

Manual de Evaluaciones en la Obra Pública



Ministerio de
Obras Públicas
Argentina

Secretaría de Gestión
Administrativa

Dirección Nacional de
Integridad y Transparencia

Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1. Definiciones conceptuales.....	7
1.1. ¿Qué es la evaluación?.....	7
1.2. ¿Por qué y para qué evaluar?.....	13
1.3. Tipos de evaluación.....	14
1.4. Evaluación de proyectos de inversión en la Administración Pública Nacional.....	23
Capítulo 2. Herramientas metodológicas para evaluar los impactos de la Obra Pública.....	28
2.1. Enfoque de brechas de inversión en infraestructura.....	28
2.2. Índices para evaluar la inversión en Obra Pública.....	30
2.3. Estimador de Empleo de la Obra Pública.....	37
Capítulo 3. Perspectivas estratégicas para la evaluación de la Obra Pública.....	41
3.1. El impacto de la Obra Pública sobre brechas de género.....	41
3.2. La Obra Pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	43
3.3. Obra Pública, Ambiente y Cambio Climático.....	47
Capítulo 4. Cuestiones prácticas.....	50
4.1. Qué evaluar. El objeto y alcance de la evaluación: plan, programa y proyecto.....	50
4.2. Cómo elegir y planificar la evaluación. Restricciones y condiciones para poder evaluar.....	51
4.3. Las preguntas de evaluación y el diseño de indicadores.....	56
4.4. La difusión de los resultados de la evaluación.....	58
Bibliografía.....	62
Autoridades.....	63

Introducción

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) es el área del Gobierno Nacional responsable de la planificación y la ejecución de obras de infraestructura resilientes para promover el Desarrollo con Inclusión Social de la República Argentina.

Se propone ser uno de los motores del desarrollo productivo y del crecimiento de nuestro país, a través de un Plan de Infraestructura Federal de calidad, sostenible y sustentable, que tenga como ejes la creación de puestos de trabajo, la promoción de la inclusión social y la igualdad en el acceso a los servicios públicos por parte de la ciudadanía, acompañando los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Asimismo, se compromete a la implementación de buenas prácticas, modelos institucionales y herramientas tecnológicas para promover la transparencia y el ejercicio del control ciudadano, en materia de planificación, contratación, ejecución física y financiera de las obras públicas.

Las nuevas prioridades de agenda y la interrelación de la Obra Pública con otras dimensiones del bienestar social colocan en un lugar preponderante al monitoreo continuo de la gestión y a la evaluación de las políticas públicas distributivas para apuntalar la recuperación económica, social, laboral, sanitaria educativa y habitacional. En esta agenda ocupa un lugar central **reducir las brechas sociales y territoriales**. A la par, la pobreza y la desigualdad tienen género y edad, y es necesario tenerlas en cuenta a la hora de planificar en infraestructura.

En ese sentido, desde **el MOP se trabaja en desplegar políticas para reducir brechas de infraestructura con perspectiva federal; implementar políticas de infraestructura del cuidado; y generar políticas de fortalecimiento institucional, transformación digital, participación y control ciudadano**. El **monitoreo y la evaluación** deben consolidarse como una **práctica permanente del Estado**, siendo un instrumento esencial para contribuir a la mejora de la toma de decisiones públicas y a la rendición de cuentas de los actos públicos, a fin de mejorar el bienestar social.

Para ello, es central:

- **Monitorear y evaluar las intervenciones** para retroalimentar los procesos de planificación e implementación de las políticas y/o proyectos de obras públicas.
- **Introducir la perspectiva de género** e infancias para amplificar sus impactos.
- **Fortalecer la gestión por resultados** promoviendo que todos los recursos y esfuerzos del sector público privilegien los resultados por sobre los procedimientos haciendo más dinámica la gestión y con foco en la consecución de metas que mejoren la vida de la población.
- **Articular con diversos actores para construir y mejorar colectivamente**, con base a la evidencia, las intervenciones en aras de apuntalar el desarrollo, el acceso y la igualdad en la Obra Pública.

Para avanzar al respecto, es central fortalecer la **gestión por resultados** promoviendo que todos los recursos y esfuerzos del sector público privilegien los resultados por sobre los procedimientos, haciendo más dinámica la gestión y con foco en la consecución de metas que mejoren la vida de la población.

En este marco, a través de la Resolución 118/21¹, se creó el **Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas** bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del MOP con el fin de **monitorear las acciones que se llevan adelante en materia de Obra Pública a nivel federal** y evaluar el diseño y los procesos de los planes, programas y proyectos, como también sus resultados y potenciales impactos.

Estas acciones son **articuladas bajo la Red de Áreas de Monitoreo y Evaluación de la Obra Pública**, integrada por las áreas sustantivas del ministerio, sus organismos descentralizados y empresas. Asimismo, el Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas desarrolla agendas de trabajo conjuntas con otras áreas estatales del Gobierno Nacional, provincial y municipal, con organismos internacionales y actores integrantes del Observatorio de la Obra Pública (espacio institucionalizado de participación y control ciudadano integrado por cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc.) con el fin de **desarrollar un sistema de intercambio de información y diálogo continuo con las distintas áreas sustantivas** del ministerio, orientado a fortalecer el monitoreo y evaluación de la Obra Pública.

Entender el rol de la Obra Pública como un motor del desarrollo productivo y de la inclusión social hace **necesario el fortalecimiento institucional en términos del monitoreo y la evaluación de las acciones que se llevan adelante**, a través de instancias que den cuenta de las formas en que se destinan los recursos a partir de evidencia sólida.

La actual gestión del MOP trabaja en mejorar el impacto de las obras públicas y fortalecer la confianza de la ciudadanía a través del impulso de un conjunto de políticas de transparencia transversales a todo el organismo. Se entiende que el rol del MOP no está únicamente vinculado al desarrollo de infraestructura, sino que también debe formar parte de los procesos de construcción de sentido y el impulso de **políticas públicas que incorporen en las agendas del Estado la transparencia, la participación y el control ciudadano, al igual que el enfoque de derechos, la perspectiva de género y la ambiental**.

En este marco de fortalecimiento de la gestión por resultados, **el presente Manual busca promover estándares y recomendaciones de buenas prácticas en evaluación de políticas, programas y proyectos de Obra Pública**, incorporando dimensiones estratégicas como género, ODS, ambiente y cambio climático e impactos territoriales. Asimismo, dentro del abanico de herramientas metodológicas para la evaluación de resultados, se incorporan las desarrolladas por el Programa de Monitoreo y Evaluación para evaluar los impactos de la inversión en infraestructura del MOP: índices multidimensionales para la focalización de las obras y brechas de infraestructura.

En este sentido, este documento pretende generar una contribución al **fortalecimiento de los procesos de evaluación de la Obra Pública, mejorando los procesos de gestión y generando evidencia sobre las políticas**, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado.

¹ Accedí a la resolución completa en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-118-2021-348867/texto>

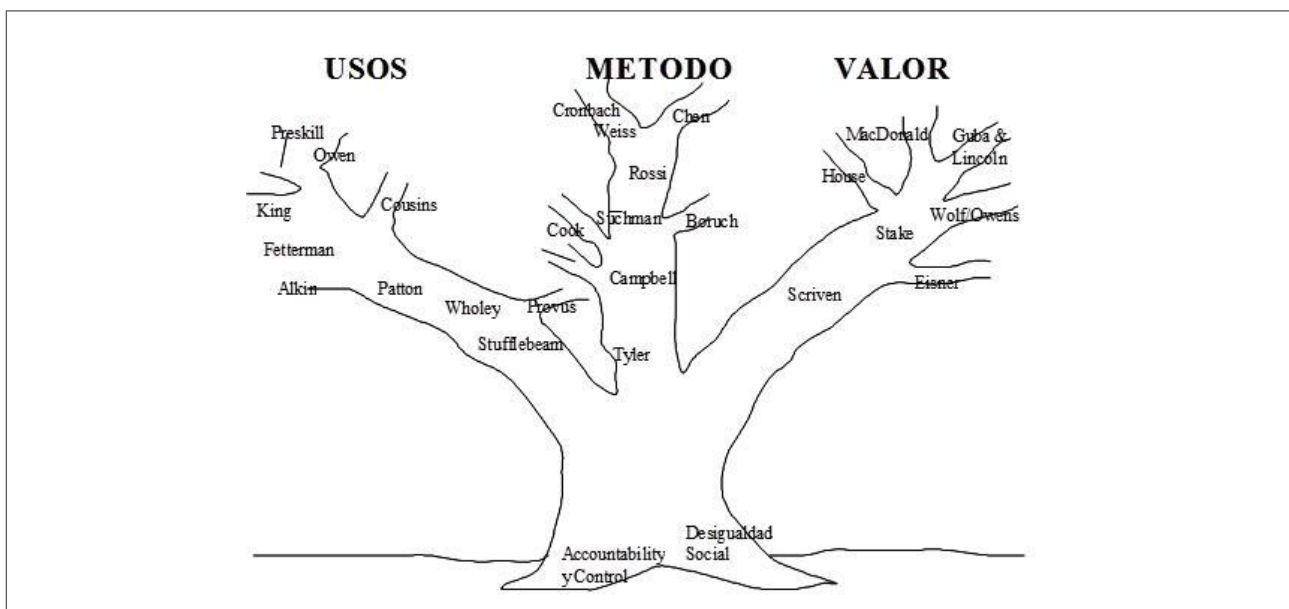
Esta publicación se organiza en cuatro capítulos. En la primera parte, se abordan definiciones teóricas sobre el concepto de evaluación, su función en el ciclo de las políticas públicas y los diferentes tipos de evaluación que se desarrollan en cada etapa del ciclo. La segunda unidad presenta las herramientas metodológicas desarrolladas por el Programa de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional de Transparencia para realizar diagnósticos y análisis de la inversión en Obras Públicas, tanto en relación a las brechas existentes en la dotación de infraestructura, su impacto en el empleo y su priorización en función de los niveles de vulnerabilidad social. El tercer capítulo desarrolla temas clave para la evaluación de la inversión en infraestructura como las brechas de género, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el ambiente y el cambio climático y el impacto de las obras sobre el territorio. Finalmente, la última sección expone cuestiones de índole práctico a la hora de diseñar y desarrollar una evaluación de una política pública, programa o proyecto de infraestructura.

Capítulo 1. Definiciones conceptuales

1.1. ¿Qué es la evaluación?

La evaluación de políticas públicas es un **campo analítico y de estudio específico dinámico y de continuo crecimiento** no sólo en el ámbito académico sino también entre las personas que toman decisiones en el ámbito público. En este sentido, se pueden encontrar diversas definiciones de evaluación que siguen la trayectoria de su evolución en el tiempo. Como señala Marvin Alkin (2004), **las teorías de evaluación se pueden clasificar según el grado en que se centran en los métodos, usos o valoración**. Estos tres enfoques constituyen las principales ramas del árbol de tradiciones en evaluación y hay diversas definiciones de evaluación en relación con cada una de ellas.

Ilustración N° 1. Tradiciones en evaluación



Fuente: Alkin, Marvin C., ed. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, Thousand Oaks, California: Sage.

Sin desconocer estos debates, se considera relevante sentar ciertos marcos básicos al momento de evaluar políticas públicas o programas en el Estado argentino. En este sentido, en términos generales, **evaluar implica señalar el valor de algo o de alguien**; tal como lo señala la Real Academia Española: evaluar es “señalar el valor de una cosa”. De hecho, la palabra evaluar proviene del latín *valere*.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el glosario de términos, señala que la evaluación es la:

“Apreciación sistemática y objetiva de un programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida” (OCDE, 2002: 21).

A partir de ello, y en base a bibliografía de referencia en la materia², en este manual se entiende que:

La **evaluación** es una **actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas** (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y comparaciones respecto de parámetros establecidos para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado.

En esta definición se destacan algunos puntos que resulta pertinente precisar, sobre todo atendiendo a una definición de la evaluación de políticas:

- Considerar a la **evaluación como proceso institucional y actividad programada**, no esporádica o eventual. La evaluación constituye una intervención, deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos y se le deben atribuir recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero.
- Proponer a la evaluación como herramienta para **mejorar las intervenciones públicas**, y no como control o auditoría, o como fin de la investigación.
- Aplicar la evaluación **a todas las fases del ciclo de la intervención pública**.
- Hacer énfasis en el **entendimiento integral de las intervenciones**: resultados, impactos, sin olvidar los procesos y la teoría que sustenta la intervención.
- Destacar el carácter **pluralista y participativo** de los actores implicados, siempre que sea posible.
- No eludir el **juicio de valor fundamentado**. El carácter distintivo de la evaluación es construir sus juicios valorativos fundamentados sobre los efectos de las intervenciones públicas, apoyándose en una metodología que ofrezca las mayores garantías de credibilidad. Se debe garantizar la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de sus conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica que reflejaran sus informes.
- Realizar una consideración metodológica y procedimental como prolongación (procedimientos sistemáticos) que aplica sistemáticamente el **método científico** para la recogida y análisis de información.

² OCDE (2002); AEVAL (2010); Nirenberg, O y Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2000); Tamayo Saez (1997).

