre otras cosas, en políticas públicas articuladas desde la gestión asociada.

Poggiese denomina gestión asociada a los

modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos, que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de gestión asociada.<sup>2</sup>

Y es justamente en este punto donde se advierte la necesidad de adoptar metodologías de evaluación de las políticas públicas diferentes de las tradicionales (que se focalizan en los resultados e impactos de las intervenciones, y no en cómo los mecanismos o procesos mediante los cuales se gestionan esas intervenciones potencian o desincentivan la capacidad de generar los cambios que motivan su existencia), siendo crucial contar con metodologías de evaluación que posibiliten valorar las políticas desde una perspectiva basada en la *interinstitucionalidad*. Básicamente, la premisa de la que se parte es que, siendo la calidad de vida un fenómeno multidimensional, en cuya mejora inciden políticas públicas implementadas por diversas instituciones en el ámbito del municipio, las metodologías de evaluación utilizadas para valorar tales políticas deben ser capaces de recoger las particularidades de la gestión asociada. De otro modo, las metodologías de evaluación no estarían valorando la capacidad de los mecanismos de gestión usados para potenciar o desinhibir las políticas públicas, con el fin de generar cambios en situaciones dadas.

## 2. El sistema de indicadores diseñado

La selección de dimensiones e indicadores constituye un desafío que implica una toma de posición filosófica y teórica, que luego se hace evidente en el diseño final del sistema. En tal sentido, sin perder de vista el objetivo del proyecto

---

<sup>1</sup> María del Carmen Tamargo, *Guía para el desarrollo de procesos de articulación público-privada*, s. l., Iniciativas y Estrategias para el Desarrollo Humano Sustentable, 2012, p. 7.

<sup>2</sup> Héctor Atilio Poggiese, *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas sociogubernamentales: para un nuevo “saber hacer” en la gestión de la ciudad*, Buenos Aires, FLACSO, 2000.

de medición de la calidad de vida, el proveer información sistematizada a las comunidades para la toma de decisiones públicas, la búsqueda y conformación del sistema propuesto se realizó desde los criterios conceptuales y funcionales que se detallan a continuación.

### *2.1. La selección de las dimensiones*

En las últimas décadas, los estudios sobre crecimiento, desarrollo y bienestar han manifestado un cuestionamiento creciente a la manera tradicional de comprender estos conceptos y, a partir de ello, se ha propuesto una ampliación cada vez mayor del rango de aspectos que se considera importante tener en cuenta. Tal como se afirma en el marco del proyecto *Better Life Index* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “últimamente se ha discutido mucho cómo medir el bienestar de las sociedades: ¿es la riqueza lo único que importa o deberíamos considerar otros aspectos, como el equilibrio entre el trabajo y nuestra vida privada?”.<sup>3</sup> Así, se observa que toman renovada relevancia para la sociedad contemporánea los conceptos de desarrollo humano, calidad de vida, felicidad, entre otros, acompañados de propuestas de estimación y medición.

De esta manera, la multidimensionalidad del desarrollo que caracteriza a estos nuevos enfoques requiere centrar la atención en aspectos hasta ahora desatendidos por las perspectivas tradicionales. Y es en este marco en el que la “calidad de vida” se ha convertido en un aspecto sustantivo para la mirada reflexiva de la sociedad contemporánea. Esto obliga a examinar su situación, sus condiciones y potencialidades con el fin de definir y postular objetivos concretos e indicadores que puedan servir en la evaluación de los procesos de mejora social, constituyendo un punto de partida —la evidencia— para la construcción de políticas efectivas.

Dada la diversidad de perspectivas y propuestas, la selección de dimensiones para un sistema de indicadores implica siempre la toma de posición en relación con los aspectos y valores que se priorizarán. La selección de las dimensiones, en este caso, se realizó mediante un método de revisión y evaluación crítica de antecedentes, orientado por el principio multidimensional de la vida y de la pertinencia y utilidad para la toma de decisiones colectivas. Asimismo, las “dimensiones” contienen indicadores que se constituyen en parámetros de calidad

---

<sup>3</sup> OCDE, “¿Qué es tu índice para una vida mejor?”, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/about/better-life-initiative/>, consultado el 7 de marzo de 2015.

de vida. Hacen referencia a la existencia de buenas condiciones de vida “objetivas” y a un grado de bienestar “subjetivo”. Las estimaciones de los indicadores suponen que a mayor valor, las condiciones de vida “objetivas” son mejores para los ciudadanos, y que el grado de “bienestar subjetivo” es también mayor.

Así, entre los criterios que se utilizaron en la elección de dimensiones figuran:

- Su capacidad para captar el estado objetivo de la población de Villa María.
- Su capacidad para captar el estado subjetivo de la ciudadanía.

## 2.2. La selección de los indicadores<sup>4</sup>

Para seleccionar los indicadores que permitieran valorar la calidad de vida en la ciudad de Villa María, se siguió una lógica de lo general a lo particular. A partir de las definiciones de las dimensiones, se han buscado referentes empíricos que permitieran operacionalizar con indicadores concretos los aspectos valorados como parte de “una vida de calidad”. La selección se realizó bajo el análisis de diversas fuentes de información disponible, tanto nacionales como internacionales.

Considerando la cantidad de indicadores consultados y la variedad de objetivos con los cuales aquéllos se utilizan en sus respectivos contextos, fue necesario adoptar una serie de criterios al momento de realizar la selección, los cuales fueron:

- La sencillez del indicador.
- El valor del indicador para informar una situación particular y la evolución de esa situación, posibilitando así evaluar el desempeño de áreas de acción (gubernamentales y no gubernamentales).
- La disponibilidad de acceso a las fuentes que informan los datos para el indicador.
- La posibilidad de comparación provincial, nacional o internacional.

La adopción de estos criterios respondió al propósito de generar un sistema de medición de la calidad de vida que fuese dinámico, en donde el análisis

---

<sup>4</sup> Este subapartado sigue los lineamientos trazados en Jorge Price *et al.*, *Caja de herramientas para el desarrollo económico local 2: normativa municipal para el desarrollo económico local. Indicadores municipales para el desarrollo económico local*, Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina, 2008.

pueda realizarse en un momento determinado, pero también que los datos relevados en una primera aplicación constituyan una línea de base con la cual sea posible comparar futuras mediciones y redireccionar las políticas públicas hacia el logro de nuevos objetivos. Un sistema de medición entendido de esta manera puede utilizarse como una herramienta de planificación y seguimiento en la gestión local, dado que motiva —mediante la indagación— la toma de conciencia de las propias prácticas y permite generar aprendizajes que podrían traducirse en decisiones de política ajustadas a la realidad local.

Una vez relevada la situación de la ciudad en materia de calidad de vida, se torna necesario analizar de qué modo pueden las políticas públicas incidir en la modificación de esa situación. Y para este análisis se debe tener en cuenta que, en la formulación y ejecución de tales políticas, ya no interviene un solo actor; antes bien, son intervenciones caracterizadas por su gestión multiactoral y multinivel. Tal vez, en la actualidad, el ejemplo más claro de esa intervención interinstitucional se da en la fase de “entrega” o implementación de las políticas públicas, pues cada vez hay más casos en los que las organizaciones no estatales participan en la ejecución de planes o proyectos. En Argentina, ejemplos recurrentes de esto son los planes sociales de formación para el empleo; así también, los llamados Centros Integradores Comunitarios (CIC), espacios públicos de integración comunitaria, construidos por iniciativa del Estado nacional en todo el país, para el encuentro de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y así promover el desarrollo local mediante la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Los CIC constituyen una instancia de articulación entre el gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales o políticas y la sociedad civil, de la cual también participan los ministerios nacionales que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, para la ejecución articulada de políticas y proyectos públicos.<sup>5</sup>

La generación de estos espacios tiene intencionalidad clara: articular el trabajo para el desarrollo local. Ahora bien, ¿se están logrando los resultados esperados? ¿Se cuenta con metodologías de análisis que permiten medir la capacidad de esas instancias de trabajo asociado para lograr los efectos buscados?

---

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo Social (Argentina), “Centros Integradores Comunitarios”, <http://www.desarrollosocial.gob.ar/centrosintegradorescomunitarios/169>, consultado el 7 de marzo de 2015.

### 3. Nuevos modelos de gestión de las políticas públicas: redes de cooperación público-privadas

Varias fuerzas que operan de manera simultánea exigen hoy la puesta en marcha de modelos reticulares de gestión de las políticas públicas. En algunos casos, se habla de la incidencia de los procesos de integración, que conllevan una redistribución de algunas cuotas de poder estatal en actores interestatales, supranacionales o regionales. En otros casos, las iniciativas de descentralización político-administrativa que han tenido lugar en algunos contextos han signado la aparición de nuevos órganos con nuevas competencias en la gestión de las políticas públicas, lo cual, a la vez que ha supuesto importantes avances en materia de acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía, ha conllevado algunas veces la duplicación de servicios y el solapamiento de recursos.<sup>6</sup> Finalmente, sin restar importancia a estos dos procesos, y como ya se ha comentado arriba, hay una tercera fuerza que en nuestro país ha ejercido un protagonismo casi irrefutable: la aparición en escena de la sociedad civil y de sus organizaciones, no sólo mediante representaciones y reclamos específicos, sino avanzando cada vez más en la cogestión de ciertos asuntos que hasta hace poco parecían recaer de manera exclusiva en la esfera estatal.

La coexistencia de estas tres fuerzas ha puesto en tela de juicio los modelos de gestión tradicionales y, consecuentemente, la efectividad de políticas gestionadas desde la individualidad institucional y de tipo *catch all*, requiriendo “una lógica de funcionamiento que desplace enfoques centralistas por un diseño descentralizado de las políticas públicas, las cuales deben dotarse de mayor grado de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales”.<sup>7</sup> Esto parecería indicar la necesidad de nuevos procesos de gobernanza a escala territorial, que permitan multiplicar recursos, optimizar el aprovechamiento de los activos territoriales, implementar políticas innovadoras, facilitar la representación de los distintos sectores que conviven en la sociedad, estimular la corresponsabilidad y, en definitiva, que permitan alcanzar resultados que de otro modo no podrían obtenerse.

En el caso del municipio Villa María, desde hace tiempo se ha implementado un modelo de trabajo mediante el cual diversas organizaciones de la sociedad civil trabajan de manera conjunta con el gobierno local en el desa-

---

<sup>6</sup> José Luis Osuna, Carmen Vélez, Ana Cirera y Juan Murciano, “Programación y evaluación pública: un triángulo complejo”, *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 60 (2006), pp. 76-97.

<sup>7</sup> F. Alburquerque y M. Dini, *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*, Sevilla, IDR-CSIC, 2008, p. 12.

rrollo de proyectos conjuntos, movilizando los recursos disponibles al servicio de la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas de las comunidades actuales.

A pesar de las ventajas que conlleva, la puesta en marcha de un modelo de gestión con estas características no constituye una tarea fácil; no sólo desde un punto de vista práctico —en tanto está condicionado por la voluntariedad de la participación de los actores locales—, sino también desde un punto de vista teórico-axiológico, pues supone que cada uno de estos actores está dispuesto a ceder protagonismo a favor del todo, aminorando las asimetrías de poder y favoreciendo la construcción y el desarrollo de nuevas capacidades. Estas dificultades, junto a las visibles ventajas que acarrea la aplicación de procesos de gestión asociada, requieren el desarrollo de metodologías de evaluación que posibiliten captar sus contribuciones específicas y, así, maximizar su potencial, contribuyendo a la generación de políticas públicas adaptadas a las necesidades actuales de cada contexto de intervención.<sup>8</sup>

#### **4. La evaluación de políticas públicas gestionadas desde la interinstitucionalidad: aproximaciones y propuestas**

Partiendo de una definición básica de la evaluación de políticas públicas, podemos afirmar que se trata de “un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la utilización de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales”.<sup>9</sup> Esta definición conceptualiza claramente la evaluación cuando la gestión de las políticas objeto de análisis recae sobre un agente individual: el foco de análisis está claro, en tanto se trata de valorar la utilidad y bondad de la intervención pública.

Ahora bien, cuando esas políticas se gestionan desde la interinstitucionalidad, esa concepción de la evaluación no parece suficiente para responder algunas interrogantes que surgen de estos procesos y que tienen profunda incidencia sobre la bondad y utilidad de la intervención pública:

---

<sup>8</sup> Laura Porrini, Carmen Vélez, Juan Murciano Rosado y Carlos Bueno Suárez, “Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4 (2010), p. 166.

<sup>9</sup> José Luis Osuna y Carolina Márquez (dirs.), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 2004, p. 2.

- ¿Se han previsto mecanismos para coordinar los recursos (humanos, técnicos, financieros) de los que disponen los coejecutores de la política?
- ¿Se ha convocado a todos los actores clave del territorio a los fines de generar sinergias y evitar duplicidades?
- ¿Ha sido el proceso de gestión asociada lo suficientemente operativo como para alcanzar los resultados de la manera más rápida y eficiente posible?
- Finalmente, ¿habría sido posible alcanzar los resultados de la intervención de no haber mediado la colaboración interinstitucional?