- Combinar **técnicas cualitativas y cuantitativas**, en lo posible, triangulando los resultados. Hoy en día no se trata de contraponer métodos cuantitativos y cualitativos, sino de complementarlos para enriquecer los hallazgos evaluativos.
- **Generar comparaciones respecto de parámetros definidos:** los juicios valorativos se emiten a través de la realización de comparaciones, en relación a modelos o estándares deseables, o bien respecto de sí mismo a través del tiempo o en comparación con otros casos; en suma, respecto de la direccionalidad o las metas que se habrán definido previamente. Se apunta a saber qué y cuánto cambió y poder emitir un juicio acerca de si la situación está mejor, peor o igual.
- Incluir siempre **recomendaciones para acciones futuras** para la mejora de la intervención pública, ya sea fortaleciendo líneas de acción o introduciendo cambios; y estas recomendaciones deben estar debidamente fundamentadas, apuntalando procesos de aprendizaje. Para que dichas recomendaciones se conviertan en mejoras reales en el diseño, la operación y los resultados de un programa, los hallazgos deben ser pertinentes, es decir, deben estar conectados con la lógica causal de la política pública, y no sólo aludir a aspectos secundarios. Las recomendaciones **tienen que ser factibles y realizadas con claridad y precisión**, no genéricas. Involucra también considerar un conjunto de dispositivos diversos para comunicar los resultados a través de publicaciones, informes, folletos, infografías, reuniones, talleres, medios de comunicación, etc.
- Utilizar como base una doble vertiente de utilidad: para mejorar la gestión y para el rediseño de acciones futuras.
- **Considerar la finalidad última:** la **mejora de la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado**. La evaluación busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura orientado a la mejora continua de la gestión pública. No persigue la recriminación o sanción como fin último.

A los aspectos anteriores se adicionan algunos principios de evaluación a considerar que sirven para guiar los procesos de gestión de las evaluaciones:

Transversalidad	La evaluación no se entiende tan sólo como la última etapa del proceso de planificación, es un proceso transversal que integra todas las etapas de una política pública.
Utilidad	El proceso y los resultados de la evaluación deben ser útiles tanto para los agentes involucrados en la evaluación como para los destinatarios de la política pública.
Causalidad	La evaluación debe vincular los aspectos de las políticas públicas con la gestión, la realización y los resultados, estableciendo las relaciones causales que existen entre estos aspectos, midiendo la eficacia y la eficiencia.
Transparencia	Debe garantizarse la transparencia del proceso de evaluación, favoreciéndose la rendición de cuentas y proporcionando la información necesaria para los actores implicados en la política pública.
Factibilidad	Tiene que ser factible, es decir, suponer un esfuerzo razonable y debe ser políticamente viable como también atender a los antecedentes sociales, políticos, culturales, de género, etc, de la situación estudiada.
Aprendizaje	La evaluación de las políticas públicas tiene la finalidad de proporcionar la información necesaria para alcanzar mejores logros a través de un aprendizaje continuo.
Participación	Debe procurarse establecer los mecanismos de participación necesarios para que los agentes involucrados puedan valorar los aspectos objeto de la evaluación de una política pública.

Fuente: Elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de la Dirección Nacional de Transparencia dependiente de la Secretaría de Gestión Administrativa (SGA) del Ministerio de Obras Públicas.

1.1.1. Objetivos de la evaluación

La evaluación es una **herramienta que permite valorar lo que hace el Estado a través de sus proyectos, programas, políticas públicas y mejorar las intervenciones públicas**. La evaluación permite identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de las intervenciones, así como también los efectos no buscados. Asimismo, las evaluaciones generan resultados, recomendaciones y lecciones aprendidas que contribuyen a aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad del accionar público, sea a nivel de la toma de decisiones políticas como en el contexto de la gestión de un proyecto o programa específico.

En términos generales, se pueden distinguir **dos objetivos de las evaluaciones**:

- **Aprendizaje y mejora continua:** Existen numerosos factores por los cuales el diseño y la ejecución de una intervención no logran contribuir de manera óptima a la solución del problema que dio lugar a su implementación. Sea que se trata de deficiencias en el diseño, debilidades en cuanto a la estructura y los procesos de ejecución, hipótesis de impacto imprecisas o cambios socio-políticos en el contexto de la intervención, los desafíos son numerosos y, en parte, imprevisibles. Por eso, una institución del Estado que implemente cualquier tipo de intervención pública debe disponer de instrumentos evaluativos que permitan analizar los aspectos mencionados, identificar las fortalezas y las debilidades y mejorar las intervenciones en términos de su efectividad, eficiencia y sostenibilidad.
- **Rendición de cuentas:** Las evaluaciones permiten estimar la medida en que una intervención está logrando los efectos e impactos deseados sobre una población meta. La información válida y confiable posibilita a las áreas estatales contar con evidencia relacionada a la aplicación de los recursos públicos, así como sobre el diseño, el desarrollo y los resultados de sus intervenciones

Evaluación como concepto distinto de la auditoría, el control y la investigación

No debe confundirse la evaluación con otras prácticas complementarias como son la auditoría, el control de gestión o contable, o la inspección. La extensión del uso del término de evaluación suele estar asociada a confusiones, atribuyéndola a todo tipo de recolección de información o investigación en el sector público.

Control	Auditoría	Inspección	Evaluación
El <i>control</i> consiste en verificar el respeto a las normas. En el control se miden las desviaciones respecto a las normas y rinde cuenta.	La <i>auditoría</i> comprende una parte del control de regularidad y de conformidad y una parte de control de eficacia bajo presupuestos de mejora.	La <i>inspección</i> engloba varias actividades, ejercidas separada o conjuntamente, que van del control y la supervisión de actividades reglamentarias hasta el análisis y cualificación de prácticas individuales o de funcionamiento de sistemas.	La <i>evaluación</i> busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público. No persigue la recriminación o sanción como fin último. Emite un juicio de valor fundamentado sobre las intervenciones públicas.

A menudo también suele existir una confusión entre evaluación e investigación.

Aspectos distintivos entre evaluación e investigación:

Sus propósitos: la mayor distinción entre investigación y evaluación se produce en el punto de las recomendaciones para la acción. La investigación social pone el acento en incrementar el cuerpo del conocimiento. Si bien la evaluación también contribuye a este último aspecto, su propósito central busca transformar la acción. Los plazos de tiempo, la retroinformación y la utilización de los resultados adquieren una importancia mayor en evaluación que en investigación académica.

Aspectos comunes entre evaluación e investigación:

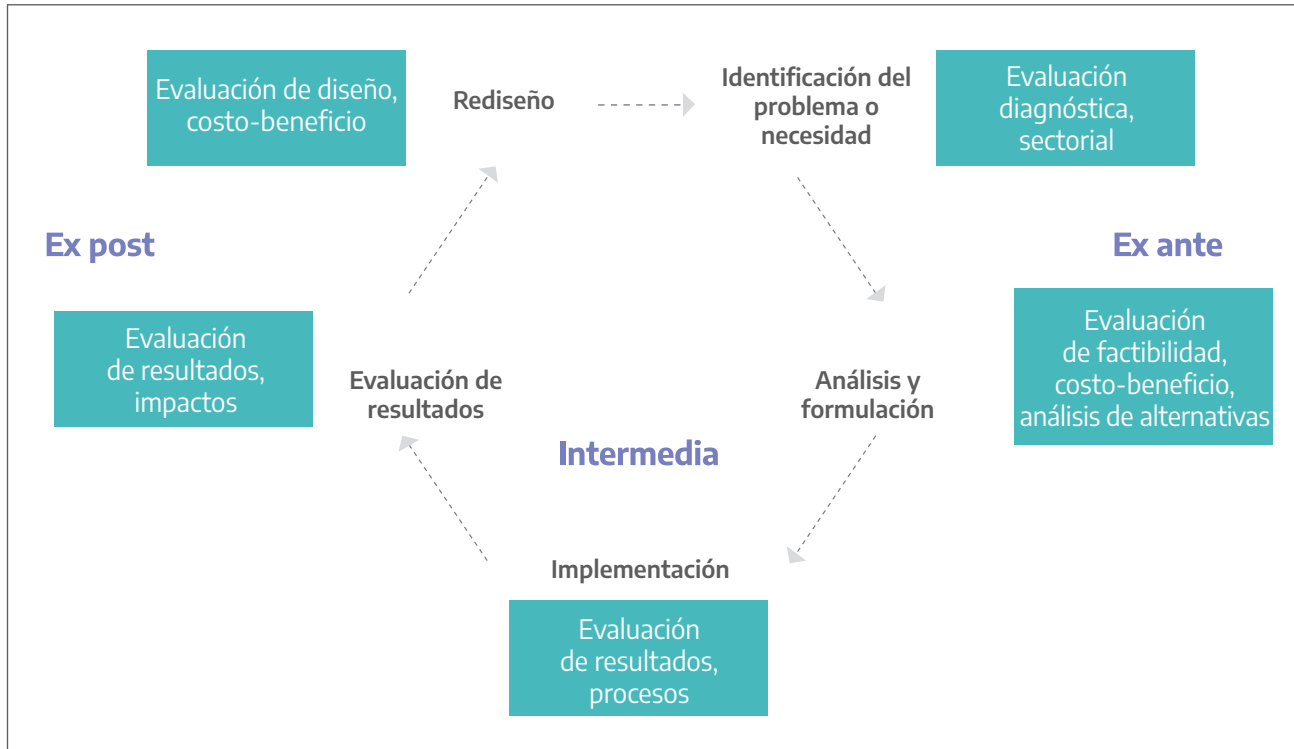
Comparten métodos y preocupación por el rigor y la confiabilidad de sus procedimientos y resultados.

1.1.2. La evaluación en el ciclo de las políticas públicas

El **ciclo de las políticas públicas** define conceptualmente un tipo ideal que establece diferentes fases o etapas del proceso de la política pública: **instalación en agenda del problema, diseño, implementación y evaluación**. Las fases del ciclo de una política pública están estrechamente relacionadas existiendo una alta dependencia entre ellas. El ciclo, como en cualquier sistema, concluye con un proceso de **retroalimentación**. La evaluación es un proceso que constituye una parte fundamental del ciclo integrado de la política pública donde, junto al seguimiento, retroalimenta el proceso de planificación, permitiendo el incremento progresivo y continuo de la eficacia de las actuaciones públicas.

Como señala Manuel Tamayo Sáez (1997), **la evaluación es la última fase** del proceso de la política pública y, como éste es cíclico, es **también la primera** porque conduce a una revisión del estado del problema. El fin es producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introduciendo modificaciones a la política o la sucesión de ésta por una más adecuada.

Gráfico N° 1. Ciclo de las políticas públicas y evaluación



Fuente: Elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de la Dirección Nacional de Transparencia dependiente de la SGA del Ministerio de Obras Públicas.

Como se observa en el gráfico N° 1, en la última fase está la evaluación. Asimismo, como veremos más adelante, en cada fase se desarrollan diversos tipos de evaluación.

1.1.3. Planificación, monitoreo y evaluación

Existe una relación directa entre la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. **La evaluación no puede concebirse como un hecho aislado y final, sino como una práctica continua que acompaña a todo el proceso**, desde el momento de la planificación (evaluación *ex ante*) a la fase de implementación (evaluación de procesos) y a la verificación de sus resultados y efectos finales (evaluación *ex post* o evaluación de impacto). Esto se fundamenta en el hecho de que la evaluación, además de otras consideraciones de interés, entraña un tipo de cultura político-administrativa que pretende potenciar el saber en las organizaciones para cambiar, mejorar y resolver de mejor manera los problemas del futuro.

Si en la planificación no se formularon con precisión los objetivos y las metas a las cuales se desea arribar (estas últimas cuantificadas para un universo determinado, en un período de tiempo dado y en un territorio delimitado), se hace más difícil evaluar; esa es una de las razones por las cuales se afirma que los procesos de la planificación están tan estrechamente ligados a los de la evaluación.

El sistema de monitoreo es un instrumento que acompaña a la gestión para la toma de decisiones informadas, mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas.

Un esquema de monitoreo de desempeño permite dar cuenta de la medida en que una entidad actúa conforme a criterios, normas y directrices que guían la intervención de las entidades y/u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos en la planificación tales como los productos, los resultados y los impactos (García López, R. et al., 2010, p. 74).

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que **el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política o programa.** En cambio, **la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando** (o se han logrado) **o no**, y expone los cambios que se han producido en las personas beneficiarias y en la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina consecuencias no buscadas, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Los procesos de monitoreo y evaluación son **complementarios entre sí**, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al de los objetivos que motivaron el diseño y la iniciativa. O, visto al revés, en la medida en que la evaluación revela un cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o incumplimiento).

El monitoreo es un elemento necesario del quehacer diario de las áreas del Estado. No obstante, el monitoreo sin la evaluación sólo permitiría juzgar la ejecución de una iniciativa, sin poder concluir nada al respecto; por ejemplo, de los resultados/impactos de la iniciativa y la sensatez de continuarla o suspenderla.

1.2. ¿Por qué y para qué evaluar?

1.2.1. La toma de decisiones, retroalimentación y mejora continua de las intervenciones públicas

Los propósitos de la evaluación se orientan a:

- Ayudar a tomar una decisión: por ejemplo, decisiones claves y/u otras correctivas de la implementación de un programa. También pueden contribuir a la elección de la mejor versión de un programa, a la selección del mejor diseño de un programa nuevo.
- Contribuir al aprendizaje de la organización: por ejemplo, introducir alternativas y conceptos nuevos; comprobación de la veracidad de determinadas intuiciones.
- Conocimiento básico sobre las políticas públicas: facilitar a las instituciones académicas el conocimiento de las intervenciones públicas.

- Cumplimiento de un requisito normativo: cumplir con la normativa que regula la intervención pública (por ejemplo, intervenciones públicas en materia de subvenciones).
- Rendición de cuentas a la ciudadanía: proporcionar una gestión más eficaz y eficiente para una ciudadanía que exige cada vez más transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Se señala que las funciones de la evaluación son:

- Función de aprendizaje continuo para la mejora del ejercicio del poder y la gestión pública.
- Función de responsabilizar a las/los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas.
- Función de rendición de cuentas.
- Función comunicativa al crear transparencia e infundir confianza respecto a la gestión de las políticas públicas.

Por otra parte, también se remarca que la utilidad de la evaluación refiere a que:

- Proporcionar información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas.
- Facilitar la toma de decisiones de interés público y servir para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos.
- Proveer de mecanismos de control administrativo, de legalidad y financieros.
- Contribuir a la detección y corrección de errores a nivel de políticas, programas o proyectos. Servir como herramienta para valorar la conveniencia de las actividades emprendidas y descubrir formas de mejora de la eficacia en la ejecución.

1.3. Tipos de evaluación

Existen diferentes tipos de evaluación, que refieren en todos los casos a distinciones entre formas, modalidades, tipos, enfoques, perspectivas y expectativas de evaluación. Generalmente, estos distintos tipos de evaluación surgen de la incorporación, en la práctica misma de evaluar, de nuevos núcleos de interés y de los diferentes énfasis que las y los agentes evaluadores fueron incorporando durante el trabajo propiamente dicho. Algunos tipos de evaluación surgen para superar restricciones existentes, otras simplemente por las distintas necesidades que aparecen. En todo caso, se trata de tipologías no excluyentes.

Los tipos más difundidos y aplicados pueden representarse según el siguiente criterio de diferenciación:

- Según quién/es evalúan: interna o externa.
- Según la perspectiva temporal o momento de la evaluación: *ex ante*, intermedia, *ex post*.
- Según el contenido de la evaluación: conceptual o de diseño, de procesos, de resultados e impacto.
- Según los propósitos: formativa, sumativa o de resumen, descriptiva o explicativa.

1.3.1. Evaluación interna y externa

En función de quién es la o el agente que evalúa, pueden distinguirse dos grandes categorías: la evaluación interna y la evaluación externa. Sin embargo, respondiendo a nuevas necesidades, se distinguen también la evaluación mixta, la autoevaluación y la evaluación participativa.

La **evaluación interna** es la que es **realizada por agentes o grupos pertenecientes a la misma institución gestora del proyecto**. No se trata de personas involucradas directamente en la ejecución, ya que en ese caso se trataría de una autoevaluación realizada por agentes y personas ejecutoras del proyecto. Este tipo de distinción es relevante en el marco de organizaciones de tamaño y complejidad considerables. Es en este tipo de organizaciones donde es factible que existan agentes o grupos de agentes con dedicación exclusiva a la evaluación, en forma casi externa; es decir, por fuera del área específica directamente ejecutora del proyecto, programa o política. En cambio, en organizaciones pequeñas o simples, donde las estructuras y funciones no son tan claramente diferenciables, la evaluación interna equivale directamente a una autoevaluación.

La **evaluación externa** es la que **realizan personas evaluadoras que no pertenecen a la organización** ejecutora o gestora del proyecto evaluado. Generalmente las organizaciones recurren, para este tipo de evaluación, a consultoras, consultores o investigadores independientes, universidades o personas expertas internacionales en la materia. En algunos casos, la decisión de realizar una evaluación externa es tomada por el mismo grupo responsable del proyecto, pero en otros casos ocurre que la decisión es tomada por la agencia que financia o el organismo del cual depende jerárquicamente el ejecutor. Dependiendo de cuál sea la variante, es decir, desde dónde provenga la decisión de realizar una evaluación externa, será la orientación y modalidad de la misma.

Asimismo, e independientemente de que sea interna o externa, la evaluación también puede ser **participativa**. Esta es una tipología que apunta a designar un **tipo de evaluación que incluye tanto a las personas destinatarias como a otros actores de los proyectos** en los distintos momentos del proceso de evaluación, no solamente como fuente de información sino también como partícipes del diseño, ejecución, conclusiones y recomendaciones.

Por supuesto, existen diversas opiniones acerca de las ventajas y desventajas de cada tipo de evaluación de acuerdo al criterio de quién evalúa. Por un lado, existe la visión que acuerda con el tipo de evaluación interna bajo el argumento de que no existe nadie mejor que el propio personal para conocer y comprender los objetivos, metodología, destinatarios y dinámica de la intervención. Al ser las y los mismos agentes ejecutores quienes realicen la evaluación, se hace más fácil el aprovechamiento de las conclusiones y la adopción de medidas de mejora. La principal dificultad reside en el riesgo de la existencia de poca objetividad o sesgo contenido en el proceso. Los intereses contrapuestos y compromisos afectan directamente la posibilidad de presencia de cierta imparcialidad requerida al momento de presentarse y evaluar el objeto en cuestión.

Por otro lado, un argumento en favor de la presencia de una institución, agente o grupo evaluador externo es que permite contar con mayor distancia del proceso de evaluación. Además de traer a la organización experiencias y conocimientos nuevos que de algún modo ayudan a crear objetividad. Pero esta condición no es suficiente para que la evaluación externa no presente dificultades, pueden aparecer ciertas tensiones entre el evaluador y el evaluado que den lugar a interferencias; por ejemplo, en el acceso a la información acerca del objeto de la evaluación o en resistencia por parte del evaluado a aceptar los resultados de la evaluación que pudieran cuestionar los objetivos, metas, procesos, etc. Finalmente, una institución, agente o grupo evaluador externo contratado por la organización puede incorporar una orientación propia, ideología, teorías, etc.; sin embargo, también trae consigo compromisos reales con quienes lo han contratado, algo que puede incidir en la objetividad de la evaluación.

Una solución posible es coordinar una **evaluación mixta**, armando **equipos formados por evaluadores externos e internos**, con tareas independientes y también en conjunto.

El problema de la resistencia a la propia práctica de la evaluación y a las dificultades de aceptación y uso de los resultados es un tema central. Es usual que se realicen evaluaciones cuya implementación y proceso han sido aceptados por las organizaciones evaluadas, pero al momento de analizar los resultados e implementar las recomendaciones surjan resistencias y no se tengan en cuenta por parte de las personas responsables y ejecutoras. Los compromisos que éstas tienen con las metas, objetivos o la población destinataria se presentan como barreras para la aceptación de recomendaciones o cambios.

La evaluación debe entonces incorporar dentro del proceso de definiciones todos los acuerdos y negociaciones necesarios entre las y los agentes involucrados en el proceso, en relación a los alcances, propósitos, validez, acceso a la información y difusión de la evaluación. De la misma manera, durante las diferentes etapas de la evaluación se debe prever la incorporación de mecanismos de discusión y distribución de la información que surja del proceso. De esta manera, puede lograrse un cierto consenso previo que permita llevar adelante una evaluación participativa.

1.3.2. Evaluación *ex ante*

La evaluación *ex ante* **se emprende durante el diseño, antes de iniciar una política, programa o proyecto, con el propósito de tomar decisiones acerca de si debe o no implementarse**. La evaluación *ex ante* intenta dar información sobre la eficacia de la política a implementar. Se trata de analizar y establecer si las soluciones propuestas son adecuadas a la realidad que se pretende transformar, es decir, su coherencia interna tanto en términos de recursos, objetivos, metas y actividades, como de factibilidad respecto de la disponibilidad de recursos y condiciones para desarrollar las acciones. Este tipo de evaluaciones las suelen realizar los organismos financiadores para decidir la aprobación de un proyecto. Es útil tanto para mejorar las condiciones y diseño de una política existente como para descartar y elegir posibles intervenciones.

1.3.3. Evaluación intermedia

Por otro lado, de acuerdo a la importancia que se le da a la evaluación como herramienta fundamental del ciclo de política pública y de gestión, se incorpora la evaluación intermedia. El objetivo de la evaluación intermedia radica en **medir el cumplimiento del proyecto en marcha contrastando con las condiciones y propuestas iniciales**. Produce datos sobre la direccionalidad del proyecto y los compara con las metas formuladas al inicio y las modificaciones que vayan surgiendo. Puede efectuarse para detectar rápidamente las deficiencias y desvíos, las fortalezas y las oportunidades. Así, este tipo de evaluación suma una instancia adicional e información relevante para tomar decisiones en medio de un proyecto en marcha, permitiendo corregir y minimizar los desvíos.

1.3.4. Evaluación *ex post*

La evaluación *ex post* **se concentra en los resultados obtenidos para evaluar en qué medida se alcanzaron los objetivos** planteados, los efectos atribuibles a la política sobre la situación que se pretendía modificar, también identificar los factores concretos ajenos o propios que contribuyeron a producir los resultados. Uno de los conceptos clave en este tipo de evaluación es el de línea de base, que sirve para contrastar los resultados con la situación inicial. Si bien toda metodología de planificación de proyectos, programas o políticas incluyen la fase de diagnóstico, no es habitual que éste se piense y realice teniendo en cuenta que luego se va a instrumentar una evaluación.

La evaluación *ex post* busca argumentos sólidos que indiquen la adecuación o no de la política en cuestión. **Una base sólida sobre la cual tomar decisiones** acerca de si conviene o no conviene continuar o profundizar esa línea de política.

1.3.5. Evaluación de impacto

Las evaluaciones de impacto forman parte de un programa más amplio de formulación de políticas basadas en evidencias (PBE). El enfoque de las PBE “ayuda a las personas a tomar decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos, al colocar la mejor evidencia posible de las investigaciones en el centro del desarrollo e implementación de las políticas” (Davies, 2004, p. 3). Este enfoque señala que **las decisiones de política pública deben estar basadas en la mejor evidencia disponible**. Es un cambio de perspectiva, desde los insumos a los resultados, orientado a brindar información a las personas que administran los programas, que necesitan conocer los resultados obtenidos para rendir cuentas, corregir, u orientar las decisiones.

Usualmente, la evaluación de políticas públicas se ha focalizado en los insumos y productos, o sea, en los recursos y en lo que el programa produce. Sin embargo, y simplemente a modo de ejemplo, el incremento en la cantidad de policías en las calles no brinda demasiada información sobre el cambio en la tasa de delito.

Por otro lado, la evaluación de impacto **puede presentar evidencias sólidas sobre el desempeño del programa** y, lo que es fundamental, explicitar si el programa ha alcanzado los objetivos esperados. Es una evaluación que se realiza *ex post*, es decir, **a posteriori de la ejecución del programa** o política, debido a que se necesita un plazo de tiempo determinado para que los impactos del programa sean visibles. Además, **tiene un alcance más profundo que la evaluación de resultados**, ya que examina en qué medida la intervención generó efectos más allá de los resultados esperados. También busca determinar la capacidad de las medidas instrumentadas en solucionar los problemas de la sociedad. Por ejemplo, un aumento del impuesto al consumo de tabaco, ¿realmente promueve la disminución del consumo de cigarrillos? ¿La capacitación de posgrado aumenta el salario en el mediano plazo? En otras palabras, **la evaluación de impacto responderá si un programa es realmente efectivo** comparado con la ausencia del mismo.

En términos más precisos, y tal como lo define la Guía Metodológica Sinergia (DNP; 2012), la evaluación de impacto permite:

- Atribuir impactos a un programa y examinar si está generando los efectos deseados.
- Tener evidencia concluyente para la toma de decisiones de política, así como en la priorización y justificación en el uso de los recursos.

- Estudiar aspectos de una intervención para cambiar su diseño y mejorar su efectividad.
- Comparar el impacto de un mismo proyecto, programa o política para diferentes tipos de población o diferentes contextos.
- Identificar efectos no previstos en las personas beneficiarias, ya sean positivos o negativos.

Para lo cual responde, entre otras, a las siguientes preguntas:

- ¿Qué les hubiera pasado a las personas beneficiarias si la política, programa y/o proyecto no hubiese existido?
- ¿Cuántos de los efectos sobre las personas beneficiarias se les puede atribuir a la medida y cuánto a otros factores?
- ¿Qué tan efectiva fue la intervención en lograr sus objetivos? ¿Hubo cambios, y de qué magnitud, en los problemas atacados por la política, programa y/o proyecto?
- ¿Se justifican los costos?
- ¿Se podría modificar el diseño de la política para mejorar sus efectos?
- ¿Hubo efectos inesperados?

Inferencia causal y la utilización de contrafactuales

La evaluación de impacto busca responder una pregunta eminentemente de inferencia causal. Es decir, el impacto de una intervención (o tratamiento) sobre una serie de resultados, comparándola con la situación sin intervención. Para intentar obtener este impacto, se tiene que comparar la situación de una persona, la cual fue beneficiaria del programa, respecto a la situación de la misma sin haber recibido el programa o tratamiento. Entonces, **para obtener el impacto de una intervención, es necesario observar a la persona con y sin tratamiento.** Sin embargo, es imposible observar a una persona en dos estados diferentes. Este es el principal problema de la construcción del contrafactual: **¿cómo medir lo que hubiera prevalecido en otra circunstancia?**

Es en esta situación que **se recurre al grupo de control.** A través de esta herramienta, la evaluación de impacto busca definir dos grupos de forma clara, de manera de poder comparar el grupo de tratamiento (beneficiarias y beneficiarios) con un grupo de control, sin tratamiento.