Ciertamente, dar respuesta a estas preguntas implica ampliar el foco de la evaluación tradicionalmente concebida, añadiendo nuevos ámbitos de análisis. La evaluación de las intervenciones que se desarrollan bajo la fórmula de la gestión asociada debe orientarse no sólo al enjuiciamiento de su efectividad, eficiencia o impacto, sino también al examen del propio mecanismo de gestión como estrategia de desarrollo, en tanto que puede actuar como catalizador de dicho proceso en la medida en que lo facilita o inhibe.<sup>10</sup>

## 5. Los nuevos ámbitos de análisis

Desde el Programa PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se esgrime que la esencia de la gestión asociada supone la posibilidad de tomar decisiones conjuntas entre Estado y sociedad que den lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones y al diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes e incluso contrapuestos, reconociendo y trabajando los conflictos. Esta concepción remite a un modo de formulación de políticas públicas, a la posibilidad de construir nuevas voluntades políticas y nuevos actores sociales colectivos,<sup>11</sup> suponiendo la aparición en escena de nuevos ámbitos de análisis al momento de evaluar las políticas públicas formuladas desde estos marcos de gestión.

En relación con este tema, María del Carmen Tamargo sugiere pensar la evaluación desde un marco referencial reflexivo, en movimiento permanente y

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>11</sup> Héctor Atilio Poggiese, *Descifrar el enigma de las metrópolis con la acción intencionada de intervenir produciendo cambios*, en Catia Antonia da Silva *et al.* (coords.), *Metrópole: governo, sociedade e território*, Río de Janeiro, DP&A, 2006.

CUADRO 1. Matriz de evaluación de procesos de gestión asociada (A)

Dimensiones	Categorías analíticas
I. Política (orientación valorativa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalidad (largo plazo)</li> <li>• Propósito (corto y mediano plazos)</li> </ul>
II. Técnico-política (operativa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las reglas de juego</li> <li>• Los ámbitos (institucionalización formal o informal) de toma de decisiones y control social</li> <li>• La modalidad de coordinación y toma de decisiones</li> <li>• La modalidad de gestión operativa</li> <li>• Los dispositivos de gestión</li> <li>• Los dispositivos de monitoreo y evaluación</li> </ul>
III. Relacional (los vínculos)	<p>La dinámica de los vínculos en los planos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizacional o institucional</li> <li>• Grupal informal</li> <li>• Personal</li> </ul> <p>Y en forma transversal, en sus vínculos hacia adentro y hacia afuera del proceso de gestión asociada.</p>
IV. Desarrollo de competencias y aprendizajes (el interior del proceso)	<p>Desarrollo de competencias en distintos planos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativo-instrumentales (estrategias de intervención en el campo del desarrollo)</li> <li>• De negociación y consenso (manejo del conflicto)</li> <li>• Organizacionales</li> <li>• Para el manejo de las relaciones interpersonales</li> </ul> <p>Cambios a partir de aprendizajes del proceso en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La democratización de las prácticas</li> <li>• La democratización de los vínculos</li> </ul>
V. Efectos, resultados (el exterior del proceso)	<p>Efectos y resultados en los distintos sujetos de las intervenciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las personas destinatarias de las acciones</li> <li>• La comunidad local, representada por diferentes formas organizativas</li> <li>• Los gobiernos locales o provinciales o el nacional</li> <li>• La sociedad, el espacio de lo público (los ciudadanos en general)</li> </ul>
VI. Sustentabilidad (el futuro)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social</li> <li>• Política</li> <li>• Técnica</li> <li>• Económica</li> </ul>

Fuente: María del Carmen Tamargo, *Apuntes para la evaluación...*, op. cit., pp. 18-19.

flexible, desde el cual se incorpora la dinámica social y el juego entre actores, poniendo énfasis en el análisis de los procesos, para desde éstos analizar sus efectos o resultados.<sup>12</sup> La autora propone, para ello, una matriz de evaluación de procesos de gestión asociada basada en seis dimensiones, a las que corresponden diversas categorías analíticas.

La adopción de estas seis dimensiones y sus correspondientes categorías analíticas permite una ampliación considerable de los ámbitos de análisis, focalizándose tanto en la intervención y sus resultados (enfoque tradicional) como en las particularidades del mecanismo gestor de esa intervención (nuevo enfoque de la gestión asociada). Este doble foco de análisis posibilitaría extraer lecciones clave sobre el grado de incidencia del mecanismo utilizado en la capacidad de la política para generar los efectos esperados, permitiendo además identificar aspectos para reorientar procesos de gestión y encaminarlos hacia el logro de los objetivos esperados. El análisis de los factores que inciden en la orientación a resultados (dimensión política), la operatividad del proceso (dimensiones técnico-política y relacional) y la capacidad de incidencia de la estructura de gestión (dimensiones de desarrollo de competencias y aprendizajes, y de efectos y resultados) permitiría ciertamente atender estas dos necesidades informativas.

A partir de las claras fortalezas de esta propuesta, se propone contemplar dos dimensiones adicionales de análisis, de manera previa a las seis propuestas en el Cuadro 1. Concretamente, aludo a la importancia de analizar la necesidad y la oportunidad del consorcio gestor conformado, en el marco de la gestión de una política pública en particular.

Las asociaciones público-privadas se sustentan en acuerdos establecidos por los agentes clave de un territorio o sector, con voluntad de cooperar en el desarrollo (o la búsqueda) de soluciones a los problemas que afectan a las comunidades, incluyendo en la gestión de las políticas públicas a un vasto espectro de actores representativos de las distintas realidades que conviven en las sociedades actuales.<sup>13</sup>

Así, se torna imprescindible analizar, en primer lugar, cuán necesario es el establecimiento de ese acuerdo, valorando hasta qué punto la puesta en marcha de un proceso de gestión asociada es en sí misma necesaria para llevar adelante una intervención específica. Y en esta valoración será preciso considerar algunos aspectos clave, recogidos en el cuadro siguiente, como el *carácter de las necesida-*

---

<sup>12</sup> María del Carmen Tamargo, “Apuntes para la evaluación de procesos de gestión asociada”, 2006, disponible en <http://www.iniciativasyestrategias.org>, p. 3.

<sup>13</sup> Laura Porrini *et al.*, art. cit., p. 171.

CUADRO 2. Matriz de evaluación de procesos de gestión asociada (B): valoración de la necesidad y oportunidad del consorcio gestor

<p><b>Necesidad de la gestión asociada</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de los problemas</li> <li>• Complejidad de las soluciones requeridas</li> <li>• Diversidad de los destinatarios de la intervención</li> <li>• Disponibilidad de recursos requeridos para la intervención</li> </ul>
<p><b>Oportunidad de la gestión asociada</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papeles asumidos por cada institución que conforma el consorcio gestor</li> <li>• Inclusión de nuevos actores sociales</li> <li>• Grado de participación de los distintos sectores representativos de la sociedad o la diversidad de destinatarios</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

*des y los problemas* que justifican la constitución de la asociación gestora, la *complejidad de las soluciones* que exige la realidad, la *disponibilidad de recursos* necesarios para hacer frente a la intervención —técnicos, humanos y, especialmente, financieros—<sup>14</sup> y la *homogeneidad o heterogeneidad que caracteriza a los colectivos destinatarios de las intervenciones*, en tanto que mayor diversidad conlleva la necesidad de articular mecanismos de trabajo basados en la interdisciplinariedad.

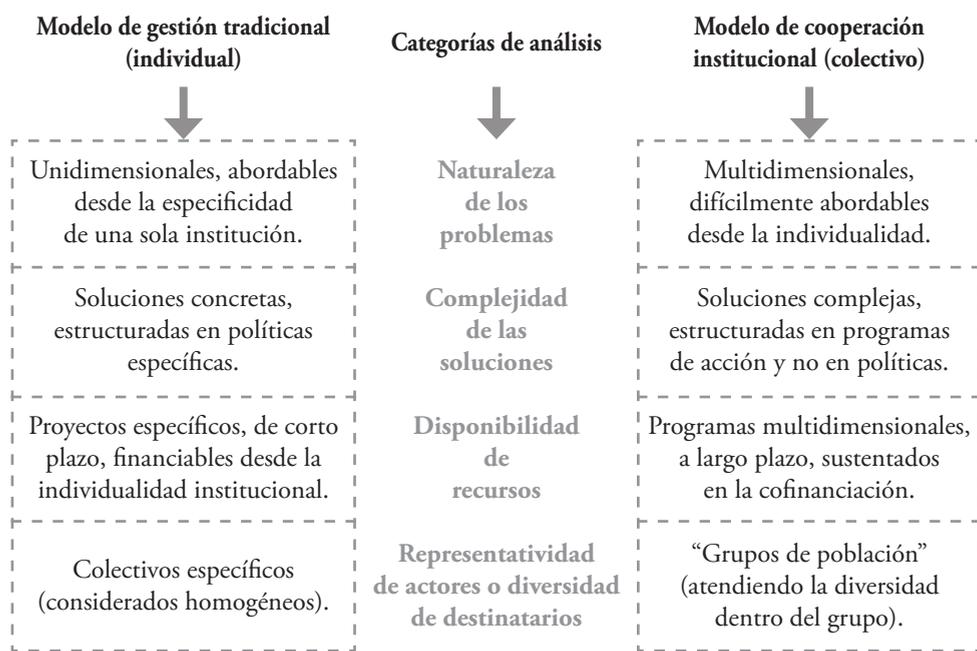
Concretamente, las múltiples dimensiones que caracterizan los problemas actuales y sus posibles soluciones son el factor que marca el paso de un modelo de gestión individual o con participación restringida —en el que la dinámica es vertical, pues los problemas y soluciones se conciben de manera generalista y con cierto grado de homogeneidad— a otro modelo de gestión colectiva —con dinámica horizontal o reticular, mediante la cual se pretenden ofrecer respuestas selectivas y adaptadas a problemas particulares.<sup>15</sup>

Analizando el carácter de los problemas y la complejidad de las soluciones, se hace necesario valorar la disponibilidad de recursos, en tanto la puesta en marcha del proceso de gestión asociada puede encontrar justificación en la nece-

<sup>14</sup> En relación con la disponibilidad de recursos financieros, E. S. Savas (*Privatization and Public-Private Partnerships*, Nueva York, Chatham House Publishers, 2000) expresa que los consorcios son aconsejables cuando hay clara necesidad de desarrollar un proyecto concreto, cuando no se cuenta con suficiente presupuesto público para desarrollarlo y cuando hay beneficios potenciales derivados de la obtención de nuevas fuentes de financiamiento, de una implementación más ágil, de un diseño innovador y de una operación eficiente.

<sup>15</sup> SAE, *Redes de cooperación institucional. Evaluación de la experiencia Equal en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2009, p. 35.

DIAGRAMA 1. Las categorías de análisis requeridas en la valoración de la necesidad del proceso de gestión asociada



Fuente: elaboración propia a partir de Laura Porrini *et al.*, “Redes de cooperación...”, art. cit., p. 172.

sidad de cofinanciación o de complementar los recursos técnicos o humanos de una institución con los de otros socios, a partir de la complejidad del problema al que se intenta dar solución.

Finalmente, será preciso analizar la diversidad de los colectivos destinatarios de las intervenciones, valorando si se trata de grupos homogéneos —con características específicas similares— o de una variedad de destinatarios con necesidades heterogéneas. En este segundo caso, contar con actores diversos, representativos de cada sector, será una necesidad concreta que justificará (aunque, probablemente, no por sí misma) la articulación del proceso de gestión asociada.

Determinada ya la necesidad de la gestión interinstitucional de una política pública, la oportunidad del proceso se relaciona con la idoneidad de las organizaciones que dan forma a la asociación gestora en función de las necesidades particulares de los grupos y territorios sobre los que recae la intervención. En otras palabras, la oportunidad de un proceso de gestión asociada de esta naturaleza remite a la relación entre la idoneidad de su composición y las

necesidades que lo motivan. En este sentido, las particularidades de la composición se configuran como indicadores clave para enjuiciar la conveniencia de la acción asociada como estrategia de gestión, dando forma estas cuestiones a una redefinición del criterio de “pertinencia” y a las preguntas que pueden informar sobre su existencia.

Así, considerando la composición de los consorcios gestores de manera aislada, aparecen como ámbitos de análisis relevantes los siguientes aspectos:

- Los papeles asumidos por cada institución incluida en la asociación gestora, siendo relevante analizar si cada actor contribuye a la asociación con aquello en lo que es especialista, potenciando así la eficacia y eficiencia del proyecto implementado.
- La inclusión de nuevos actores sociales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, destacando la importancia de analizar el grado en que estos actores permiten —mediante la representación de grupos de la sociedad hasta entonces subrepresentados— ampliar las bases de la democracia representativa en el municipio.
- El grado de participación de los distintos sectores representativos de la sociedad. Esta línea de análisis, directamente relacionada con el punto anterior, alude a la necesidad de definir, en el marco de la política concreta que gestiona la asociación, qué agentes *deberían* estar presentes si lo que se pretende es garantizar el cumplimiento de los propósitos deseados.

En este aspecto, es interesante prestar atención a lo que Calame denomina una *condición previa a la instauración de verdaderas relaciones de gestión asociada*,<sup>16</sup> haciendo referencia a las posibilidades reales de participación de cada actor, que deben evaluarse antes de conformar la asociación o el consorcio gestor. En este sentido, no todos los actores tienen la misma probabilidad concreta de instituirse y de construir un discurso legítimo; tampoco la capacidad de influencia en la toma de decisiones ni los recursos financieros que, en ocasiones, la participación requiere.

Estas cuestiones, además de constituir nuevas dimensiones y ámbitos de análisis para la evaluación de las políticas gestionadas desde las asociaciones, contribuyen a hacer más horizontales las responsabilidades y pueden presentar

---

<sup>16</sup> Pierre Calame, “Neuf thèses pour repenser la gouvernance”, 2008, fragmentos de su libro *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, París, ECLM, 2003.

alto grado de incidencia en la capacidad de impacto, viabilidad, pertinencia, eficiencia y efectividad de las políticas y proyectos articulados.

A partir de estas observaciones, es posible inferir que la evaluación de procesos de gestión basados en la colaboración institucional requiere identificar metodologías de análisis adecuadas, que sean capaces de nutrir, de manera simultánea, dos requerimientos de información paralelos: por un lado, los centrados exclusivamente en los resultados e impactos de la intervención (fines últimos de las políticas); por otro, aquellos que se focalizan en los mecanismos de gestión articulados para alcanzar estos resultados e impactos (estrategia institucional de las políticas). La matriz de evaluación antes expuesta, junto con las dimensiones adicionales incorporadas, permite dar respuesta a ambos requerimientos, teniendo como premisa de base que la estrategia institucional de las políticas condiciona su capacidad de generar efectos.

La utilización de esta matriz posibilitaría, en palabras de Carol Weiss, esclarecer la “caja negra” de las políticas o programas: conocer las causas o razones que motivan que determinado cambio ocurra,<sup>17</sup> aduciendo que, si se consigue establecer cuáles son los factores determinantes del éxito y la forma en que se interrelacionan, se puede decidir qué pasos deben supervisarse a medida que avanza el programa, para conocer si realmente se confirman en los hechos.<sup>18</sup>

En este sentido, el análisis pormenorizado del modelo de gestión asociada correspondería con el esclarecimiento de la caja negra, permitiendo identificar ciertos factores (catalizadores) asociados con la gestión de las políticas con capacidad para potenciar o desincentivar el logro de los objetivos planteados.<sup>19</sup> Chen avanza un paso más en estos postulados, incluyendo el concepto de *moderadores*, que refiere a aquellos factores que condicionan los efectos o resultados de una intervención.<sup>20</sup>

Así, mientras las categorías analíticas de Tamargo se erigen como los elementos por analizar sobre las políticas o programas implementados desde la gestión asociada, hay al menos tres posibles factores moderadores que podrían afectar sus resultados, llevando a efectos diferenciados ante variaciones en estos tres aspectos:

---

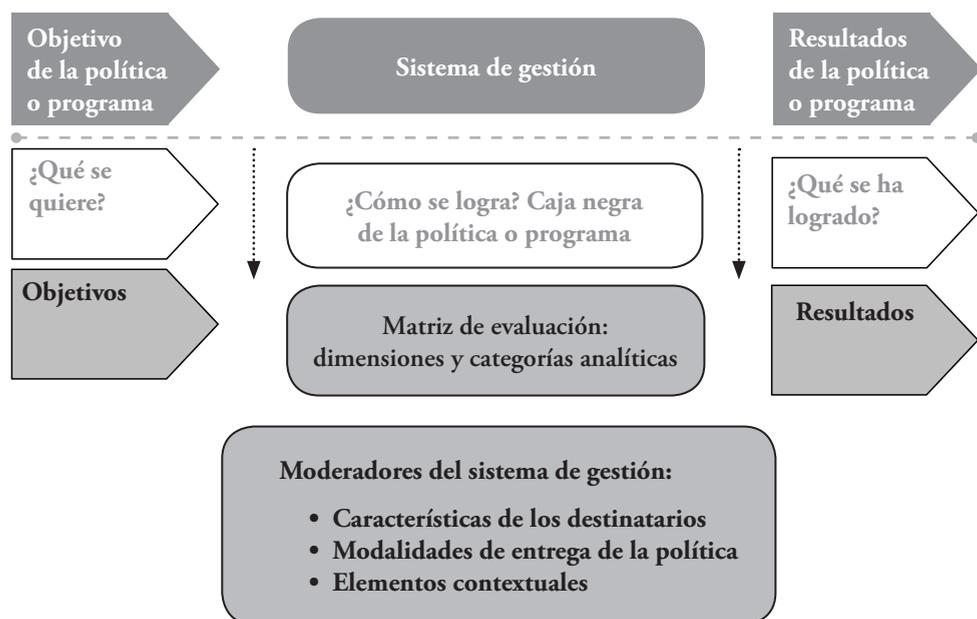
<sup>17</sup> Carol Weiss, *Evaluation: Methods for studying programs and policies*, Jersey City, Prentice Hall, 2.ª ed., 1998.

<sup>18</sup> Banco Mundial, *Seguimiento y evaluación. Instrumentos, métodos y enfoques*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2004.

<sup>19</sup> María Bustelo Ruesta, *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2004.

<sup>20</sup> Huey-Tsyh Chen, *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*, Londres-Nueva Delhi, Sage, 2005.

DIAGRAMA 2.  
El proceso de gestión asociada y sus ámbitos de análisis



Fuente: elaboración propia.

- Las características y especificidades de los destinatarios (aspectos susceptibles de conocerse, en el caso de Villa María, mediante los indicadores de calidad de vida diseñados).
- Las modalidades de entrega de la política (particularidades de la implementación).
- Los elementos contextuales (identificables mediante el análisis de fuentes secundarias o primarias, tales como el sistema de información propuesto respecto a la calidad de vida).

## 6. Conclusiones

Los aspectos hasta aquí expuestos relatan el camino recorrido en la construcción de una metodología de evaluación de políticas gestadas desde la colaboración interinstitucional, tomando como ejemplo el caso de Villa María. Se partió de la definición de un sistema de indicadores de calidad de vida del municipio, se

realizó una primera medición —trazado de la línea de base— y se propuso definir una metodología que permitiera evaluar las políticas con capacidad de incidencia en esa situación inicial, partiendo de que muchas de esas políticas se gestionan actualmente mediante gestión asociada.

La medición realizada y el proceso de discusión sobre metodologías de evaluación que tuvo lugar en forma posterior permiten extraer algunas lecciones que se pueden generalizar, cuya consideración posibilitaría una valoración integral de los efectos de las políticas o programas articulados a partir de procesos de gestión asociada. En este sentido, resulta ineludible:

1. Considerar dimensiones y categorías de análisis que permitan captar las especificidades de la gestión asociada y potenciar o desincentivar los efectos de la política.
2. Analizar detenidamente la composición de los consorcios de gestión creados, pues “la experiencia sugiere que la participación activa del tejido institucional local, en especial de asociaciones representativas de subgrupos específicos de la comunidad, es imprescindible si se pretende adaptar las políticas a las necesidades de las personas beneficiaras”.<sup>21</sup>
3. Contar con una metodología de evaluación capaz de captar tanto la estrategia institucional como la técnico-operativa de una intervención, como la teoría de programa de Carol Weiss, centrada en el esclarecimiento de la caja negra y que “refiere a los mecanismos que median entre la distribución (y entrega) de un programa y la generación de resultados. En este sentido, el mecanismo operativo de cambio no son las actividades del programa *per se*, sino las respuestas que dichas actividades producen”.<sup>22</sup>
4. Incorporar el análisis de los catalizadores asociados a la gestión de las políticas, que Chen denomina “moderadores”.<sup>23</sup> Enfocarse en los moderadores no sólo permitiría conocer las respuestas que las distintas actividades generan, sino también los factores que potencian o desincentivan la generación de esas respuestas.
5. Desplegar mecanismos específicos que posibiliten valorar los aspectos clave para el buen funcionamiento de procesos de gestión asociada, como la necesaria voluntad política para dinamizar el consorcio o la

---

<sup>21</sup> Laura Porrini *et al.*, art. cit., p. 193.

<sup>22</sup> Carol Weiss, *op. cit.*, p. 57.

<sup>23</sup> Huey-Tsyh Chen, *op. cit.*

existencia de mecanismos claros de coordinación para garantizar la operatividad de la gestión. De otro modo, tanto el éxito como el fracaso de las intervenciones gestionadas puede quedar inexplicado.

Finalmente, no se debe perder de vista que la gestión asociada suele tener un objetivo doble: por un lado, potenciar el logro de los objetivos planteados en contextos en que los problemas son multidimensionales, las posibles respuestas son complejas, los recursos necesarios son considerables y las características de los destinatarios no son homogéneas; por otro, consolidar el capital social de un territorio. En este segundo caso, la propia gestión asociada se convierte en una estrategia de desarrollo.

Esta doble consideración exige reflexionar sobre qué entendemos por la efectividad de un proceso de gestión asociada, entrando en juego en el proceso evaluativo tanto el logro de los objetivos de la política o programa (efectividad en sentido tradicional) como la sostenibilidad de la alianza conformada.

## Bibliografía

- Alburquerque, F. y M. Dini, *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*, Sevilla, IDR y CSIC, 2008.
- Banco Mundial, *Seguimiento y evaluación. Instrumentos, métodos y enfoques*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2004.
- Bustelo Ruesta, María, *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2004.
- Calame, Pierre, “Neuf thèses pour repenser la gouvernance”, 2008, fragmentos de su libro *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, París, ECLM, 2003.
- Chen, Huey-Tsyh, *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*, Londres-Nueva Delhi, Sage, 2005.
- Ministerio de Desarrollo Social (Argentina), “Centros Integrales Comunitarios”, <http://www.desarrollosocial.gob.ar/centrosintegradorescomunitarios/169>, consultado el 7 de marzo de 2015.
- OCDE, “¿Qué es tu índice para una vida mejor?”, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/about/better-life-initiative/>, consultado el 7 de marzo de 2015.
- Osuna, José Luis y Carolina Márquez (dirs.), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 2004.
- Osuna, José Luis, Carmen Vélez, Ana Cirera y Juan Murciano, “Programación y evaluación pública: un triángulo complejo”, *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 60 (2006), pp. 76-97.
- Poggiase, Héctor Atilio, *Descifrar el enigma de las metrópolis con la acción intencionada de intervenir produciendo cambios*, en Catia Antonia da Silva et al. (coords.), *Metrópole: governo, sociedade e território*, Río de Janeiro, DP&A, 2006.
- , *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas sociogubernamentales: para un nuevo “saber hacer” en la gestión de la ciudad*, Buenos Aires, FLACSO, 2000.
- Porrini, Laura, Carmen Vélez, Juan Murciano Rosado y Carlos Bueno Suárez, “Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4 (2010), pp. 161-200.
- Price, Jorge et al., *Caja de herramientas para el desarrollo económico local 2: normativa municipal para el desarrollo económico local. Indicadores municipales*

- para el desarrollo económico local*, Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina, 2008.
- SAE, *Redes de cooperación institucional. Evaluación de la experiencia Equal en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2009.
- Savas, E. S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Nueva York, Chatham House Publishers, 2000.
- Tamargo, María del Carmen, “Apuntes para la evaluación de procesos de gestión asociada”, 2006, disponible en <http://www.iniciativasyestrategias.org>.
- , *Guía para el desarrollo de procesos de articulación público-privada*, s. l., Iniciativas y Estrategias para el Desarrollo Humano Sustentable, 2012.
- Weiss, Carol, *Evaluation: Methods for studying programs and policies*, Jersey City, Prentice Hall, 2.<sup>a</sup> ed., 1998.

## ANEXO 1. Sistema de indicadores de calidad de vida en Villa María<sup>1</sup>

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
Vivienda	1	Hogares con instalaciones básicas	Cociente entre el total de viviendas con agua de procedencia de la red pública con cañería dentro de la vivienda y la tenencia de baño con descarga a la red pública (cloaca), y el total de hogares, por cien.
	2	Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Las NBI en Argentina son cinco: 1) tipo de vivienda: proporción de hogares en viviendas tipo casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel familiar o pensión, local no construido para habitación y vivienda móvil; 2) hacinamiento: proporción de hogares con más de tres personas por cuarto; 3) condiciones sanitarias: proporción de hogares con tenencia de baño/letrina, 4) capacidad de subsistencia: proporción de hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos a la primaria); 5) escolaridad: proporción de hogares con niños de seis a doce años que no acuden a la escuela.
	3	Hogares con servicios cloacales	Cociente entre el total de viviendas con agua de procedencia de la red pública con cañería dentro de la vivienda y la tenencia de baño con descarga a la red pública (cloaca), y el total de hogares, por cien.
	4	Habitaciones por persona	Para cada hogar, se realiza el cociente entre el número de habitaciones y el número de personas. Luego se promedia ese valor al nivel de agregación requerido (ejemplo: ciudad o zona).
	5	Hogares con servicio de electricidad	Cociente entre el total de hogares con servicio de electricidad y el total de hogares, por cien.