El grupo de tratamiento de la intervención son aquellas personas, hogares, instituciones o algún tipo de colectivo que forman parte de la población objetivo de la política pública, programa o proyecto a evaluar. En este grupo **se espera que el programa genere un impacto.**

Por otro lado, **el grupo de control** es el grupo de personas, hogares, instituciones u otro colectivo que **no participan del programa pero que, sin embargo, tienen todas las características como para poder recibir el tratamiento.** Por lo tanto, la única diferencia con el primer grupo es el mismo tratamiento. De alguna manera, indican qué hubiese ocurrido si la o el participante no hubiese tomado parte del programa.

En términos prácticos, puede resultar relativamente sencillo obtener el resultado del tratamiento sobre las personas participantes del programa. Sin embargo, medir qué hubiese ocurrido si no formaban parte del programa es sustancialmente más complicado. Para completar esta información, debe estimarse el contrafactual.

Estimación del contrafactual

La evaluación produce resultados fiables si el grupo de control es igual al grupo de tratamiento en todas las características, tanto observables como no observables, salvo en una: su exposición a la política, programa o proyecto. De esta manera, **cualquier diferencia entre los grupos luego de la intervención se le puede atribuir a la misma, ya que en su ausencia los dos grupos serían iguales.**

A modo de ejemplo, si suponemos que la política, programa o proyecto debe tener un resultado sobre la variable Y , el impacto de la intervención puede expresarse en términos de la diferencia entre dos números:

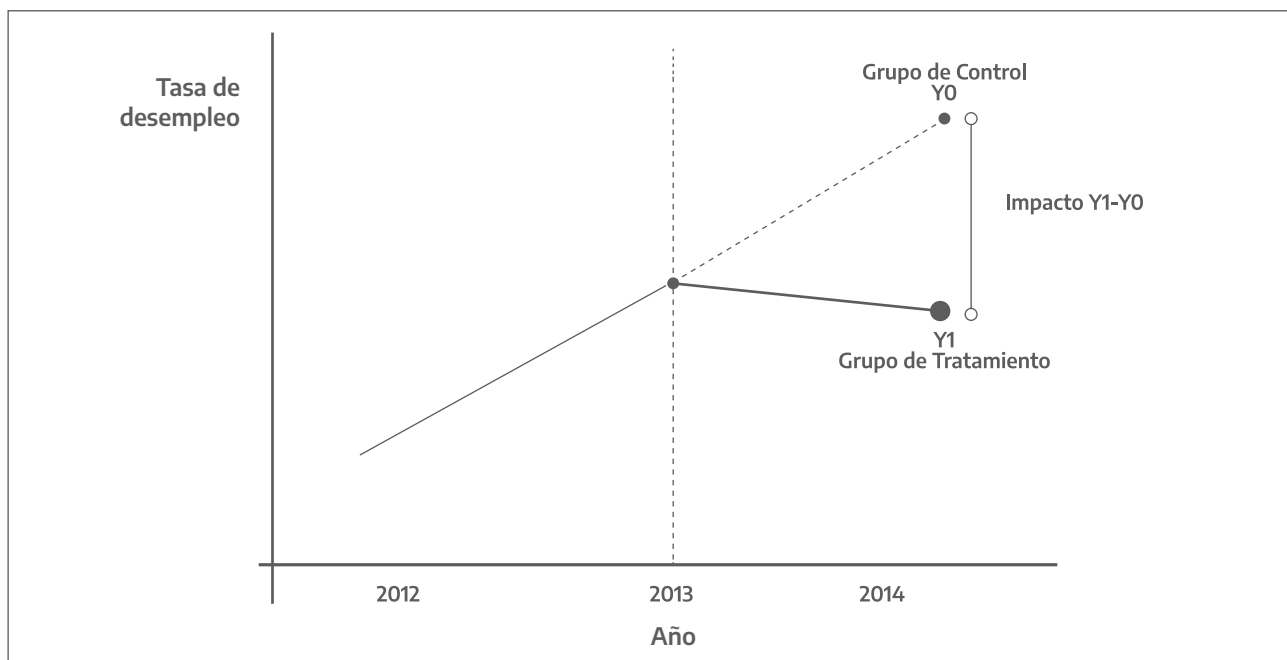
$$I = Y_1 - Y_0$$

En este caso, Y_1 es el resultado que se ha logrado con la intervención y Y_0 son los resultados que se hubieran obtenido sin la intervención.

En términos generales, Y_1 es un valor relativamente fácil de estimar. Utilizando registros administrativos, mediante una encuesta o con alguna otra técnica de observación, es posible estimar qué ha pasado con el resultado de la aplicación de la política estudiada. Por ejemplo, en un programa de capacitación de jóvenes, es sencillo conocer cuántas y cuántos consiguieron empleo luego de participar en el mismo.

Estimar Y_0 , en cambio, es más complejo. Encontrar un contrafactual válido no es una tarea fácil, sencillamente porque el mundo no puede encontrarse en dos estados al mismo tiempo. Si el programa comienza a ejecutarse, nunca se podrá saber qué hubiese pasado si no se ejecutaba. Por lo tanto, si la estimación de Y_1 surge de una medida basada en una observación de la realidad, Y_0 siempre es una declaración hipotética de lo que suponemos hubiese ocurrido sin la implementación de la política.

Gráfico N° 2. Estimación del impacto de un programa de capacitación laboral



El gráfico anterior muestra el ejemplo de un programa de capacitación laboral para jóvenes, cuyo objetivo es el de facilitar su inserción laboral. Se basa en que, en ausencia del programa, la tasa de desempleo del grupo objetivo hubiese continuado con su crecimiento natural. La línea punteada indica la evolución de la tasa de desempleo del grupo de control luego de iniciarse las actividades del programa en 2013 que, en este caso y a efectos prácticos, es creciente en el tiempo. Por otro lado, luego de 2013, la tasa de desempleo del grupo de jóvenes que formaron parte del programa, indicada con la línea de trazo grueso, disminuyó sustancialmente respecto a la presente en 2013. Lo central en este ejemplo es que la tasa es menor en el grupo de tratamiento que la que presenta el grupo de control. Como se indicó anteriormente, el impacto del programa, medido como $Y1-Y0$ en este ejemplo, es positivo.

Diseño del modelo de evaluación

La evaluación de impacto tiene que estar vinculada al contexto en el cual se desarrolla el programa a evaluar, la forma de intervención, y los actores involucrados.

Los métodos que se emplean en la evaluación de impacto difieren entre sí en función del procedimiento utilizado para definir el grupo de personas que se denomina contrafactual.

Entre los **métodos cuantitativos**, se encuentran los diseños experimentales, que se consideran la solución óptima, y los diseños cuasi experimentales, que brindan resultados confiables dependiendo de la metodología aplicada.

a) Diseños experimentales

Este método asigna aleatoriamente a la población elegible al tratamiento. La asignación aleatoria del tratamiento se puede llevar a cabo, por ejemplo, mediante un sorteo en el que se elige quién participa del programa entre una población de personas con igual derecho a participar. De esta forma, se logra obtener una estimación robusta del contrafactual.

Por medio de la asignación aleatoria, se generan grupos de tratamiento y grupos de control donde no existen diferencias sistemáticas en las características de ambos previo al inicio del programa (Walkup, 1979). Por lo tanto, si luego de comenzar a ejecutar el programa se observa algún tipo de resultado en el grupo de tratamiento, se deduce que sólo se puede deber a la exposición al mismo, ya que los grupos son idénticos y están expuestos a los mismos factores externos. De esta forma, se puede confiar en que la diferencia en el resultado en ambos grupos se debe a la participación del grupo de tratamiento en el programa.

b) Diseños cuasi experimentales

Este tipo de diseños de evaluación de impacto se utilizan cuando no es posible generar un grupo de control de manera aleatoria. La utilización de técnicas estadísticas permite generar un grupo de control lo más similar posible al grupo de tratamiento, en términos de las características observables.

Por este motivo, los diseños cuasi experimentales **son menos robustos** (la selección no es aleatoria), **generan sesgos** (ya que los grupos podrían diferir por características no observadas), **pero son más flexibles** (con un adecuado diseño y buena información se obtienen resultados confiables).

Estos diseños son los generalmente usados en las evaluaciones de impacto realizadas en el sector público.

Para el análisis de datos, en los diseños cuasi experimentales se utilizan, principalmente, cuatro aproximaciones:

- Método de emparejamiento o correspondencia (*matching*)
- Método de regresión discontinua
- Método de la doble diferencia (*difference in difference*)
- Método de variables instrumentales

1.3.6. Evaluación económica (costo-beneficio)

La evaluación costo-beneficio consiste en cuantificar monetariamente la relación entre los costos de una intervención pública y los beneficios que se esperan una vez finalizada. El análisis se realiza transformando las unidades físicas y el valor público generado en términos de bienestar en unidades monetarias. De esta forma, este tipo de análisis permite comparar proyectos de diferentes características al ser igualados como expresiones monetarias de una intervención.

A diferencia de las decisiones de inversión del sector privado, **las intervenciones del sector público no generan ganancias** y en la estimación de la razón costo-beneficio se incluyen no solamente los ingresos y egresos, sino también los **beneficios sociales esperados**. Esto supone un desafío, dado que la perspectiva adoptada para realizar el ejercicio de evaluación puede alterar los resultados en términos de cuáles son los beneficios otorgados por el proyecto, su población destinataria y los posibles efectos indeseados.

Además de la perspectiva adoptada en la evaluación, existen restricciones de información para monetizar beneficios sociales para los cuales no existen precios de mercado. En estos casos, existen diferentes metodologías para aproximar el valor dinerario del bienestar social generado por la política pública. Además, la lógica de la intervención y las vías identificadas a través de las cuales la intervención propuesta trae el impacto esperado son fundamentales en la identificación de los mecanismos por los que estos impactos pueden ser monetizados. Una última restricción es la calidad de los datos y la factibilidad de acceder a la información crítica para la estimación de los beneficios.

En cuanto a la utilidad de este tipo de evaluaciones, su valor radica en la posibilidad de comparar diferentes alternativas de resolución de un problema a través de intervenciones públicas diferentes, o bien como un insumo más en el proceso de toma de decisiones en el marco de una cartera de proyectos heterogénea que incide sobre sectores, beneficiarias y beneficiarios distintos.

Contenido de la evaluación

En general, existen **tres grandes criterios para clasificar la evaluación** respecto de los temas o aspectos de una intervención a evaluar.

El primero se basa en las **etapas del ciclo** de un proyecto, programa o política:

- Diseño y conceptualización (evaluación de necesidades, de contexto, del diseño y programación).
- Desarrollo o implementación (estructura, organización, recursos humanos, materiales y económicos, procedimientos, actividades, etc.).
- Resultados (efectos, impacto, rendimiento, etc.).

Este criterio prácticamente coincide con la clasificación en función de los momentos de la evaluación, sólo difiere en que pone el acento en los contenidos y no en el momento en que se evalúa.

El segundo criterio alude más bien a los **componentes relevantes de la medida**.

- Evaluación de insumos: tiene por objeto describir y analizar los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta la intervención; la forma en que dichos recursos son procesados de acuerdo con criterios de relevancia, factibilidad y economía en su uso.
- Evaluación de procesos: estudia los medios procesales (actividades, procedimientos, prestaciones) que se utilizan para llevar a cabo la medida, tanto en su diseño como en el modo en el que éste se implementa. Se trata de emitir un juicio acerca de la capacidad y las estrategias de procesamiento de insumos que tiene el sistema.

Evaluación de productos: estudia el logro de metas propuestas que se expresan en términos de productos esperados. Emite un juicio sobre los resultados obtenidos en términos de productividad, concepto que vincula los productos alcanzados a los insumos utilizados para el desarrollo de las actividades.

El tercer criterio pone el énfasis en los **atributos de los programas** o de sus componentes.

- Pertinencia: se refiere a la adecuación de un programa o proyecto para satisfacer necesidades y demandas o para resolver una situación.
- Idoneidad o suficiencia: se refiere a la capacidad de un programa o proyecto para contribuir a los objetivos y metas programados.
- Eficacia y efectividad: se refieren a la capacidad de un programa o proyecto para alcanzar los objetivos programados que, como se ha mencionado, no son sino la expresión de los resultados buscados.

Todas estas clasificaciones y tipos de evaluación enfocan aspectos similares que interesan a la persona evaluadora, pero desde perspectivas distintas. Lo que significa que, en realidad, están iluminando aspectos diferentes. Utilizando el andamiaje metodológico de la evaluación, intentan responder a preguntas distintas.

Como se ha dicho, las distintas dificultades que se fueron planteando en la práctica de la evaluación fueron, en definitiva, los insumos que contribuyeron a la diversificación de las prácticas y el enriquecimiento mismo de la evaluación. Asimismo, la incorporación de distintas perspectivas y actores tales como funcionarios, legisladores, financiadores y comunidad, amplió el campo de estudio de la evaluación y de los aspectos a considerar. Se ve a la evaluación no como algo dado sino como algo perfectible, sujeto a la mejora continua como un proceso más y con la posibilidad de incorporar actores diversos vinculados al proceso. Si bien la evaluación se dispara por ciertas condiciones o exigencias, lo conceptual y metodológico se va modificando a fin de otorgarle una visión integral.

1.4. Evaluación de proyectos de inversión en la Administración Pública Nacional

En cumplimiento de la Ley 24.354 del Sistema Nacional de Inversión Pública, la Dirección Nacional de Inversión Pública, dependiente de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada de la Jefatura de Gabinete de Ministros, desarrolló una metodología de evaluación *ex post* de proyectos de inversión. La misma quedó establecida en la Resolución 1/21³ y contempla tanto una evaluación de terminación, inmediatamente después de concluida la obra, como una evaluación de resultados, a los cinco años de operación efectivos de la obra⁴.