<sup>1</sup> Esta batería de indicadores de calidad de vida se elaboró en 2013 con la colaboración de los siguientes profesionales: del Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba, el Dr. Víctor Mazzalay (coord.), la Dra. María Marta Santillán, el Dr. Sebastián Freille, la Mgter. Laura Porrini, la Lic. Soledad Cabrera, el Lic. Facundo Pares; y de la Municipalidad de Villa María y organizaciones asociadas, la Dra. Mildren del Sueldo, el Dr. Roberto Vázquez y el Sr. Daniel Massara.

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
	6	Hogares con acceso a agua segura de red pública	Cociente entre el total de hogares que habitan en viviendas en las que el agua para beber y cocinar proviene de red pública y el total de hogares, por cien.
	7	Hogares que utilizan gas para cocinar	Cociente entre el total de hogares que utilizan gas para cocinar (red, tubo, granel, garrafa) y el total de hogares, por cien.
Empleo	8	Tasa de empleo	Cociente entre el total de población 15 a 64 años que tiene un empleo remunerado y el total de personas del mismo grupo etario.
	9	Empleo no registrado	Cociente entre el total de los ocupados a quienes no se les realizan aportes jubilatorios y/o que no efectúan aportes por su cuenta y el total de población ocupada por cien.
	10	Tasa de desempleo	Cociente entre el número de personas que en las últimas 4 semanas estuvieron buscando trabajo y el total de la población económicamente activa (PEA), es decir, los que trabajan más los que buscan trabajo.
	11	Tasa de desempleo a largo plazo	Cociente entre el número de personas que han estado desempleadas durante un año o más y el total de la población económicamente activa (PEA), es decir, los que trabajan y los que buscan trabajo.
	12	Seguridad en el empleo	Número de personas ocupadas con una antigüedad en el empleo de más de 6 meses sobre el total de personas ocupadas.
Comunidad	13	Existencia de la red de contención social	Cociente entre el número de personas que declara que sus amigos o parientes se ofrecerían para ayudarlo si tuviera un problema y el total de personas encuestadas por cien.
	14	Involucramiento de la población en instancias de participación	14.1. Proporción de la población que conoce instancias de participación en asuntos no gubernamentales: es el cociente entre el número de personas que declara conocer instancias de

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
		en asuntos no gubernamentales (compromiso comunitario).	participación en asuntos no gubernamentales y el total de personas encuestadas, por cien. 14.2. Proporción de la población que participa en instancias de asuntos no gubernamentales: es el cociente entre el número de personas que declara participar en instancias de asuntos no gubernamentales y el total de personas encuestadas, por cien. 14.3. Proporción de la población que evalúa positivamente las instancias de participación en asuntos no gubernamentales: es el cociente entre el número de personas que evalúa positivamente las instancias de asuntos no gubernamentales en las que participa y el total de personas que participan, por cien.
	15	Percepción de discriminación	Cociente entre el número de personas que declaran haberse sentido discriminadas por alguna causa y el total de personas encuestadas por cien. Las causas indagadas refieren a: color de piel, sexo/género, edad, clase social, religión, lugar en el que vive, apariencia física, manera de vestir, otra.
Educación	16	Calidad de la educación	Promedio de notas alcanzadas por los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias según las evaluaciones PISA.
	17	Población de 18 y más años según grado de educación alcanzado	Cociente entre el total de población de 18 años o más en cada nivel educativo y total de población de 18 o más, por cien. Niveles educativos: primaria incompleta; primaria completa; secundaria incompleta; secundaria completa; superior (terciario y universitario) incompleto; superior (terciario y universitario) completo.
Ambiente	18	Percepción sobre la calidad del agua	Cociente entre el número de personas que están conformes con el agua que beben en el barrio y el total de personas encuestadas, por cien.
	19	Calidad del agua (indicador objetivo)	Mediciones de la compañía proveedora de agua potable.

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
	20	Percepción sobre la calidad del aire	Cociente entre el número de personas que están conformes con la calidad del aire en el barrio y el total de personas encuestadas, por cien.
	21	Espacios verdes por habitante	Cociente entre la cantidad de metros cuadrados de espacios verdes y el total de habitantes.
	22	Contaminación auditiva	Cociente entre el número de personas que consideran que existe contaminación auditiva en el barrio y el total de personas encuestadas, por cien.
	23	Contaminación visual	Cociente entre el número de personas que consideran que hay contaminación visual en el barrio y el total de personas encuestadas, por cien.
Compromiso cívico	24	Participación electoral	Cociente entre el número de individuos que emitieron voto en las últimas elecciones y el número de personas en el padrón, por cien.
	25	Involucramiento de la población en instancias de participación en asuntos gubernamentales	25.1. Proporción de la población que conoce instancias de participación en asuntos gubernamentales: es el cociente entre el número de personas que declara conocer al menos una instancia de participación en asuntos gubernamentales y el total de personas encuestadas, por cien. 25.2. Proporción de la población en instancias de participación en asuntos gubernamentales: es el cociente entre el número de personas que declaran estar en al menos una instancia de participación en asuntos gubernamentales y el total de personas encuestadas, por cien. 25.3. Evaluación de la participación en el espacio: es el promedio simple de las evaluaciones de aquellas personas encuestadas y que declararon participar en los espacios evaluados.
Salud	26	Esperanza de vida	Se calcula por métodos específicos como un promedio ponderado de la esperanza de vida para hombres y mujeres.
	27	Población con problemas de salud crónicos	Cociente entre el número de personas que declara tener algún problema de salud, enfermedad o incapacidad física o mental crónicos (per-

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
			manentes) y el total de personas encuestadas, por cien.
	28	Limitaciones de salud a la realización de actividades de la vida diaria	Cociente entre el número de personas que declaran que su problema de salud, enfermedad o incapacidad física o mental crónicos las limitan en la realización de sus actividades de la vida diaria y el total de personas con percepción de problemas de salud crónicos, por cien.
	29	Estado general de las últimas dos semanas	Cociente entre el número de personas con percepción de buen estado de salud general y el total de personas encuestadas, por cien.
	30	Salud según informan las personas (autopercepción de la salud)	Cociente entre el número de personas que declaran tener un estado de salud bueno, muy bueno o excelente en comparación con otras personas de su edad y el total de personas encuestadas, por cien.
	31	Maternidad adolescente	Cociente entre el número de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres y el total de mujeres de la misma edad, por cien.
	32	Población con cobertura de salud	Cociente entre el número de personas con cobertura de salud en alguna modalidad (obra social, prepago, planes estatales de salud) y el total de la población, por cien.
	33	Población con discapacidad (según como capta el censo)	Cociente entre el número de personas que declaran tener alguna limitación física y el total de personas encuestadas, por cien.
	34	Consumo de tabaco	Cociente entre el número de personas que declaran fumar, independientemente de la frecuencia y cantidad, y el total de personas encuestadas, por cien.
	35	Consumo de alcohol	Cociente entre el número de personas que declaran que consumen alcohol y el total de personas encuestadas, por cien, según cantidades consumidas.

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
	36	Población que realiza actividad física	Cociente entre el número de personas que realizan actividad física intensa o moderada un número determinado de días por semana y el total de las personas encuestadas, por cien.
	37	Acceso a drogas	Cociente entre el número de personas que declaran que acceder a drogas en su barrio sería fácil y el total de personas encuestadas, por cien.
	38	Mortalidad infantil	Cociente entre el número de muertes de menores de un año en un período y el total de nacidos vivos del mismo período, por cien.
	39	Prevalencia de enfermedades crónicas	Cociente entre el total de población que declara que el médico le dijo que tenía tensión alta al menos una vez/más de una vez, diabetes, obesidad, cáncer y el total de personas encuestadas, por cien.
Satisfacción personal	40	Satisfacción ante la vida	Cociente entre el número de personas que declaran sentirse moderadamente satisfechas o totalmente satisfechas con su vida actual y el total de personas encuestadas, por cien.
	41	Satisfacción con el empleo actual	Cociente entre el número de personas que declaran sentirse moderadamente satisfechas o totalmente satisfechas con su empleo actual y el total de personas encuestadas que poseen empleo, por cien.
	42	Satisfacción con la ciudad donde vive	Cociente entre el número de personas que declaran sentirse moderadamente satisfechas o totalmente satisfechas con la ciudad en la que viven y el total de personas encuestadas, por cien.
Seguridad	43	Homicidios dolosos y culposos de tránsito	Cociente entre la cantidad de homicidios dolosos y culposos de tránsito y el total de personas encuestadas, por cien.
	44	Percepción de seguridad de la ciudad	Cociente entre el número de personas que declaran que su ciudad es muy segura o algo segura y el total de personas encuestadas, por cien.

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
	45	Percepción de seguridad del barrio	Cociente entre el número de personas que declaran que su barrio es muy seguro o algo seguro y el total de personas encuestadas, por cien.
	46	Tasa de delitos	Cociente entre el número de personas que han sido víctimas (personalmente o su grupo familiar) de al menos un delito en los últimos 12 meses y el total de personas encuestadas, por cien.
	47	Violencia institucional	Cociente entre el total de delitos perpetrados por un funcionario público y el total de delitos declarados por los encuestados, por cien.
	48	Tasa de denuncias	Cociente entre el número de delitos denunciados y el total de delitos declarados por los encuestados, por cien.
	49	Expectativa de ser víctima de un delito	Cociente entre el número de personas que perciben que pueden ser víctimas de un delito en un futuro cercano y el total de personas encuestadas, por cien.
	50	Percepción sobre la actuación policial en la prevención del delito	Cociente entre el número de personas que tienen buena percepción sobre la actuación policial en la prevención del delito en el barrio y el total de personas encuestadas, por cien.
	51	Actuaciones policiales ilegales o abusivas por barrio	Cociente entre el número de personas que manifiestan conocer la existencia de actuaciones ilegales o abusivas en su barrio y el total de personas encuestadas, por cien.
Vida-trabajo	52	Empleados que trabajan muchas horas	Cociente entre el número de personas que declaran trabajar 50 o más horas por semana y el total de personas que trabajan, por cien.
	53	Tiempo dedicado a recreación personal	53.1. Cociente entre el número de personas que declaran dedicar al menos 2 horas diarias a actividades que le generan satisfacción y el total de personas encuestadas, por cien. 53.2. El indicador alternativo registra el número promedio de horas en actividades de recreación personal y que den satisfacción.

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
Ingreso	54	Percepción de la capacidad adquisitiva propia	Cociente entre el total de personas que consideran que sus ingresos son suficientes para adquirir: alimentos, vivienda y salud y el total de personas encuestadas, por cien.
	55	Población jubilada y/o pensionada	Cociente entre el número de personas de 65 y más años de edad que reciben jubilación o pensión y el total de población de 65 y más años de edad.
	56	Población que recibe ingresos vía transferencias sociales estatales	Cociente entre la población de 18 años y más que recibe al menos una transferencia por ayuda social del Estado y el total de las personas encuestadas del mismo grupo etario, por cien.
	57	Jóvenes que no estudian ni trabajan	Cociente entre la población de 14 a 35 años que no estudia ni trabaja y el total de la población de 14 a 35 años, por cien.
Accesibilidad	58	Accesibilidad a instituciones educativas	58.1 Distancia promedio, en cuadras, de la escuela a la que los encuestados envían a sus hijos. 58.2 Tiempo promedio diario en minutos destinado a recorrer las distancias hasta la escuela a la que los encuestados envían a sus hijos. En ambos casos se consideran sólo encuestados con hijos.
	59	Accesibilidad al centro de salud	59.1. Distancia promedio, en cuadras, al centro de salud más cercano. 59.2 Tiempo promedio diario en minutos destinado a recorrer las distancias hasta el centro de salud más cercano.
	60	Factores que dificultan o impiden el acceso a los servicios de salud	Cociente entre la población que experimenta factores que dificultan o impiden el acceso a los servicios de salud y el total de las personas encuestadas, por cien.
	61	Accesibilidad a los medios públicos de transporte	Cociente entre el número de colectivos con rampas para accesibilidad y el número total de colectivos, por cien.
	62	Habitantes por médico	Cociente entre el número de habitantes y el número de médicos.

Dimensión	Núm.	Indicador	Método de cálculo
	63	Niños de 0 a 15 años por pediatra	Cociente entre el número de niños de 0 a 15 años y el número de pediatras.
	64	Mujeres de 15 años y más por ginecólogo	Cociente entre el número de mujeres de 16 o más años y el número de ginecólogos.
	65	Accesibilidad a dependencia policial	65.1. Distancia promedio, en cuadras, de la casa de los encuestados a la dependencia policial más cercana. 65.2 Tiempo promedio, en minutos, de la casa de los encuestados a la dependencia policial más cercana.
	66	Habitantes por médicos especialistas	Cociente entre el número de habitantes y el número de médicos especialistas.
	67	Factores que dificultan o impiden el acceso a los espacios verdes públicos de la ciudad	Cociente entre la población que experimenta factores que dificultan o impiden el acceso a los espacios verdes públicos de la ciudad y el total de las personas encuestadas, por cien.



# Los organismos de control como herramientas de evaluación para mejorar las políticas públicas: el caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

Julieta Caccaviello  
Nuria García Wolff  
Fernando Santiago

## Resumen

Esta ponencia es producto de las experiencias y el intercambio entre profesionales de las ciencias sociales que integran algunos equipos de trabajo en la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Nos proponemos reflexionar sobre los aportes de la AGCBA —entendida como mecanismo de evaluación— a la mejora de las políticas públicas. En ese sentido, analizamos también las potencialidades, limitaciones y desafíos pendientes a partir del modelo institucional adoptado y las herramientas metodológicas empleadas.

## Introducción

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es la capital de la república argentina y tiene una población cercana a los tres millones de habitantes, distribuidos en las quince comunas en que se organiza su administración. Por su incidencia en la población nacional y el peso de su producto interno bruto (PIB), es uno de los principales centros urbanos mundiales. Desde el punto de vista económico, representa casi un quinto del PIB y alberga a 7% de la población argentina.

Más allá de su autonomía, la ciudad de Buenos Aires, junto al Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, forma parte de un espacio geográfico continuo, con mercados de trabajo y capitales integrados, conocido como el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que en su conjunto representa un tercio de la población y un quinto del PIB argentino.

La ciudad de Buenos Aires inauguró, a mediados de los años noventa, un novedoso periodo histórico con la declaración de su autonomía y la aprobación de su Constitución en 1996. Recordemos que en ese entonces, como capital de Argentina, no tenía autonomía y dependía directamente del Gobierno Nacional. Este proceso significó, en términos de autonomía política, la equiparación con las otras 23 jurisdicciones subnacionales del país y la necesidad de edificar toda la estructura institucional y administrativa necesaria para el funcionamiento de un gobierno autónomo. Su régimen de autonomía se estableció en la Ley Nacional N.º 24.588 y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996; se estableció un régimen republicano con los tres poderes clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial.

En esta nueva estructura institucional se inserta el sistema de control de las políticas públicas, normado en la Ley N.º 70, que incluye también a los sistemas de gestión y administración financiera de la ciudad. El sistema de control reproduce el modelo imperante en el ámbito nacional y se conforma por diversos organismos; además, establece la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires como órgano rector del control externo.

Debido a este nuevo espacio para el sistema de control, y a su papel en el análisis y la valoración de las políticas públicas, surgió el interés que impulsó a este trabajo a identificar los aportes de la AGCBA a la mejora de las políticas públicas. Desde nuestra visión, lo que permitió que la AGCBA incorporara preocupaciones por la eficacia, la eficiencia y la calidad de las políticas públicas fue la adopción de perspectivas más ligadas a procesos de evaluación en sus metodologías, que trascienden la idea de control normativo y la verificación de cumplimiento.

## **El sistema de control argentino**

La existencia de organismos de control público en América Latina se remonta a la época colonial. Ejemplos de ello son, desde 1570, algunos instrumentos de la Corona española como el juicio de residencia, las visitas y la rendición de cuentas para el control de la hacienda real. Posteriormente, en respuesta a desfalcos

y escándalos administrativos que afectaron el tesoro real, en 1605 el reinado de Felipe III instituyó la creación de los primeros Tribunales de Cuentas (integrados por tres contadores cada uno) en la Ciudad de México en Nueva España, la Ciudad de los Reyes en Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada. Estos tribunales tenían a su cargo la liquidación de las cuentas de los Oficiales Reales, el cobro de los pagos de deudas fiscales y los inventarios anuales de las cajas reales.<sup>1</sup>

Específicamente en el territorio que hoy ocupa Argentina, a partir de 1820 funcionaron en Buenos Aires dos organismos con atribuciones propias de un Tribunal de Cuentas: uno administrativo, que ejercía el control de los fondos del Estado y enjuiciaba a quienes los manejaban si no rendían cuentas satisfactorias de su inversión, y otro compuesto por tres miembros de la Legislatura, que debía estudiar y apreciar las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo antes de que terminaran las sesiones del año.

Otro hito en este proceso, y más reciente, fue la aprobación en diciembre de 1956 del Decreto Ley N.º 23.354, denominado de “Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación”. Esta norma establecía el funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Nación en tanto órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del control interno y de la contabilidad del Estado. El Tribunal ejercía las funciones de control legal (legitimidad de los actos administrativos y aplicación de las disposiciones y normativas correspondientes), técnico (control contable y económico-financiero) y jurisdiccional (juicios de cuentas y de responsabilidad); a su vez, la normativa establecía las facultades separadas de la Contaduría General de la Nación, a cargo del control interno.

En una nueva etapa de esta resumida cronología, es importante destacar las transformaciones ocurridas a finales del siglo veinte, en términos de la reforma estructural (tanto administrativa como económica y social) que llegó a toda América Latina. Ese proceso de cambio estructural habilitó una reforma constitucional en el ámbito nacional que dio lugar, entre otras, a la discusión sobre los modelos de control de las políticas públicas, sus instituciones, sus marcos normativos, etc.<sup>2</sup> Su conclusión fue la modificación sustancial del sistema

---

<sup>1</sup> Fernando Santiago y Nuria García Wolff, “La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Aportes a la transparencia y gobernabilidad en Buenos Aires”, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 2013.

<sup>2</sup> Daniel García Delgado, “La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural”, documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7-9 de noviembre, 1996.

de información y control establecido por la anterior Ley de Contabilidad de la Nación, y la promulgación de la Ley N.º 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, presentada como una de las herramientas para afrontar la crisis fiscal.

De ese periodo surge un sistema de control integral, aún vigente, que combina el control interno y externo, y que, para éste último, rompe la tradición de los tribunales de cuentas y desarrolla un modelo de Auditoría General dependiente del parlamento, pero con autonomía presupuestaria y operativa.<sup>3</sup> La Auditoría General de la Nación, entonces, tiene a su cargo el control externo, y la Sindicatura General de la Nación, por su parte, el control interno.

Este cambio de paradigma implicó también una modificación en las características de dichos organismos, en sus atribuciones y en los modos de comprender y desarrollar sus funciones. Es lo que puede presentarse como la transición de un modelo de control “tradicional” a otro “moderno”. Su novedad radica, entre otros aspectos, en la incorporación de criterios que superan la comprobación normativa y financiera para atender preocupaciones relacionadas con la eficiencia, la eficacia y la calidad de las políticas públicas.

Según su definición en las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación,<sup>4</sup> la eficacia, la eficiencia y la economía constituyen criterios “orientados al análisis y evaluación de las funciones, procedimientos y operaciones realizadas por el ente auditado con el objeto de formarse una opinión respecto del grado en que las mismas se llevaron a cabo con criterios de economía y eficiencia; al igual que si los recursos que fueron asignados son administrados o empleados sobre la base de dichos criterios”.<sup>5</sup> Se entiende por “economía” la “adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc., con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos”. La “eficiencia” se define como “el uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por re-

---

<sup>3</sup> Emilia Raquel Lerner, “El control externo gubernamental: el caso argentino”, en Ángel Ginestar (comp.), *Lecturas sobre administración financiera del sector público*, Buenos Aires, CITAF-OEA, t. 1, 1996, pp. 343-402. En el ámbito nacional, en Argentina, el modelo de Tribunal de Cuentas es previo al de la Auditoría General de la Nación; actualmente, está vigente en el orden provincial en las jurisdicciones que no han optado por el modelo de auditoría. Los tribunales de cuentas están focalizados fundamentalmente en el control externo formal-legal y en el de regularidad (financiero-contable); salvo casos aislados, no tienen facultades expresas para realizar auditorías de gestión, a diferencia de la AGCBA.

<sup>4</sup> Aprobadas por Resolución N.º 145/93/AGN del 7 de octubre de 1993.

<sup>5</sup> Auditoría General de la Nación, Normas de Auditoría Externa, aprobadas por la Resolución N.º 145/93/AGN, 1993.

curso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido”. El control de la eficacia se vincula con determinar si se han logrado los objetivos y otros efectos previstos en planes, programas, proyectos, operaciones y actividades. Finalmente, respecto a la “calidad”, las Normas de Auditoría Externa hacen referencia, además, a que uno de los objetivos de las auditorías de gestión es “determinar el grado en que las entidades del sector público y sus funcionarios controlan y evalúan la calidad tanto en los servicios que prestan como en los bienes adquiridos”.

El sentido de los cambios sucedidos deja ver que actualmente las políticas, los proyectos y todo tipo de intervención pública se encuentran sometidos a exigencias de mejora tanto en términos de eficacia y eficiencia como de transparencia y rendición de cuentas. Ya no se considera suficiente que las organizaciones públicas se ajusten a la legalidad para dar por satisfechas las expectativas sociales, sino que su relevancia estriba en lograr mejoras evidentes en los aspectos específicos de su intervención, ya en la calidad de un servicio, ya en las condiciones de vida de los ciudadanos.

En este sentido, no resulta ya una función extraña que los organismos de control valoren las actividades y la gestión, sino que ello se emparenta con estos nuevos modos de ejercer sus funciones. Un aspecto que considerar en el caso específico de la ciudad de Buenos Aires es la falta de agencias u otros mecanismos que hayan institucionalizado la actividad de evaluación. Allí, a partir de su autonomía y la aprobación de su propia Constitución, se formalizó el sistema de control integrado e integral, pero no un sistema de evaluación. Al respecto, sólo se pueden mencionar algunas experiencias puntuales, como la Unidad de Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social, que sólo tenía facultades dentro del mismo Ministerio.<sup>6</sup>

La ciudad de Buenos Aires, como mencionamos previamente, al momento de institucionalizarse como Ciudad Autónoma, reproduce el modelo de control adoptado a nivel nacional. En su flamante Constitución, sancionada en octubre de 1996, establece un sistema de control que contiene, junto a otros componentes, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, a la cual otorga no sólo la potestad de hacer el monitoreo de la ejecución del presupuesto y el cumplimiento normativo, sino también “realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras [...] las evaluaciones de programas, proyectos y

---

<sup>6</sup> Esta Unidad, como tal, ya no forma parte de la estructura del Ministerio; actualmente sus funciones de evaluación son competencia de la Gerencia Operativa de Gestión Estratégica de Políticas Sociales (también dependiente del Ministerio de Desarrollo Social).

operaciones”.<sup>7</sup> De tal manera, le otorga formalmente la atribución de evaluar y emitir juicios valorativos sobre dichas intervenciones. Coincidimos con García Puente en que esas valoraciones se pueden definir como “la actividad técnica y política, programada y sistematizada, cuyo fin es analizar los resultados de las políticas gubernamentales con base en juicios fundamentados [...], cuyo propósito es brindar información para la planificación y las decisiones políticas”.<sup>8</sup>

Los organismos de control, tanto en el ámbito nacional como subnacional, han tenido un desarrollo reciente —por lo menos en términos de institucionalización— que los pone un paso adelante de los de evaluación. Esta ventaja comparativa, como también las funciones que se les han asignado (que incluyen explícitamente la evaluación de políticas y programas), compromete a los organismos de control al desafío de ofrecer miradas no sólo hacia la fiscalización, sino también hacia aspectos como la eficacia, eficiencia, economía y calidad. Eso significa incorporar valoraciones de otro tipo, más amplias y complejas, con su consiguiente desafío técnico y metodológico.

No vamos a profundizar aquí sobre el tema, pero la acción de evaluar supone, desde nuestra perspectiva, colaborar y brindar aportes por lo menos en tres ámbitos: el sistémico, el estratégico y el operativo. Esto significa, en primer lugar, que debe favorecer los mecanismos sistémicos de rendición de cuentas y transparencia; fortalecer con su actividad la división de poderes y el papel de la Legislatura como instrumento de control sobre las políticas, y facilitar también el acceso a la información por parte de la sociedad. Evaluar supone también, en el ámbito estratégico, proveer información y análisis de procesos de largo alcance, que colaboren en la toma de decisiones estratégicas respecto a diversas cuestiones, como el uso de los recursos, la mejora de los procesos de gestión o el logro de los objetivos. Finalmente, en el ámbito operativo, debe aportar también a la mejora de aspectos prácticos en la gestión cotidiana. Para ello debe observar de manera clara el grado y los modos de evolución de las actividades en desarrollo de la organización con respecto a lo planificado, para facilitar la redefinición de actividades o procesos, la introducción de modificaciones en el diseño o ejecución (en caso de ser necesarias) y orientar decisiones sobre el trabajo en curso.

Volviendo al eje de este trabajo, la AGCBA desarrolla proyectos de auditoría, pero su familiaridad con la evaluación es clara, pues ambas actividades

---

<sup>7</sup> Responsabilidad primaria de la AGCBA (Ley 70, art. 136).