³ Para más información: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-2021-1-apn-sepipyp-p-jgm_anexos.pdf.

⁴ Como parte de la prueba piloto, el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección Nacional de Transparencia, realizó una evaluación de una muestra de proyectos de inversión de la cartera. En este sentido, se propone extender la evaluación de terminación al conjunto de obras finalizadas en el período 2020-2023 que cumplan con los requisitos de la metodología.

1.4.1. Definición de la evaluación de terminación

La evaluación de terminación⁵ se realiza cuando finaliza el período de inversión del proyecto, es decir, cuando las actividades que constituyen la inversión terminaron. Típicamente, se trata de la culminación de la construcción de un activo, en general físico pero que también puede ser virtual (por ejemplo, el desarrollo de un software o del material de una capacitación), también puede ser la adquisición de un bien.

A efectos de esta metodología, se considerará que la etapa de inversión del proyecto está terminada cuando cumpla tres condiciones:

- Se ha completado toda la inversión física (o virtual) y se han realizado todas las adquisiciones, lo cual significa que no quedan más obras para realizar.
- El proyecto está en condiciones de comenzar a proveer los productos para los cuales fue diseñado, esto es, está operativamente preparado para comenzar la etapa de operación, aun cuando todavía no esté produciendo.
- Se han asignado o certificado todos los gastos de inversión correspondientes, aunque no se hayan pagado. Es decir, no quedan partidas o ítems de gastos desconocidos.

1.4.2. Metodología de la evaluación de terminación

La metodología de evaluación *ex post* propuesta se basa en una **comparación entre dos escenarios**: la situación con proyecto prevista al momento de la formulación del proyecto y de realizar la evaluación *ex ante* y la situación con proyecto real, la que efectivamente sucedió hasta el momento en que termina la inversión. Para ello, se comparan indicadores, los cuales dependen del tipo de proyecto en estudio y de la evaluación *ex ante* que se haya realizado.

En la evaluación de terminación **se comparan los valores y fechas estimados *ex ante* con las reales**, es decir, con las efectivamente ejecutadas:

- El monto total de la inversión previsto se compara con el que efectivamente se incurrió.
- La fecha de inicio, de cierre y el plazo previsto se comparan con los producidos realmente.
- La pauta o secuencia de ejecución de la inversión planeada se compara con la real.

Lo relevante es identificar y explicar las diferencias, es decir, detectar dónde la realidad de la ejecución del proyecto difiere de lo proyectado y por qué se produce esa distorsión. Hay básicamente **tres fuentes de diferencias**.

- **Temporales:** Las fechas de inicio y de terminación y la duración de cada actividad del proyecto, así como las del proyecto como un todo, son mayores o menores en la realidad que en las proyecciones hechas *ex ante*. Por ejemplo, el proyecto se inicia en una fecha más tardía que lo previsto, la inversión dura más tiempo que el proyectado, etc.

⁵ A partir de aquí, se retoma la explicación de la metodología de la “Guía para la evaluación *ex Post* de Proyectos de Inversión Pública” de la Dirección Nacional de Inversión Pública.

- **Físicas:** Las dimensiones físicas de la inversión, los costos o los beneficios del proyecto difieren en la realidad de lo previsto *ex ante*. Por ejemplo, la cantidad de beneficiarios reales del proyecto es mayor a la estimada previamente.
- **Económico-financieras:** Los valores (beneficios o costos) y los flujos (ingresos o egresos) son diferentes en la realidad a los proyectados. Por ejemplo, la inversión es más cara que lo planeado, los costos de operación resultan menores en la ejecución que en lo proyectado, etc.

Adicionalmente, se plantea un paso final que consiste en la **revisión de los indicadores de viabilidad del proyecto**. Es decir, una revisión del cálculo del Valor Actual Neto (VAN), de la Tasa Interna de Retorno (TIR), del Costo Anual Equivalente (CAE), del Costo/Eficiencia o cualquier indicador de evaluación económico o no económico (indicadores cuali-cuantitativos) que se haya usado en la evaluación *ex ante*.

La identificación de estas diferencias y de sus causas permite recoger información que servirá tanto para mejorar la gestión del proyecto como para realizar mejores evaluaciones *ex ante* de proyectos similares.

1.4.3. Resultados esperados

Como se dijo anteriormente, la evaluación de terminación busca determinar si la inversión se realizó conforme a lo planeado o si hay diferencias entre lo previsto y lo ejecutado. Esas diferencias se buscan en los tres planos señalados (temporal, físico y económico).

En estos planos se buscará medir el cumplimiento, o no, de:

- Los plazos de ejecución y los montos de las obras.
- La pauta o secuencia de ejecución (física y financiera).

La evaluación de terminación permite así responder a las siguientes siete preguntas:

Pregunta clave	Variable a medir	Comparación
¿Se inició la obra en el momento previsto?	Fecha de inicio de la obra	La fecha en que la obra se inició realmente versus la fecha prevista en la evaluación ex ante
¿Se cumplió el tiempo total previsto para realizar la inversión?	Plazo total de la inversión física	La duración proyectada ex ante versus el tiempo que efectivamente duró el período de inversión
¿Se cumplió el cronograma de tareas previsto?	Cronograma de ejecución de las obras físicas	El cronograma de ejecución original, que refleja qué porcentaje de la obra física/virtual se realizará por período, versus el cronograma de obras efectivamente ejecutado
¿Se alcanzaron las metas físicas previstas?	Metas medidas en unidades	El objetivo físico previsto respecto al alcanzado
¿El proyecto alcanzó la capacidad de producción esperada?	Metas medidas en unidades	La capacidad de producción (es decir, la capacidad de entregar los bienes o servicios que el proyecto debe generar) prevista respecto a la alcanzada
¿Se cumplió el presupuesto previsto (en moneda constante)?	Inversión o gasto total	La inversión total prevista versus la efectivamente realizada (independientemente de que se haya pagado o no). Para realizar esta comparación se deberá ajustar el valor original por inflación
¿Se cumplió el cronograma de erogaciones previsto?	Flujo económico de las obras	El cronograma de ejecución financiera previsto ex ante versus los gastos reales reconocidos o certificados en cada período (independientemente de que se hayan pagado o no). Las erogaciones de cada período deberán ajustarse por inflación

Fuente: Guía para la Evaluación *Ex Post* de Proyectos de Inversión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP. Dirección Nacional de Inversión Pública, 2022.

La comparación *ex ante* vs. *ex post* tiene sentido siempre que permita: a) identificar diferencias y b) analizarlas y establecer sus causas. El objetivo, entonces, es identificar aquellos desvíos que superan la tolerancia de error de una proyección, para identificar las causas de los mismos y así poder preverlos al formular proyectos similares.

El margen de tolerancia debería ser definido por las áreas impulsoras de los proyectos, que conocen en detalle la lógica de sus temas de competencia.

Capítulo 2. Herramientas metodológicas para evaluar los impactos de la Obra Pública

2.1. Enfoque de brechas de inversión en infraestructura

El **Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas**, coordinado por la Dirección Nacional de Transparencia (DNT) de la Secretaría de Gestión Administrativa del MOP, y con el aporte de las áreas con competencia, **realiza cálculos de las brechas de inversión en la Obra Pública**. Una de las actividades transversales al Programa es desplegar políticas para reducir brechas de infraestructura con perspectiva federal.

Esta metodología y sus resultados son trabajados en articulación con la **Red de Áreas de Monitoreo y Evaluación de la Obra Pública**⁶, coordinada por la DNT y conformada por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica y la Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Gestión Administrativa del MOP y los organismos Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), Dirección Nacional de Vialidad, Instituto Nacional del Agua (INA), Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y Corredores Viales S.A.

Particularmente, el **cálculo de brechas de inversión en infraestructura** permite **dimensionar el monto de inversión de capital necesario para pasar de la situación estipulada como línea de base a la situación definida como objetivo**. En otras palabras, es la **distancia entre la situación actual de infraestructura y el nivel necesario para alcanzar la capacidad prestacional** de un bien/servicio que se definió como meta para un momento determinado, ya sea en calidad o en cantidad.

Las brechas de infraestructura se definen como la distancia entre la situación actual de infraestructura y el nivel necesario, tal que permita alcanzar la capacidad prestacional de un bien/servicio que se definió como meta para un momento determinado, ya sea en calidad o en cantidad.

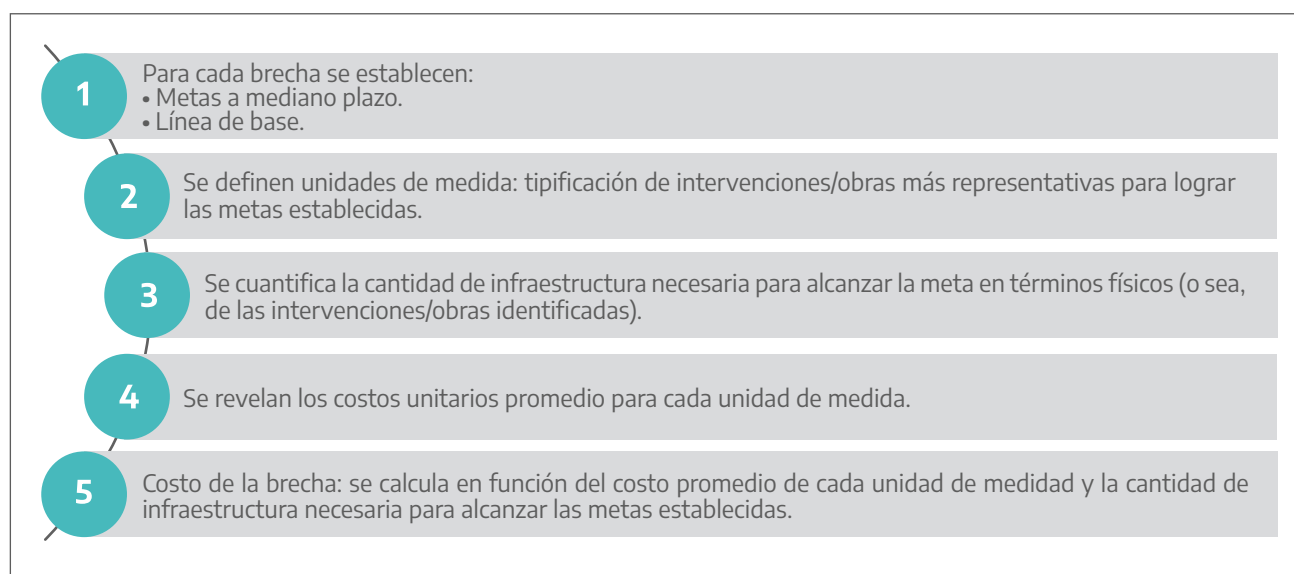
La estimación de esa distancia, en el marco de este enfoque, es abordada a través de la cuantificación en términos físicos de la infraestructura necesaria para lograr la situación definida como objetivo, la que luego se expresa en términos monetarios, a través de los costos identificados.

Un concepto clave de este enfoque radica en la definición de **capacidad prestacional**, que consiste en **tener mensurada la cantidad y calidad del bien/servicio que se pretende proveer a la sociedad en un determinado momento**. Es importante remarcar que el objetivo prestacional no sea abstracto (del tipo “mejorar la red” o “potenciar la vinculación de áreas productivas”) sino que logre cuantificarse en términos concretos, de modo que permita calcular la cantidad de infraestructura a incrementar, luego de conocer la línea de base o punto de partida. Asimismo, es clave encontrar una intensidad de prestación que represente una mejora significativa, pero sin que ello implique una prestación óptima en términos de cobertura, cantidad o calidad.

⁶ La Red de Áreas de Monitoreo y Evaluación de la Obra Pública consiste en un espacio de trabajo colectivo, análisis, validación e intercambio de información con las distintas áreas sustantivas del Ministerio de Obras Públicas, sus organismos descentralizados y empresas, para instalar capacidades en materia de monitoreo y evaluación de políticas de Obra Pública.

Las brechas de infraestructura se definen a nivel sectorial y están conformadas por unidades de medida, que son los tipos de obras y/o intervenciones más características del sector, mediante las cuales se alcanza la prestación objetivo. Complementariamente, a los fines de poder monetizar el cálculo, es necesario identificar los costos promedio de esas obras.

En síntesis, en la siguiente imagen se describen, en forma esquemática, las **acciones que se llevan a cabo para realizar el cálculo de las brechas de infraestructura**:



Finalmente, una vez estimado el monto total de la brecha y teniendo como referencia el año establecido como objetivo y, en consecuencia, la cantidad de años necesarios para alcanzarlo, se calcula también la cantidad de recursos que anualmente se debería asignar en los sucesivos presupuestos.

Como resultado de la aplicación del enfoque de brechas de infraestructura, el ministerio no sólo dispone de **evidencia para sustentar sus demandas de financiamiento durante la formulación de los próximos presupuestos**, sino también de elementos que contribuyen a tener **más claridad respecto de las capacidades institucionales** que eventualmente deben fortalecerse para afrontar el sendero de inversiones que resuelvan las brechas identificadas.

Asimismo, este ejercicio permite pensar en la provisión de infraestructura desde una perspectiva basada en las prestaciones brindadas a la sociedad, lo que constituye una mirada alternativa a la típica perspectiva de los organismos ejecutores de obras.