<sup>8</sup> María Jimena García Puente, “La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario, 5-8 de noviembre, 2003.

consisten en la emisión de un juicio crítico respecto al estado de las políticas, basado en elementos comunes como la recopilación sistemática de información. Ambas, también, recurren a técnicas de análisis propias de las ciencias sociales y a herramientas de otras ciencias, con el propósito de ser útiles para los gestores, responsables políticos o técnicos y distintos actores sociales.<sup>9</sup>

En el caso de la AGCBA, la participación de especialistas en ciencias sociales y otros campos profesionales —como trabajadores sociales, médicos, arquitectos, antropólogos, psicólogos, nutricionistas, sociólogos, politólogos— aporta gran valor agregado a una actividad tradicionalmente asociada con las ciencias contables y jurídicas, porque de esta forma permite sumar contribuciones y añadir a la auditoría el componente social inherente a toda política pública.

Este conjunto de elementos representa un paso fundamental para la gestación de una cultura de evaluación y control que mejore la rendición de cuentas y la transparencia, en concordancia con los objetivos centrales que las asociaciones internacionales de organismos de control han establecido.<sup>10</sup> Esto ha sido, también, fundamental para optimizar el desempeño de las instituciones públicas, con el valor agregado de aumentar la legitimidad social de sus intervenciones.

## **La AGCBA y el sistema de control de la ciudad**

A pesar de ser un organismo reciente, la AGCBA desempeña un papel central en el sistema de control de la ciudad de Buenos Aires; se propone, en su visión institucional, “ser un órgano de control externo dedicado a medir resultados y a promover la mejora de la calidad de la gestión pública, contribuyendo a alcanzar una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados, a facilitar la toma de decisiones legislativas y a orientar la gestión fortaleciendo los principios republicanos”, dejando advertir, desde el principio, su pretensión de colaborar en la mejora de la gestión pública.

Por mandato constitucional, la AGCBA es el organismo encargado de ejercer el control externo en la ciudad de Buenos Aires. Concretamente, el artículo

---

<sup>9</sup> Fernando Santiago y Nuria García Wolff, ponencia citada.

<sup>10</sup> Las ISSAI son las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Allí se establecen marcos de referencia para la actividad de las organizaciones de control superior, entre las cuales figuran los aportes a la transparencia y la rendición de cuentas.

131 establece los aspectos fundamentales respecto a las especificidades del organismo y los alcances de sus acciones: su dependencia respecto a la Legislatura, su personalidad jurídica, legitimación procesal, autonomía funcional y financiera. En sus casi dos décadas de existencia, la AGCBA ha producido más de 1 300 informes y cerca de 25 000 recomendaciones.

El carácter constitucional de la Auditoría (su incorporación en la Constitución desde que se estableció la ciudad de Buenos Aires como distrito federal autónomo) otorga al organismo una fortaleza y legitimidad que trascienden las coyunturas político-partidarias y las posibles arbitrariedades que pudieran adoptar los jefes del poder ejecutivo, objeto de su control.

Al momento de interpretar el proceso de creación de la AGCBA, es necesario destacar como antecedente la sanción de la Ley N.º 24.156/92 (de Administración Financiera y Sistemas de Control para el ámbito nacional), que en 1994 dio lugar a su creación. Con ese antecedente, y casi por reflejo, la ciudad abandonó el modelo de control tradicional, optando por otro integral e integral, con la AGCBA como órgano de control externo.

A partir del nuevo esquema institucional de la ciudad de Buenos Aires —uno de cuyos hitos fue la elección del primer jefe de gobierno en 1996—, quedó conformado el sistema de control público con la sanción de la Ley N.º 70 (denominada de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad) en agosto de 1998. De este modo, la normativa porteña —inspirada en la ley nacional— establece un sistema de control de las políticas públicas, conformado también por los siguientes organismos:

- La Sindicatura General (artículo 133 de la Constitución) es el organismo a cargo del control interno en aspectos presupuestarios, contables, financieros, económicos, patrimoniales, legales y de gestión. También tiene a su cargo el dictamen de los estados contables y financieros de la administración pública, en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización, así como el dictamen de la cuenta de inversión. Se trata de un organismo dependiente del poder ejecutivo, con personalidad jurídica propia y autarquía administrativa y financiera.
- La Procuración General (artículo 134 de la Constitución) es el organismo que dictamina la legalidad de los actos administrativos; ejerce la defensa del patrimonio y el patrocinio letrado del poder ejecutivo. De este modo, representa legalmente al poder ejecutivo en todo

proceso en que se controviertan sus derechos o intereses. El poder ejecutivo designa a su titular (Procurador General) con acuerdo de la Legislatura, pero la selección del plantel de abogados que lo integran es por concurso público de oposición y antecedentes.

- La Defensoría del Pueblo (artículo 137 de la Constitución) tiene por misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la ciudad, ante los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. Se trata de un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional, autarquía financiera, iniciativa legislativa y legitimación procesal que no recibe instrucciones de ninguna autoridad.
- El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos (artículos 138 y 139 de la Constitución) es un organismo autárquico instituido en el ámbito del poder ejecutivo que cuenta con personalidad jurídica propia, independencia funcional y legitimación procesal. Tiene a su cargo el ejercicio del control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se ejerza por medio de la administración central y descentralizada o por terceros, para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente.

El modelo que instaura la Ley 70 está dirigido hacia un control más integral de las políticas públicas y a la evaluación de sus resultados, en tanto modelo superador de la rendición de cuentas bajo la perspectiva exclusiva del marco jurídico contable.

Desde nuestra perspectiva, se trata de un modelo superador, principalmente, porque por mandato constitucional instauró un esquema de control que tiene como principios la eficacia, eficiencia y economía, a las que se suman la equidad y el cuidado del medio ambiente. Esto manifiesta una ruptura con el estándar tradicional de control jurídico-contable y revela la pretensión de ir más allá de los modelos tradicionales de fiscalización, que se limitaban a dar cuenta del cumplimiento normativo y la razonabilidad de los estados contables.

La AGCBA tiene como responsabilidades primarias el examen y la emisión del dictamen de los estados contables y financieros de la administración central del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), así como el de la ejecución de su presupuesto; además, lleva a cabo informes de

auditoría en las jurisdicciones, entidades bajo su control, unidades ejecutoras del sector público, así como las empresas, sociedades o entes en los que la ciudad tenga participación. Las auditorías pueden ser contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión. Mención especial merecen la facultad de demandar judicialmente y los informes de verificación de la aplicación de los recursos públicos destinados a los partidos políticos, como también la atribución para evaluar programas, proyectos y operaciones de los programas ejecutados.

Una de sus particularidades —que se desprende de su raíz constitucional— es que su autoridad está compuesta por un cuerpo colegiado de siete miembros, con designación por mayoría absoluta de la Legislatura mediante el siguiente procedimiento:

- Cada partido político o alianza de la Legislatura, con base en su proporción en el cuerpo, selecciona posibles representantes para ser auditores generales.
- Mediante votación por mayoría absoluta de los legisladores, se eligen los siete auditores generales.
- Los legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en la Legislatura proponen al auditor general que ejercerá la presidencia de la AGCBA.

Los auditores generales permanecen cuatro años en sus cargos y pueden reelegirse una sola vez. Perciben igual remuneración que los diputados de la ciudad.<sup>11</sup>

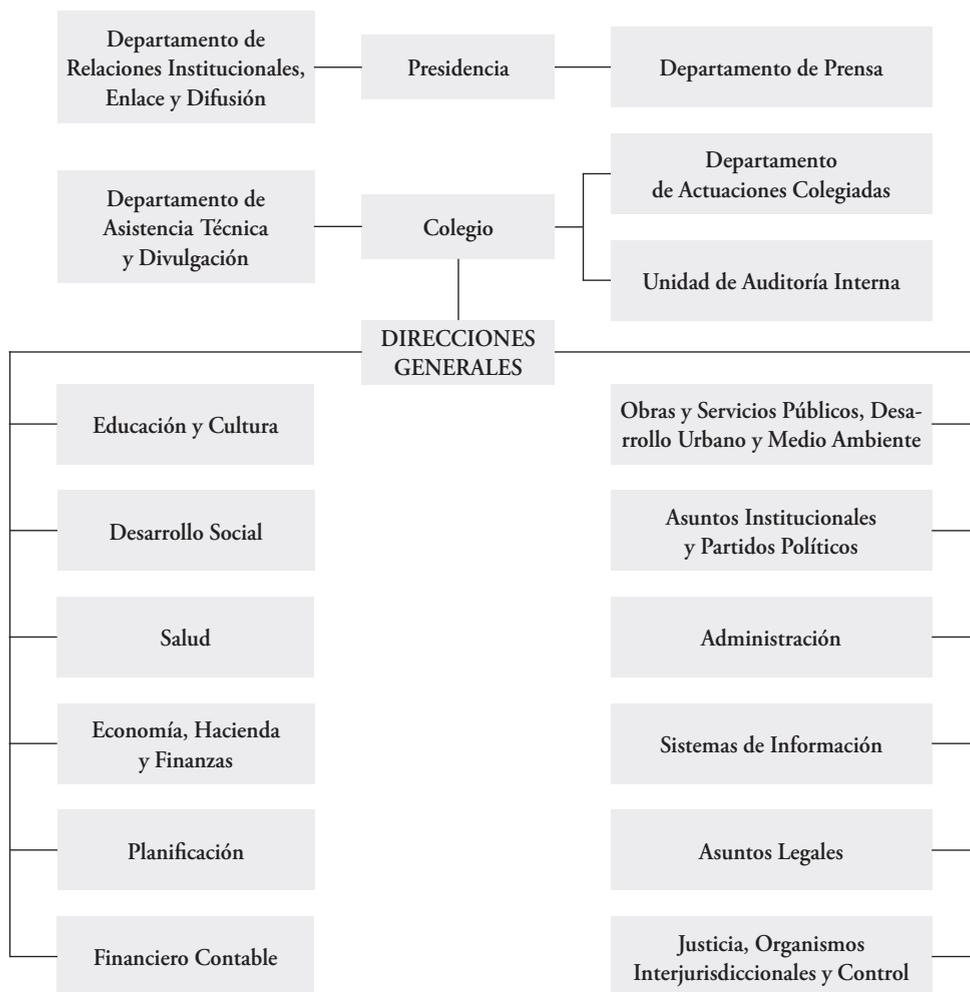
En términos operativos, para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades primarias, la AGCBA está organizada en direcciones generales, con un esquema que refleja, a modo de espejo, las principales áreas del poder ejecutivo. El resultado es una estructura formada por direcciones generales de control, que reciben asistencia permanente de distintas direcciones de apoyo. Se trata de un modelo de gestión basado en resultados y una organización multidisciplinaria que prevé la toma de decisiones en distintos ámbitos, desde las Direcciones Generales hasta el Colegio de Auditores. El organigrama de la AGCBA aparece en el Diagrama 1.

En este marco institucional, los equipos que conforman las direcciones generales de control dan cumplimiento al Plan Anual de Auditoría, el cual contiene

---

<sup>11</sup> Ley 70, art. 141.

DIAGRAMA 1.  
Organigrama de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires



el detalle de actividades de auditoría y el universo de áreas por analizar durante un año, ya a partir de auditorías de gestión, ya de tipo legal y financiero, de sistemas, de relevamiento y seguimiento. El Plan Anual requiere la aprobación del Colegio de Auditores y la ratificación de la Legislatura de la ciudad. Junto con el Plan se presenta el requerimiento de presupuesto para el organismo; en los últimos años, ha representado alrededor de 0.42% del presupuesto total del GCABA.

Una característica interesante es que, en los últimos años, han aumentado las auditorías de gestión respecto a las legales y financieras, pues se considera que sus observaciones y recomendaciones contribuyen en mayor grado a la mejora de las políticas públicas y permiten una apreciación más amplia, al ir más allá de los aspectos legales y financieros. De este modo, los proyectos que integran el Plan Anual revelan que se trata de un modelo de control innovador, puesto que para seleccionarlos se contemplan los criterios de las cinco “es” (eficacia, eficiencia, economía, equidad y entorno), además de la comprobación normativa y financiera. Paralelamente, se toman en cuenta, como objetos de auditoría, algunos temas importantes en la opinión pública, cuya evaluación pueda contribuir a la mejora de la gestión en los aspectos específicos de su intervención. Como ejemplo de ello, bastaría mencionar algunos de los proyectos que integran el Plan Anual de Auditoría 2015: higiene urbana, línea B del Subte, sistema de inscripción en línea a las escuelas, servicios de limpieza y mantenimiento en los hospitales, créditos hipotecarios, estadísticas en hospitales, integración de personas con discapacidad, gastos de campañas electorales, centros de atención a adicciones, observatorio de políticas sociales, entre otros.<sup>12</sup>

Durante sus primeros años de operaciones, se consideraba que el único destinatario de las acciones de la AGCBA era la Legislatura. En este sentido, la evaluación ya cobraba importancia, en tanto la Legislatura podía emplear los informes de auditoría para evaluar la gestión de gobierno y cumplir así su tarea de control político del poder ejecutivo. Sin embargo, esta perspectiva sobre los posibles destinatarios de su trabajo se fue ampliando para incluir a la ciudadanía en general: tanto la Constitución como la Ley N.º 70 disponen que los informes de auditoría se publiquen, habilitando ese segundo destinatario directo de los resultados de la labor de control de la gestión, y ya no sólo sus representantes.