2.1.1. Alcances y limitaciones

Para una correcta interpretación y utilización de los resultados obtenidos en la aplicación de este enfoque, es muy importante tener presente las siguientes consideraciones:

- El **cálculo de las brechas de infraestructura** tiene como finalidad conocer el orden de magnitud de las necesidades de infraestructura; por lo tanto, **no constituye un cálculo exhaustivo** ni abarca la totalidad de las necesidades del sector analizado.
- Si bien este enfoque aporta una visión estratégica, **el enfoque de brechas no constituye un plan estratégico sectorial, ya que no incluye todas las variables ni las complejidades que operan en cada sector**. En este sentido, las brechas pueden ser interpretadas como un producto complementario a los típicos planes estratégicos, con el beneficio añadido que, al estar regidas por principios que armonizan el análisis de los diferentes sectores, en particular en cuanto a la intensidad de la prestación definida como meta, permiten tener una mirada transversal de las necesidades sectoriales.
- El **resultado** de la aplicación de este enfoque no se traduce en un listado de obras específicas a realizar, sino en **niveles/montos de recursos que se deberían destinar anualmente a infraestructura**, a los fines de alcanzar los objetivos en los plazos previstos.

La medición de las brechas de infraestructura tiene como objetivo principal la mensura de la brecha y su monetización a fin de solicitar año a año los fondos necesarios para cubrir la meta estipulada. Sin embargo, a lo largo del ejercicio surgen **beneficios colaterales** de aplicar el enfoque:

- La **revisión integral de las metas establecidas**, tanto de medio como de largo plazo, como así también las líneas de base con las que se cuenta para el cálculo de la brecha, lo que permite considerar métricas alineadas con la realidad y con las posibilidades del órgano ejecutor para encarar las obras a realizar.
- La generación de una **instancia de reflexión y de intercambio sobre herramientas y costos** entre las diversas áreas y actores que operan sobre un mismo sector.
- La incorporación de una **perspectiva que ponga el foco en la capacidad prestacional**, lo que permite aportar una mirada alternativa a la de los planes de obras.

2.2. Índices para evaluar la inversión en Obra Pública

Los **índices** para evaluar la inversión en Obra Pública son una medida de resumen compuesta por dimensiones que abarcan distintos aspectos vinculados a la vulnerabilidad social de los hogares, criterios demográficos y cobertura de determinados servicios, los cuales expresados en conjuntos de indicadores interrelacionados y ponderados **arrojan una serie de valores que permiten caracterizar a la población de referencia en determinado territorio**.

El **objetivo** de un índice debe ser el de lograr **proporcionar información para la localización y priorización de proyectos de inversión**, tendiendo a **equilibrar las desigualdades regionales sin desatender la heterogeneidad del territorio nacional** en su composición urbano-rural y en sus distintas escalas de tamaño de las ciudades.

Uno de los desafíos en la construcción de los índices es identificar el conjunto de variables necesarias y las fuentes de datos apropiadas para proporcionar información fiable sobre dónde localizar una intervención de política pública. En este sentido, una fuente de datos debe tener capacidad de:

- Proveer información de carácter estructural, relevante para representar el fenómeno social que se quiere medir.
- Permitir la desagregación territorial a escala micro para visibilizar las heterogeneidades y situaciones de vulnerabilidad que quedan ocultas en los promedios nacionales, regionales o de los grandes aglomerados tomados como unidad de análisis.
- Permitir el seguimiento con determinada periodicidad, dándole a los indicadores una trazabilidad temporal.

De esta manera, es posible construir índices sobre diferentes problemáticas que permitan hacer una **lectura integral de la situación de la población de referencia en torno a indicadores clave**. Esta lectura señala qué poblaciones sufren las mayores carencias y requieren intervenciones prioritarias en el marco de las políticas públicas. Dado que toda intervención supone restricciones, en términos de los recursos disponibles para gastar, el índice es una buena herramienta para priorizar a las poblaciones y territorios que más lo necesitan.

2.2.1. Índice de Inequidades en la Primera Infancia

El Índice de Inequidades en la Primera Infancia⁷ (IPI) surge en el marco de las inversiones en Infraestructura del Cuidado del Ministerio de Obras Públicas. Esta política pública se desarrolla en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y tiene como principal acción la **construcción de Centros de Desarrollo Infantil (CDI)** pero también como un enfoque que permitiera **visibilizar el impacto de la Obra Pública en las infancias, adolescencias y géneros**.

Este índice identifica necesidades y vulnerabilidades en la primera infancia, considerando la incidencia de la pobreza estructural sobre las niñas y niños de 0 a 4 años y otros aspectos puntuales en la composición de los hogares, tales como la jefatura femenina.

La construcción del índice se realizó mediante la técnica estadística de **análisis factorial de componentes principales** (ACP). Las inequidades en la primera infancia se materializan de varias formas: en el hábitat, en la vivienda, en el acceso a servicios educativos, en las inserciones laborales de las personas adultas responsables, entre otras. Cada una de estas dimensiones se mide a través de distintos indicadores. La técnica factorial condensa la información de diversas variables en pocos factores. Cada factor extraído se pondera por su poder explicativo dentro de la varianza total. Los factores resultantes luego son sumados en un índice final.

⁷ El documento se encuentra disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_inequidades_en_la_primera_infancia.pdf



ÍNDICE DE INEQUIDADES EN LA PRIMERA INFANCIA

Dimensión 1: Desigualdades de géneros y niñeces

- Tasa de mortalidad infantil (Ministerio de Salud, 2018).
- Familias que viven en barrios populares (ReNaBaP, 2018).
- Niñas/os de 0 a 4 años en hogares con necesidades básicas insatisfechas.
- Niñas/os de 0 a 4 años en hogares monoparentales con jefa de hogar mujer (Censo 2010).
- Demanda insatisfecha sobre CDI existentes (RENEPI, 2016).

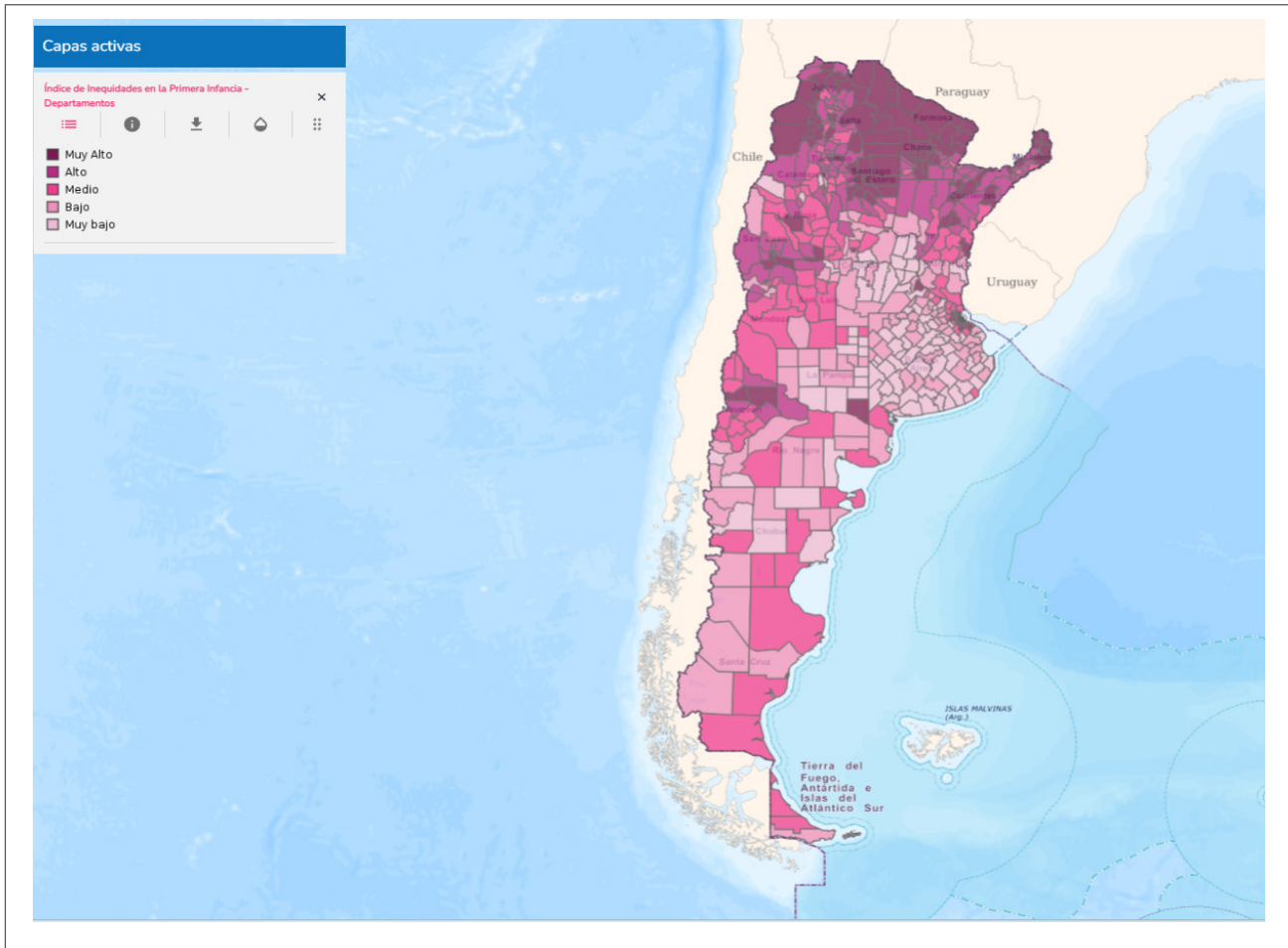
Dimensión 2: Demografía y escalas de ciudades

- Grandes aglomerados con mayor proporción de niñas y niños en la primera infancia. Se reservará una cuota de inversión para áreas rurales de la región Norte Grande del país.

La puntuación IPI se dividió en deciles, representando los siguientes niveles de vulnerabilidad:

- Deciles 1 a 2: Muy Baja
- Deciles 3 a 4: Baja
- Deciles 5 a 6: Media
- Deciles 7 a 8: Alta
- Deciles 9 a 10: Muy Alta

Gráfico N° 2. Resultados de los deciles de IPI según departamento



Fuente: Elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas en base a INDEC, Censo 2010; Registro Nacional de Barrios Populares 2018; Estadísticas Vitales Ministerio de Salud 2018; y Renepi MDS 2016.

De la lectura del índice y sus resultados fue posible establecer que la región del Norte Grande y el Conurbano Bonaerense presentaban los niveles más altos de vulnerabilidad y debían ser priorizados a la hora de asignar los recursos disponibles. Este criterio, si bien es indicativo de las necesidades existentes y su distribución territorial, no soslaya otras condiciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar una obra de infraestructura.

Por ejemplo, en el caso de los CDI es clave la capacidad del gobierno local de administrar y gestionar con recursos propios la infraestructura provista, de manera de garantizar su operación en el tiempo. De esta manera, es posible que un departamento requiera varios centros pero que los recursos para gestionarlos sean insuficientes. En estas situaciones, la distribución teórica que arroja el índice es una referencia, pero debe ser articulada con otros criterios que son indispensables para el desarrollo de la política pública.

2.2.2. Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento

El acceso al agua potable y saneamiento es un derecho humano que se encuentra directamente vinculado a la salud de la población. La falta de acceso a este derecho básico es una de las causas de morbilidad para menores de 5 años en Latinoamérica. Por este motivo, resulta fundamental partir de un diagnóstico detallado de los déficits en materia de agua, saneamiento e higiene para orientar las políticas de Obras Públicas.

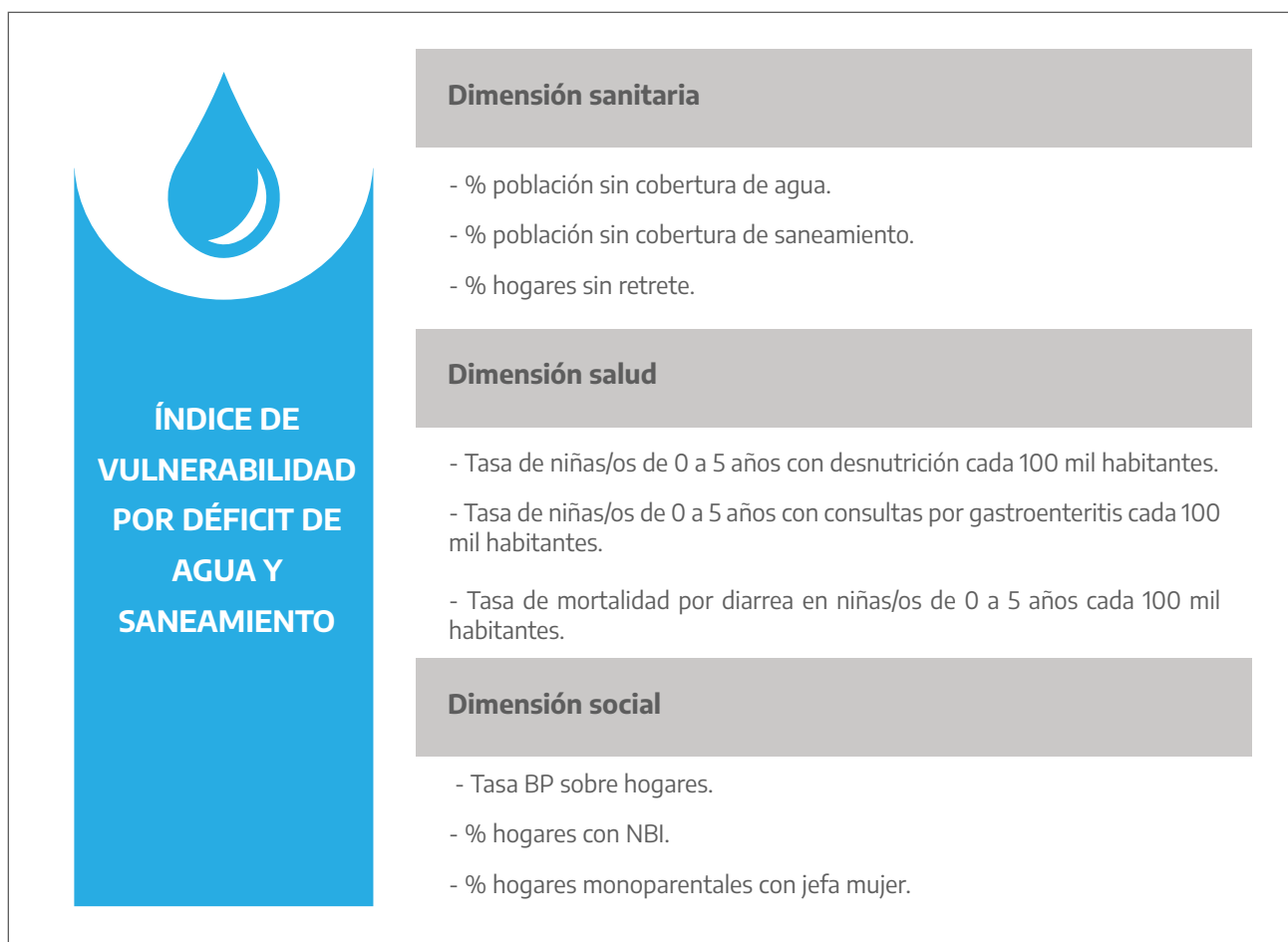
En este marco, el Ministerio de Obras Públicas diseñó un **Índice de Vulnerabilidad por Déficit de Agua y Saneamiento**⁸ que **entrecruza las problemáticas de salud y sociales con las de acceso a servicios de agua y saneamiento** a fin de fortalecer procesos de tomas de decisiones de inversión en Obra Pública conforme a criterios de vulnerabilidad.

Para construir el índice multidimensional de vulnerabilidad asociada a déficits en salud y acceso a agua potable y saneamiento se analizó la correlación (coeficiente de Pearson) de una serie de variables, las cuales se agruparon en 3 dimensiones:

- **Dimensión sanitaria:** mide el acceso a agua potable y a condiciones de saneamiento de la población. La misma se vuelve fundamental para identificar los niveles deficitarios de infraestructura.
- **Dimensión de salud:** mide la mortalidad infantil por diarrea y la ocurrencia de enfermedades vinculadas a saneamiento e higiene deficientes (gastroenteritis y desnutrición). En línea con la consideración de la Organización Mundial de la Salud (2019), la falta de agua y condiciones de saneamiento adecuadas están estrechamente vinculadas con cuadros de diarrea y estos últimos son causales de mortalidad infantil y condiciones de malnutrición por déficit. Cuadros recurrentes de diarrea aumentan el riesgo de padecer o agravar la desnutrición (OMS, 2019).
- **Dimensión de vulnerabilidad social:** mide el nivel de indefensión de los hogares, es decir, la disponibilidad de recursos por parte de las familias para hacer frente a adversidades como enfermedades o disponer de derechos básicos como el acceso a agua segura.

El método de agregación de las variables y las dimensiones en una medida índice se basó en la misma metodología que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas.

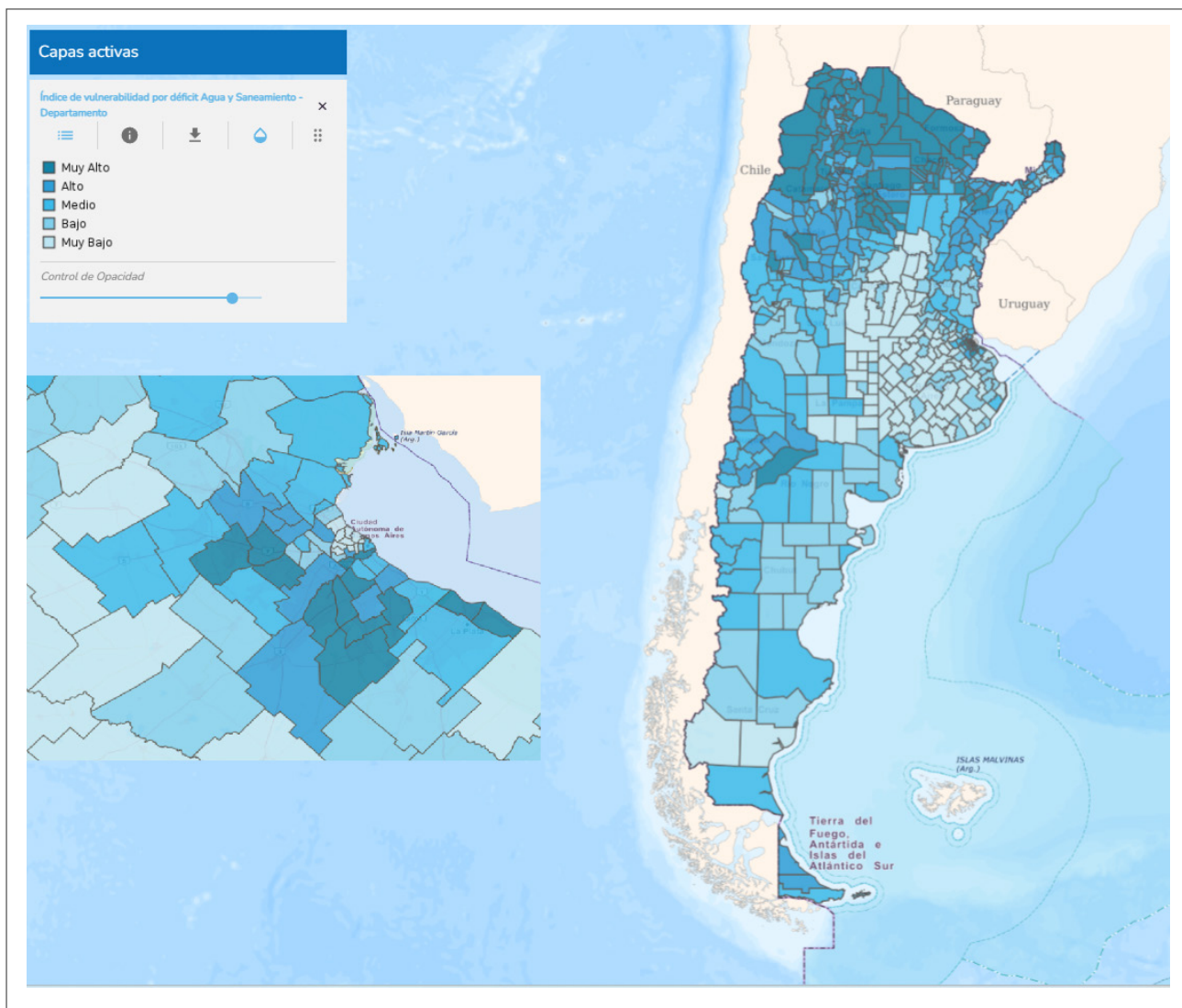
⁸ Accedí al documento completo en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_vulnerabilidad_por_deficit_de_agua_y_saneamiento_-_documento_metodologico.pdf



La puntuación de cada dimensión, como de la medida final, se dividió en quintiles, interpretados como:

- Q1: Muy Bajo
- Q2: Bajo
- Q3: Medio
- Q4: Alto
- Q5: Muy Alto

Gráfico N° 3. Índice final (en quintiles): sumando las tres dimensiones en una medida sintética



Fuente: Elaboración de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en base a Censo 2010, Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento del MOP, Programa Sumar del Ministerio de Salud y ReNaBaP 2018.

De la lectura del índice y sus resultados fue posible establecer que la región del Norte Grande y el Conurbano Bonaerense presentaban los niveles más altos de vulnerabilidad y debían ser priorizadas a la hora de asignar los recursos disponibles. A su vez, en el Norte Grande, buena parte de las brechas de acceso a agua y saneamiento se concentran en áreas rurales que requieren soluciones tecnológicas específicas y a las cuales no es posible llegar con redes de agua corriente. De esta forma, el índice es también una buena herramienta para determinar la composición territorial de la brecha existente en cada jurisdicción y el tipo de intervenciones que serían necesarias para abordarlas.

2.3. Estimador de Empleo de la Obra Pública

El Estimador de Empleo de la Obra Pública⁹ es una herramienta que permite, en un escenario complejo donde es clave el rol de la Obra Pública para la activación económica, poner en valor su contribución a la dinamización de la economía a través de la generación de puestos de trabajo y del impulso de las industrias proveedoras de insumos.

El estimador se basa en un modelo que **realiza un cálculo estimado de los puestos de trabajo directos e indirectos, diferenciando por género para los diferentes tipos de obras que desarrolla el ministerio**. Para esto, calcula el requerimiento de empleo directo según el tipo de obra y el empleo indirecto generado por el incremento de consumo de bienes y servicios de los proveedores de la construcción y por el aumento del consumo de los hogares. De este modo, es posible obtener un cálculo aproximado sobre cuántos son los puestos de trabajo generados de manera directa e indirecta por las obras que se encuentran en ejecución.

2.3.1. Definición y cálculo de empleo directo

El **empleo directo** es la **cantidad de puestos de trabajo necesarios para la construcción de cada tipo de obra**. Se parte del supuesto de que el empleo directo generado es 100% registrado, dado que existe un mayor control sobre la Obra Pública. Para estimarlo, sobre el monto sin IVA de la obra a realizar se aplica el porcentaje de sueldos y salarios que la Estructura de Costos de Obra (ECTO) seleccionada contiene.

Cabe señalar que cada ítem de la ECTO se actualiza por su índice de precio correspondiente a la fecha en la cual está valuado el monto de la obra, determinando una nueva estructura porcentual de costos. Luego, y teniendo en cuenta la fecha de referencia del monto ingresado, se divide este costo por la masa salarial obtenida del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)¹⁰ (se agregan contribuciones patronales), para el plazo de obra considerado. De esta manera, se obtiene la cantidad de puestos de trabajo generados directamente por la realización de la obra.

2.3.2. Definición y cálculo de empleo indirecto

El empleo indirecto refiere a los **puestos de trabajo generados por la actividad económica movilizada a partir de la Obra Pública**. En este modelo, el empleo indirecto se considera a través de las siguientes dos vías. Por un lado, es la cantidad de puestos de trabajo que se genera por el aumento de las **empresas proveedoras** que abastecen a la construcción de la obra determinada. Es decir, son las personas empleadas por la industria del cemento, de la arena, etc., que ven aumentadas sus demandas a través de la generación de una Obra Pública. Por otro lado, el empleo indirecto también es la cantidad de puestos de trabajo que se generan por el **aumento del consumo** de los hogares. Es decir, aumenta la cantidad de puestos de trabajo, aumentan los sueldos de esas personas, tienen mayor ingreso disponible para gastar, destinando estos ingresos al consumo de bienes y servicios que generan nuevos puestos de trabajo.

⁹ Accedí al documento completo en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estimador_de_empleo_en_la_op_-_documento_metodologico.pdf

¹⁰ Para el cálculo se considera el salario bruto promedio mensual del sector de la construcción (Letra F) incluido el proporcional del Sueldo Anual Complementario (SAC).

En ambos casos, se considera que el empleo indirecto puede no ser generado 100% de manera registrada, por lo que los resultados se encuentran divididos en empleos indirectos asalariados registrados, empleos indirectos asalariados no registrados y empleos indirectos no asalariados.

Para estimar el **empleo indirecto por aumento de las empresas proveedoras**, se calcula el incremento en la demanda de insumos intermedios de la construcción, utilizando la matriz inversa y la estructura de obra (ambas costeadas a 2015). El **empleo indirecto generado por el aumento de la demanda de insumos** se obtiene multiplicando cada incremento del Valor Bruto de Producción (VBP) por el coeficiente obtenido del cociente entre remuneración y VBP de cada sector. El coeficiente que vincula los puestos de trabajo asalariados (registrados y no registrados) y no asalariados con el VBP de un sector se construyó a partir de la Cuenta de Generación de Ingresos (CGI) por rama de actividad publicada por el INDEC¹¹.

Para estimar el **empleo indirecto por aumento del consumo de los hogares**, se calcula en primer lugar el ingreso disponible de los puestos de trabajo generados (empleos directos y empleos indirectos por aumento de las empresas proveedoras). En el caso del empleo registrado, se utiliza el salario neto por sector publicado por OEDE, el cual se multiplica por los puestos de referencia para obtener el ingreso disponible.

Para estimar el ingreso de los trabajadores no registrados se procesó la Encuesta Permanente de Hogares para el cuarto trimestre de 2016 y se calculó la brecha salarial entre puestos registrados y no registrados por rama de actividad a partir del Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO). Luego, se multiplicaron los puestos de trabajo no registrados y no asalariados por el salario neto de OEDE ajustado por la brecha salarial. De esta manera, se obtiene el ingreso disponible de las personas trabajadoras inducido por la obra de construcción y por el incremento de la demanda de bienes y servicios de las empresas proveedoras.