Otro destinatario central de dicha labor son los organismos auditados, ya que pueden emplear el informe de auditoría como insumo para mejorar su gestión. De este modo, la AGCBA puede considerarse un productor de información confiable y relevante para distintos actores y espacios del sector público aparte de la Legislatura. De esta forma, la calidad de los informes no debe medirse solamente por el aporte técnico a la tarea legislativa, sino por la capacidad de lograr mejoras sustanciales en los servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos, así como la garantía de transparencia en la gestión.

---

<sup>12</sup> Sobre los proyectos del Plan Anual 2015 y las pautas que guiaron su elaboración, véase la Resolución 281/2014 AGCBA en [www.agcba.gov.ar](http://www.agcba.gov.ar).

## La AGCBA como instancia de evaluación

El cambio en las atribuciones, las funciones y los modos de entender los sistemas de control han modificado las expectativas sociales sobre lo que los organismos de control pueden y deben hacer. Dijimos arriba que puede advertirse la transición de una perspectiva de control, que denominamos “tradicional”, a una moderna. La primera se caracteriza por ciertas prácticas que ciñen a los organismos que operan desde esa perspectiva a la fiscalización normativa; en otras palabras, los limitan a la comprobación del cumplimiento legal y financiero. La segunda perspectiva propone una mirada más compleja e integral. Este modelo trasciende al anterior, porque entiende que las expectativas y exigencias sociales actuales sobre las actividades del Estado son cada vez mayores: ya no es suficiente que las organizaciones públicas cumplan sólo lo que se les pide normativamente para satisfacer lo que la sociedad espera de ellas; antes bien, cada vez es más relevante mostrar cuáles han sido sus resultados, sus impactos, sus efectos sociales, ambientales, etc. Los proyectos y políticas, incluso bien administrados y apegados a la legalidad, perderían su importancia si no lograran una mejora tangible en los aspectos específicos de su intervención, ya sea en los logros para el desarrollo, en las condiciones de vida de la gente o en políticas de mayor calidad, aunque también la perderían si no contribuyeran a mejorar la gobernabilidad, a profundizar la democracia y aumentar la transparencia, la participación social y las posibilidades de control social sobre su desarrollo.

La AGCBA es una clara expresión de este cambio de modelo. Ello se expresa en dos aspectos sustanciales: el que refiere a su estructuración y su particular diseño institucional, y el relacionado con los aspectos eminentemente técnicos, donde el conocimiento multidisciplinario es el principal informante metodológico.

Respecto al primer aspecto, debe mencionarse la particularidad del diseño institucional de la AGCBA, además de su vinculación con el parlamento, que abandona la autoridad unipersonal para adoptar el modelo colegiado ya descrito, cuyo rasgo distintivo es la representación proporcional de los bloques legislativos. Por su parte, las áreas operativas de control se organizan en direcciones generales específicas para cada ministerio. Esto revela un tratamiento especializado de las políticas, con profesionales que entienden las áreas y los temas en los que intervienen, desde diversas perspectivas profesionales complementando las perspectivas tradicionales ligadas al derecho y las finanzas.

Esto va de la mano con otro aspecto que nos interesa mencionar: la incorporación de múltiples disciplinas como modo de aproximación metodológica.

La inclusión efectiva de miradas interdisciplinarias significó reconocer que las políticas forman parte de un sistema complejo que, para verdaderamente comprenderlo, requiere un enfoque donde se conjuguen diversas ciencias, cada una con sus particularidades cognoscitivas y metodológicas. La interdisciplinariedad —entendida como el encuentro y la cooperación entre dos o más saberes que contribuyen tanto a lo teórico como al análisis empírico— constituye un aporte fundamental para la comprensión y el análisis de la gran complejidad de las políticas públicas, pues sabemos que para mejorarlas se necesita superar la perspectiva que sólo valora el cumplimiento normativo y limita su labor a una misión estrictamente fiscalizadora y punitiva. En cambio, este nuevo enfoque permite orientarse hacia la mejora de las políticas, hacia aportar al control y, sobre todo, hacia el análisis de los resultados, los impactos y la calidad de las políticas.

### **Las contribuciones de la AGCBA a la mejora de las políticas públicas**

La modificación en las formas de entender la actividad de control, el novedoso diseño institucional y la articulación de metodologías de diversas disciplinas que ya hemos descrito constituyen el marco que posibilitó los aportes de la AGCBA a la mejora de las políticas públicas, pues han sido los elementos que facilitaron esta perspectiva evaluativa. Hemos clasificado los aportes en tres grupos: de naturaleza sistémica, estratégica y operativa.

#### *Contribuciones en el ámbito sistémico*

Puede sostenerse que la propia actividad de la AGCBA como organismo de control tiene, *per se*, un significativo aporte sistémico en tanto constituye una de las garantías institucionales para la rendición de cuentas y la transparencia. Además, en su articulación con el poder legislativo, se inserta en el componente técnico del control político de la gestión, en el brazo técnico de valoración de las políticas y en un entorno que refuerza la división de poderes. Los legisladores de la ciudad reciben anualmente una centena de informes que dimensionan los logros alcanzados por las políticas y programas, y pueden de esa forma valorar sus aciertos o debilidades. En el mismo sentido, la difusión pública de los informes sirve como herramienta para que los ciudadanos valoren la acción de sus gobiernos y puedan tomar decisiones informadas, por ejemplo, al momento de votar.

Otros aspectos que pueden considerarse como aportes de tipo sistémico de la AGCBA son los siguientes:

1. *Contribuye a la creación de una cultura de evaluación y rendición de cuentas.* La producción de información sistemática y la elaboración de informes rigurosos y regulares, accesibles a públicos con responsabilidades diversas —como los tomadores de decisiones (gestores), los legisladores o los ciudadanos—, fomentan una cultura de evaluación y otorgan legitimidad social a las políticas.
2. *Potencia la evaluación como política pública específica.* La importancia de realizar evaluaciones regularmente estriba, básicamente, en la capacidad de conocer los resultados e impactos de las políticas. Parte de la valoración lograda puede reconocerse también en su incorporación como actividad regular en proyectos y programas o en los avances de su institucionalización. Con todo, no debe perderse de vista que, además de favorecer el desarrollo de una cultura de evaluación, tiene otro impacto de largo plazo: el afianzamiento de la evaluación como política pública específica. El despliegue de esta capacidad requiere pensar la evaluación, no solamente en relación con otras políticas, sino también como una actividad con desarrollos y desafíos específicos.
3. *Incentiva los procesos de evaluación interna de los organismos.* La elaboración de informes con características propias de la evaluación de políticas, así como los intercambios entre equipos de la AGCBA y de los organismos responsables de la gestión, han causado interés por desarrollar procesos propios de evaluación más o menos institucionalizados. A partir de la información elaborada e indicadores generados y compartidos con dichos equipos de trabajo, se han continuado algunas experiencias propias de análisis y valoración de sus acciones. Si bien no pueden soslayarse sus limitaciones, tampoco debe desconocerse su potencialidad.
4. *Aumenta las capacidades institucionales del Estado y de la administración pública.* Las actividades evaluativas de la AGCBA, sus valoraciones y análisis son recursos de plena producción estatal; elaborados desde el ámbito público, por equipos de la burocracia de la ciudad de Buenos Aires, constituyen una acumulación de conocimientos producida entre evaluadores y gestores que puede facilitar el aprendizaje y la mejora de las políticas en el mediano y largo plazos.

Estos procesos de acumulación institucional fortalecen las capacidades del sector público de un modo claramente superior al que pueden brindar las evaluaciones encomendadas a actores privados, cuya presencia, específica y puntual, ha demostrado fuertes limitaciones en este sentido.

### *Contribuciones en el ámbito estratégico*

1. *Coherencia entre programas.* Un aspecto valorado para el desarrollo de las políticas públicas es la coherencia entre programas que se dirigen a un grupo o problema específicos. Esto significa lograr que los objetivos y las líneas de acción se orienten en un mismo sentido a maximizar sus efectos y no colisionen disminuyéndolos. Uno de los aportes valiosos de la intervención de la AGCBA es la identificación de esa falta de coherencia, que disminuye los resultados de una política. Un ejemplo son las políticas para la tercera edad del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires; para ese grupo social, está sumamente propagada la idea de que las principales causas de enfermedad son la soledad y el aislamiento, por lo cual se han emprendido numerosas acciones para fortalecer sus redes familiares y sociales que permitan disminuir dicho riesgo.
  - a. La Ciudad de Buenos Aires ha desarrollado, para dicha población, iniciativas como el Programa Centros de Día para la Tercera Edad, que propone actividades de vinculación y sociabilidad, con base en el objetivo general de evitar el aislamiento. De manera simultánea, se ha desarrollado el Programa de Subsidios Alternativos a la Institucionalización, destinado a financiar gastos de alojamiento de las personas mayores. En este caso, el programa financia el gasto total de alojamiento de personas que viven solas, pero, en el caso de que vivan con otra persona, asume sólo el costo proporcional de la persona mayor entre el total de convivientes.
  - b. Vemos aquí cómo, mientras el primer caso incentiva la interacción con otras personas, el segundo “castiga” la convivencia, sin importar si se trata de familiares o allegados, e “invita” a vivir solo para obtener un subsidio mayor, generando una política no

alineada en una sola dirección (fomentar que los adultos mayores estén acompañados), sino que limita su potencia por esa falta de coherencia que produce incentivos encontrados.

2. *Elaboración de diagnósticos, líneas de base, definición de poblaciones potenciales.* El proceso de planificación de las políticas, incluso el de su reformulación, requiere contar con información confiable que permita tomar decisiones con la mayor certeza. Este aspecto es una carencia recurrente en la ciudad de Buenos Aires, pues es común que buena parte de los programas implementados no cuente con datos fehacientes de diagnóstico que dimensionen la relevancia de la situación por resolver. Estas debilidades en el diseño conspiran contra cualquier tipo de evaluación que pretenda contrastar el resultado alcanzado con la magnitud del problema y con la expectativa de resolución planteada. En muchos casos, el cálculo de la población potencial alcanzada por un problema y posible de ser incorporada a un programa puede resultar un aporte sustancial a la gestión, porque permite valorar en qué medida una política resuelve o no un problema y, también, porque permite ajustar el diseño y el alcance de la política a partir de un diagnóstico más sólido.
3. *Sistematización de información agregada.* Otro aporte que puede mencionarse es la elaboración de series de información agregada sobre los resultados y alcances de las intervenciones. La gestión, muchas veces por los cambios gubernamentales o de equipos, no cuenta con información de series prolongadas, lo cual otorga mayor utilidad a la sistematización.
4. *Diseño de indicadores.* En el mismo sentido debe entenderse el diseño de indicadores de diverso tipo. La nómina de indicadores utilizados por la gestión suele dar cuenta de la cantidad de población cubierta por los programas, dejando de lado mediciones que pueden ofrecer información más rica para evaluar la gestión. En ese sentido, la elaboración de distintos indicadores (cobertura territorial o poblacional de las intervenciones u otros que permitan observar la eficacia y eficiencia) es un aporte potencialmente valioso.
5. *Identificación y medición de impactos y efectos no previstos por algunas políticas.* En el mismo sentido que el punto anterior, debe mencionarse como un aporte estimable la posibilidad de hallar y valorar efectos no previstos. Los programas, en general, suelen dirigir la

mirada hacia los resultados concretos de las acciones, pero pueden perder de vista efectos inesperados (deseados o no) que vale la pena conocer.

### *Contribuciones en el ámbito operativo*

Los puntos mencionados constituyen aportes concretos y directos para quienes deben tomar decisiones sobre la ejecución de los programas, pero también para quienes operan y gestionan cotidianamente. En ese ámbito es posible, además, identificar aportes que permitan la mejora; entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

1. *Identificación de desajustes o incumplimientos normativos.* Los cambios en la dinámica social, como también en las prácticas que desarrollan quienes administran y gestionan una política, han provocado en ocasiones que las normas, los manuales de procedimientos o los mismos modos de operar de los funcionarios queden desajustados o inadecuados respecto a la necesidad o el problema que los originaron. A partir de las observaciones a los informes de auditoría, es posible dar lugar a “ajustes” en esos aspectos si se identifica su desactualización o incumplimiento en detrimento de los fines u objetivos últimos de las políticas públicas. Uno de los casos típicos sucede en los programas de atención a poblaciones vulnerables. Sabemos que dicha categoría supera en complejidad la mera idea de pobreza, pues incorpora, para definir “vulnerabilidad”, atributos que van más allá de un ingreso monetario. Sin embargo, al momento de pasar de la definición de la población a su selección, suele recurrirse al criterio del ingreso monetario como indicador único de vulnerabilidad.
2. *Identificación de debilidades en la provisión de insumos para la gestión.* Un aspecto relevante para analizar lo que hacen las políticas públicas y cómo lo hacen es la identificación de las deficiencias en la provisión de recursos e insumos para la gestión, tanto en la propia etapa de “hechura de las políticas” como en su planeación. Con ello nos referimos, sí, al talento humano, pero también a lo adecuado de las capacidades y aptitudes respecto a las necesidades específicas de la acción: a los bienes de capital y de uso indispensables en cantidad, calidad y momento; a contar con los espacios físicos de trabajo adecuados y sin

deficiencias; a que haya coordinaciones institucionales e interorganizacionales que faciliten la operación, etc. En ese sentido, ha resultado sumamente relevante la acción de la AGCBA para identificar estas debilidades que, en ocasiones, resultan demandas históricas de los equipos de trabajo que encuentran su reflejo en una instancia externa que les confiere cierta legitimidad.

## **Limitaciones y tensiones**

Así como hay aspectos positivos de las acciones de la AGCBA, nos interesa también señalar los difíciles y las limitaciones que encuentran organismos de este tipo en sus actividades cotidianas:

- *Limitaciones de acceso a la información.* Si bien hay resguardos legales que garantizan el acceso de los organismos de control a la información producida por la gestión, suele percibirse reticencia al momento de solicitarla. Este acceso restringido limita el alcance y la calidad de los aportes ofrecidos por medio de las observaciones y recomendaciones, debilitando claramente su pertinencia.
- *Las percepciones sobre su carácter externo.* El carácter externo de los organismos de control suele valorarse positivamente, pues supone una garantía de transparencia al no estar involucrado en la gestión. No obstante, esa condición suele interpretarse entre los responsables de la gestión como una injerencia normativamente establecida, pero no siempre deseada.
- *Poca participación social en la evaluación.* Cada vez son más los modelos de evaluación, así como los organismos de control, que incorporan la participación social como herramienta valiosa para el análisis de las políticas. La AGCBA no ha incorporado aún la perspectiva de los ciudadanos y usuarios de modo generalizado, aunque hubo experiencias concretas en que se utilizaron encuestas de satisfacción. El predominio histórico de profesiones vinculadas al modelo tradicional de control y a sus metodologías, más orientadas hacia el control de cumplimiento normativo, suelen relegar a las metodologías más cualitativas de las ciencias sociales.
- *Poca participación social en la planeación y difusión.* La AGCBA no ha desarrollado aún mecanismos de participación social en la planea-

ción de sus actividades, a pesar de las varias experiencias de otros organismos de control latinoamericanos que lo han hecho con resultados muy favorables.

Estos mecanismos pueden presentarse en alternativas que abarcan desde las más vinculantes a otras meramente consultivas; en instancias que sirvan para la planificación, como también otras centradas en la transmisión y difusión de resultados; algunas que incorporan actores sociales, como organizaciones no gubernamentales u otros organismos públicos; y otras que se dirijan a los ciudadanos sin afiliaciones, pero todas con una preocupación por incorporar instancias de intercambio y enriquecimiento propositivo, que trasciendan los límites de las propias entidades.

La participación social en los procesos de planeación de los organismos de control ha recibido atención, por ejemplo, de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Dicha organización propone, para los sistemas de rendición de cuentas, la interacción con diferentes instancias de modo horizontal (agencias estatales u otros órganos del Estado) y vertical (actores como la sociedad civil, la prensa o el electorado, que ejercen control sobre el Estado). Así también, ha alcanzado desarrollos muy valiosos en experiencias de inclusión de la sociedad civil en la agenda de control de las entidades, por medios que van más allá de la apertura de canales para presentar denuncias, incorporada ya por la mayoría de las entidades de fiscalización de la región.

Algunos organismos señalan que estos mecanismos contribuyen a perfeccionar la calidad y la credibilidad del trabajo que desempeñan las entidades fiscalizadoras.<sup>13</sup> Lo mismo se ha dicho desde el derecho internacional: la Convención Interamericana contra la Corrupción (art. 3, punto 11) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 5, punto 1 y art. 13, punto 1) destacan la importancia de contar con mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción.

Dichos postulados se vinculan especialmente con este mecanismo inclusivo de control, pues la participación de la sociedad civil

---

<sup>13</sup> INTOSAI, *Principios de transparencia y rendición de cuentas: principios y buenas prácticas: ISSAI 21*, Copenhague-Viena, INTOSAI, 2010, principio 9.

—tanto en organizaciones como individualmente— da voz a los ciudadanos en la planificación, el desarrollo, la evaluación o difusión de auditorías, y ellos mismos son los principales interesados en velar por la transparencia en el manejo de los recursos públicos y por la mejora de las políticas que más les conciernen.

- *Falta de coordinación con otros organismos de control.* Como señalamos al comenzar, la AGCBA forma parte de un sistema de control que comprende, como organismo de control interno, la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (SIGEBA) y otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo u *Ombudsman*. Esta coexistencia e interacción sobre un campo específico requiere esfuerzos de coordinación a fin de que el ejercicio del control no se transforme en una barrera para la administración.

Esta coordinación no ha sido moneda corriente, generando sobrecarga en los organismos sometidos a evaluación y dificultades para la gestión. En muchos casos, la interacción suele limitarse al intercambio de informes sobre un mismo organismo entre la auditoría interna y externa. En la práctica, la gestión suele afrontar auditorías simultáneas (internas, externas, de la Defensoría) sin la suficiente articulación ni con el suficiente lapso entre proyectos. Por lo tanto, puede haber superposición de requerimientos de información entre organismos al mismo ente y proyectos que se desarrollan de manera simultánea. Pueden mencionarse, sin embargo, ejemplos positivos de coordinación; por ejemplo, la recuperación de observaciones efectuadas por otro organismo para dotar de consistencia a recomendaciones propias.

- *Oportunidad de los informes.* El valor de un proceso de evaluación no sólo reside en el acierto de las observaciones y de las recomendaciones, sino también en su oportunidad. En ese sentido, la AGCBA tiene aún cuentas pendientes respecto a mejorar el tiempo de finalización de los proyectos, acercándolos más al tiempo de la gestión para darles mayor utilidad. Ya porque los responsables de las políticas demoran en el envío de información y documentación, ya por la predominancia de controles *ex post* en detrimento de análisis concomitantes, los informes tienen, como señalan diversos autores, problemas de oportunidad que limitan su contribución.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> José Miguel González Tallón, “¿Puede la auditoría realizarse al mismo tiempo que la gestión auditada

Otro aspecto que constituye una tensión respecto a este tema surge de la conformación plural de la autoridad de la AGCBA. La necesidad de lograr acuerdos y construir consensos por parte de la autoridad colegiada para aprobar los informes hace que, en ocasiones, se demore su aprobación y se lesione su oportunidad. Esto resulta en informes que pueden llegar con información diferida y sugerencias y observaciones tardías que se vuelven inoportunas. Sin embargo, lo que se pierde en oportunidad significa una ganancia en términos de legitimidad, por el consenso plural de las decisiones adoptadas; y en ello se resume esta tensión entre oportunidad y legitimidad.

## Conclusión

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires verifica en términos normativos, desde hace más de quince años, el uso correcto de los recursos destinados a las políticas públicas. Sin embargo, no se ha limitado a ello; con el advenimiento de nuevas perspectivas de control y demandas sociales cada vez más exigentes, ha desarrollado modelos de análisis estrechamente emparentados con las metodologías de evaluación que pueden dar cuenta no sólo del uso correcto de los recursos, sino también de los logros de su aplicación, de su eficacia y su eficiencia, de sus resultados y sus impactos.

Este camino está lleno de tensiones y problemas, por la herencia recibida de los modelos de control tradicional, que limita las miradas valorativas; por las disputas entre profesionales de las ciencias más ortodoxas y aquellos que se incorporaron recientemente a las instituciones del control; por el modelo institucional adoptado, que aún sigue teniendo que justificar su pertinencia ante los detractores que pregonan las virtudes de los modelos que, además de valorar, pueden imponer sanciones.

Pese a estas cuestiones y a las limitaciones y tensiones que hemos descrito en nuestro trabajo, los aportes concretos de la AGCBA a la mejora de las políticas públicas son notorios, lo mismo en el ámbito que llamamos sistémico (contribuyendo a la transparencia y la rendición de cuentas) como en el estratégico (que lleva a la mejor toma de decisiones y reformulación de políticas) y en el operativo (donde se resuelve buena parte de las preocupaciones cotidianas de los

---

y seguir siendo auditoría? La auditoría continua y el control financiero permanente”, *Auditoría Pública*, 54 (2011), pp. 33-42.

ciudadanos). En todos ellos se consolidan aprendizajes para los distintos actores de la administración pública.

Los logros y las fortalezas alcanzados, si bien valiosos, dejan aún desafíos por cumplir. La AGCBA, como organismo reciente de una ciudad autónoma joven, es parte de un complejo proceso de construcción institucional, que provoca un continuo ajuste de funciones y tareas en los nuevos organismos. En esas circunstancias, la búsqueda de los diseños institucionales más adecuados y de las herramientas, metodologías y técnicas que optimicen la labor de los organismos de control, para que sean capaces de mejorar las políticas públicas, es una obligación indispensable.

Las tareas desarrolladas hasta ahora, consolidadas en informes de auditoría, contribuyen al proceso de evaluación de las políticas públicas en tanto ofrecen datos sobre la gestión operativa, sustentan la toma de decisiones estratégicas y favorecen mayor transparencia al facilitar el acceso a la información a los distintos actores de la sociedad.

En tanto la ciudad no cuente con agencias de evaluación institucionalizadas, y mientras la AGCBA mantenga la atribución de evaluar las políticas y los programas, es indispensable intensificar su papel de evaluadora, que se halla entre sus responsabilidades primarias, porque sus contribuciones al respecto ya han demostrado ser significativas. Para lograrlo, son requisitos insoslayables fortalecer la interdisciplinariedad, consolidar el rigor técnico de sus profesionales y desarrollar procesos participativos que aumenten su legitimidad social.

## Bibliografía

- Auditoría General de la Nación, Normas de Auditoría Externa, aprobadas por la Resolución N.º 145/93/AGN, 1993.
- García Delgado, Daniel, “La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural”, documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7-9 de noviembre, 1996.
- García Puente, María Jimena, “La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario, 5-8 de noviembre, 2003.
- González Tallón, José Miguel, “¿Puede la auditoría realizarse al mismo tiempo que la gestión auditada y seguir siendo auditoría? La auditoría continua y el control financiero permanente”, *Auditoría Pública*, 54 (2011), pp. 33-42.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), “Declaración de México sobre independencia de las entidades fiscalizadoras superiores”, 2007, [http://www.issai.org/media\(459,1033\)/ISSAI\\_10\\_S.pdf](http://www.issai.org/media(459,1033)/ISSAI_10_S.pdf).
- , *Principios de transparencia y rendición de cuentas: ISSAI 20*, Copenhague-Viena, INTOSAI, 2010.
- , *Principios de transparencia y rendición de cuentas: principios y buenas prácticas: ISSAI 21*, Copenhague-Viena, INTOSAI, 2010.
- Lerner, Emilia Raquel, “El control externo gubernamental: el caso argentino”, en Ángel Ginestar (comp.), *Lecturas sobre administración financiera del sector público*, Buenos Aires, CITAF-OEA, 1996, t. 1, pp. 343-402.
- Nirenberg, Olga, “Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales”, <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/49/nirenber.pdf>.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Guía para la evaluación del desempeño de entidades fiscalizadoras superiores*, s. p. i., 2002.
- , *Declaración de Asunción: principios de rendición de cuentas*, San José, Contraloría General de la República, 2010.
- , “La participación ciudadana como herramienta para transparentar la gestión de las EFS y los mecanismos de inclusión ciudadana en el control gubernamental externo”, ponencia presentada en la XX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, Guatemala, 5-10 de julio, 2010.
- Osuna, José Luis y Carolina Márquez (dirs.), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 2000.

Santiago, Fernando y Nuria García Wolff, “La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA): aportes a la transparencia y gobernabilidad en Buenos Aires”, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 2013.

*Sitios de Internet consultados*

[www.agcba.gov.ar](http://www.agcba.gov.ar)

[www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

[www.buenosaires.gob.ar](http://www.buenosaires.gob.ar)

[www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

[http://www.issai.org/media\(819,1033\)/ISSAI\\_21\\_S\\_endorsement\\_version.pdf](http://www.issai.org/media(819,1033)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf)

[http://www.issai.org/media\(819,1033\)/ISSAI\\_21\\_S\\_endorsement\\_version.pdf](http://www.issai.org/media(819,1033)/ISSAI_21_S_endorsement_version.pdf)

<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b58.Html>

<http://www.olacefs.net/uploaded/content/category/1939645031.pdf>

*Avances y retos de la evaluación de políticas  
públicas en gobiernos subnacionales*

se terminó de imprimir en septiembre de 2015,  
en los talleres de Solar, Servicios Editoriales,  
S. A. de C. V. (Calle 2, núm. 21, San Pedro  
de los Pinos, México, D. F., 03800).

Se tiraron 410 ejemplares.

El cuidado editorial estuvo a cargo  
de Oliver Peña Habib.

ISBN 978-607-9367-60-2



9 786079 367602



[www.clear-la.org](http://www.clear-la.org)