Dado que las personas consumidoras adquieren bienes de producción nacional e importados y que los precios a los cuales se adquieren son de mercado, se ajustó el ingreso disponible para estimar el consumo a precios básicos de productos y servicios nacionales. No se pudieron utilizar las Encuestas Nacionales de Gastos de los Hogares (ENGHO) porque se encuentran a precios de comprador y no diferencian el consumo de bienes importados¹² de los nacionales. Por lo tanto, se recurrió a la Matriz Insumo Producto de 1997 (MIP97) que desagrega el consumo de los hogares por producto para bienes nacionales, importados, márgenes de comercio y transporte, impuestos y aranceles.

De esta manera se construyó la estructura de consumo a precios de comprador y la estructura a precios básicos de bienes y servicios de producción nacional. El empleo indirecto generado por el aumento del consumo de los hogares se obtiene multiplicando cada incremento del consumo de los hogares de productos nacionales a precios básicos por el coeficiente obtenido del cociente entre remuneración y VBP de cada sector a partir del CGI, para cada sector económico.

De esta manera, se obtiene el empleo indirecto para personas asalariadas registradas, no registradas y no asalariadas, por el incremento en el consumo de los hogares.

¹¹ Para el cálculo, se considera el salario bruto promedio mensual del sector de la construcción (letra F) incluido el proporcional del Sueldo Anual Complementario.

¹² No se considera la parte que es consumida en productos de origen importado dado que no genera empleos en la economía nacional.

2.3.3. Definición y cálculo del empleo por género

El empleo por género son los puestos de trabajo producidos por la Obra Pública distinguiendo el género de las personas trabajadoras. **Se calcula a partir de la tasa de feminidad de cada sector económico** y se utiliza para ponderar tanto el empleo directo como el indirecto. De esta manera, es posible estimar la cantidad de empleos producidos por la Obra Pública según género. Para ello, se procesó la ENGHO 2017/2018 (por su mayor representatividad), de la cual se obtuvo la tasa de femineidad por sector.

2.3.4. Aplicaciones

De esta forma, el estimador permite obtener información sobre el impacto de la Obra Pública en el empleo. Además de obtener una lectura sobre los puestos de trabajo directos e indirectos y su género, el estimador provee datos sobre los tipos de obra que mayor dinamismo generan en términos de empleo, así como su distribución a lo largo de la cadena de valor. Con esta información, sería posible **anticipar y planificar** no solamente **los efectos esperados de la infraestructura** en función a su uso y operación, sino también **la incidencia de ella sobre la actividad económica** local y los mercados de trabajo.

Capítulo 3. Perspectivas estratégicas para la evaluación de la Obra Pública

3.1. El impacto de la Obra Pública sobre las brechas de género

El Estado tiene un rol fundamental en la gestión de las relaciones de género y toda intervención estatal no es neutral a las desigualdades derivadas de esas relaciones¹³. De esta manera, las políticas públicas tienen impacto en toda la estructura social, por lo que es preciso, desde una perspectiva de género, identificar si esas políticas contribuyen a ampliar o a reducir las brechas entre los géneros.

Las infancias, adolescencias, juventudes y los géneros deben ser considerados en la planificación y la provisión de infraestructura. Las obras públicas son un instrumento de crecimiento económico y de creación de empleo, pero también de igualación de accesos a servicios básicos, movilidad, espacios públicos y saneamiento para toda la población. En particular, pueden incidir en la reducción de la desigualdad entre los géneros y en las infancias, adolescencias y juventudes.

Las **obras públicas**, orientadas al aumento de la oferta de servicios y al incremento de la cobertura existente, mejoran las condiciones de vida del conjunto de la sociedad y tienen un impacto concreto en las brechas de género ya que **disminuyen el tiempo destinado a las tareas domésticas y de cuidado**, así como su intensidad. Bajo esta premisa, el Ministerio de Obras Públicas se propone incluir transversalmente la perspectiva de género en la planificación y la provisión de infraestructura, con el objetivo de avanzar en la reducción de las brechas de género y en la Infraestructura del Cuidado.

En lo que refiere a brechas de género, **son las mujeres las que más se ven afectadas** por políticas que carecen de perspectiva de género, profundizando las desigualdades históricas: dedican mayor tiempo al cuidado de personas dependientes y a las tareas domésticas, tienen una menor y peor inserción en el mercado de trabajo, habitan en viviendas sin conexiones a los servicios básicos y se encuentran más expuestas a situaciones de violencia.

El primer paso para fortalecer la agenda de género es identificar y visibilizar la relación de las obras públicas, su impacto en las brechas de género y la inversión destinada con especial énfasis en la Infraestructura del Cuidado. El fortalecimiento de la infraestructura social y productiva, con perspectiva federal, es un componente central para la activación económica y el desarrollo del país y, por lo tanto, debe incorporar en su agenda la dimensión del género para hacer efectivos los derechos esenciales que han sido postergados.

En esta línea, mejorar las políticas públicas introduciendo la perspectiva de género e infancias, adolescencias y juventudes en los procesos de diseño, para el monitoreo y evaluación de las intervenciones del organismo, se considera central para amplificar los impactos de las políticas del ministerio. **El monitoreo y la evaluación de indicadores vinculados a la brecha de infraestructura resulta una pieza clave** para medir el progreso de las líneas de acción que apuntan a la disminución de la desigualdad de género y a las brechas en Infraestructura del Cuidado.

¹⁴ En esta sección retomamos el análisis realizado en el Documento de Trabajo N° 1: Infraestructura del Cuidado. Ver más en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie_de_documentos_de_trabajo_no1_-_infraestructura_de_cuidados.pdf

Poder caracterizar a los hogares dando cuenta del alcance en la cobertura de cierta infraestructura y servicios de cuidados sitúa un punto de partida y, con ello, permite reflexionar hacia dónde se quiere ir, resaltando la necesidad de amplificar el alcance de la intervención estatal en la infraestructura para materializar los derechos de la población.

Para que la inversión estatal apunte a una sólida Infraestructura del Cuidado que priorice la primera infancia y su desarrollo, se requiere de un **posicionamiento de las políticas públicas a favor del bienestar** de este grupo como una pieza fundamental de las políticas de redistribución y ampliación de oportunidades.

La oferta educativa estatal es insuficiente para cubrir la demanda total de las niñas y los niños en edad escolar inicial, lo que genera importantes consecuencias para la reproducción de las desigualdades sociales. Si se quiere garantizar que los servicios de cuidado sean integrales, homogéneos y universales, sin fragmentaciones territoriales ni jurisdiccionales, es necesario atender en simultáneo los distintos niveles de cuidado tomando en cuenta las necesidades diversas de las familias, fortaleciendo los marcos normativos que reconozcan el derecho al cuidado y sus implicancias. Esto, por supuesto, conlleva a garantizar la infraestructura y velar por las buenas condiciones laborales de las personas que proveen el servicio de cuidado, asegurando el derecho de las personas a elegir la manera en que desean satisfacer sus necesidades de cuidado, procurando la conciliación entre la vida familiar y laboral de las mismas y promoviendo la corresponsabilidad entre los géneros. **Impulsar la cuestión del cuidado en la agenda de discusión de la política pública resulta un aspecto prioritario para el desarrollo de las sociedades igualitarias.**

Son varios los países de la región que avanzaron hacia la consolidación de los sistemas de cuidados, registrando una fuerte ampliación de la Infraestructura del Cuidado. La valoración de las transformaciones que se están promoviendo es, sin dudas, positiva, aunque también es evidente que queda mucho camino por andar. Incluso en ese horizonte, se plantea el desafío de que aquella oferta impulsada no sea utilizada como se espera o por quienes más la necesitan.

Concebir a las personas en situación de dependencia como sujetos de derecho implica mucho más que asistir en las actividades del día a día, porque involucra y recompone su lugar para con el resto de la sociedad. Así, se crean las condiciones para que las tareas de cuidado sean valoradas y, por tanto, visibilizadas por todos los actores de la sociedad: el Estado, la comunidad, el mercado y las familias, teniendo que asumir una cuestión que históricamente quedó relegada a la esfera de lo privado y, de ese modo, reproduce situaciones de desigualdad social y de género. Es necesario **garantizar el derecho al cuidado** y a la corresponsabilidad como un derecho universal y de la ciudadanía, no adscripto a la situación ocupacional y su relación con el trabajo remunerado. En este marco, se plantea:

- Destacar la centralidad de la Obra Pública para la reducción de brechas de infraestructura y su impacto sobre las brechas de género, siendo una de las dimensiones menos desarrolladas y consideradas en relación con los servicios de cuidado.
- Contemplar el desarrollo del eje de Infraestructura del Cuidado, que, como tal, resulta central en la provisión de servicios (acceso al agua segura, condiciones de saneamiento, calles pavimentadas que mejoren los traslados, emplazamiento de centros de cuidado para niñas, niños y personas adultas mayores, etc.) y, por lo tanto, en la reducción de brechas de géneros.

- Insistir sobre la necesidad de invertir en Obra Pública para la reducción de brechas de género.
- Localizar la inversión en Obra Pública conforme a los índices multidimensionales que contemplan la interrelación que existe entre las brechas territoriales que profundizan las desigualdades de género.
- Contemplar el rol activo de la Obra Pública en la generación de puestos de trabajo con criterio de paridad de género.

Es en este sentido que las acciones de apoyo al diseño e implementación de proyectos de infraestructura con perspectiva de género e infancias buscan promover incentivos a las intervenciones del ministerio para fortalecer la Infraestructura del Cuidado. Desde el punto de vista evaluativo, algunas de las dimensiones a considerar en la evaluación de las intervenciones son:

- Medir la incidencia de la inversión en infraestructura sobre las brechas territoriales y la demanda actual y futura de cuidados.
- Evaluar en qué medida los criterios de focalización adoptados contribuyeron a la reducción de las brechas de acceso en las zonas de mayor vulnerabilidad.
- Estimar el aporte de la inversión a la reducción de la pobreza de tiempos de las personas cuidadoras.
- Identificar la incidencia sobre la incorporación de las personas cuidadoras al mercado laboral.

3.2. La Obra Pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) constituyen una iniciativa de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que está canalizada a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual, en el año 2016, estableció las políticas y la financiación necesarias para la consecución de 17 metas¹⁴. El fin de los mismos es, a grandes rasgos, **erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar el bienestar de todas las personas** del mundo sin distinción a lo largo de los 15 años subsiguientes y actuando en 170 países y territorios de todo el planeta.

Los ODS son una ampliación de una iniciativa anterior, denominada Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluía 8 propósitos que se fijaron en el año 2000 y que fueron acordados por los 189 países miembro para ser alcanzados en el año 2015. Los logros obtenidos en esos 15 años fueron muy exitosos: el hambre disminuyó a la mitad, la pobreza extrema también se redujo casi a la mitad, se bajaron notablemente los índices de mortalidad infantil y aumentaron los niveles de escolarización. Esos logros obtenidos en 2015 impulsaron a la ONU a profundizar en esos retos para alcanzar objetivos aún más ambiciosos. Los ODS incluyen nuevas dimensiones de injerencia como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, servicios e infraestructura sostenible, entre otras.¹⁵

¹⁴ Conocé las 17 metas en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

¹⁶ Fuente: ONU <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Los ODS 2030 constituyen una serie de metas y un programa al que Argentina, como otros 193 estados del mundo, adhirió de manera voluntaria. Los **ejes estratégicos planteados por el Ministerio de Obras Públicas** en nuestro país, en línea con la Agenda 2030, apuntan a **impulsar el desarrollo económico a través de la infraestructura** con visión territorial integradora, así como a **contribuir a la gestión sustentable** del ambiente, del recurso hídrico y de los ecosistemas, alcanzando altos niveles de eficiencia en el uso de los recursos y mejorando el bienestar de la población.

La Argentina suscribió a la Agenda 2030 en septiembre de 2015 y se definió al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como punto focal encargado de coordinar la adaptación al contexto local. En este sentido, el MOP debe rendir cuenta del ODS 6: Agua limpia y saneamiento, que explicita la necesidad de “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” y el ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, que refiere al desarrollo de una infraestructura de calidad, fiable, sostenible y resiliente. A su vez, dadas las competencias del ministerio, se considera que también tiene incidencia directa sobre el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, que apunta a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

En los siguientes apartados se mostrarán las líneas de acción vinculadas a cada ODS de incidencia directa.

Tabla N° 1. Alineación de los ODS de incidencia directa, las metas asociadas y el tipo de intervenciones

ODS	Meta	Clasificación según tipo de intervenciones
6. Agua limpia y saneamiento	6.1. Acceso universal y equitativo al agua potable	- Agua potable y saneamiento - Infraestructura hídrica
	6.2. Acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados	
	6.3. Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos	
	6.4. Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce	
9. Industria, innovación e infraestructura	9.1. Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo	- Obras viales - Energía y comunicación - Seguridad - Salud - Educación - Género, cuidados e infancias - Infraestructura universitaria
11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	- Equipamiento y mejoramiento urbano - Ambiente
	11.3. De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países	
	11.a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional	

Fuente: Elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de la Dirección Nacional de Transparencia dependiente de la SGA del Ministerio de Obras Públicas.

En el marco de la Agenda 2030, el MOP ha avanzado en la identificación de las acciones que contribuyen al cumplimiento de las metas de los ODS 6 y 9, actualmente bajo su responsabilidad. A su vez, ha actualizado la información técnica de los indicadores que tiene compromiso de reportar y revisado las líneas de base y metas comprometidas por parte de la gestión gubernamental.

3.2.1. ODS 6: Agua limpia y saneamiento

El MOP reconoce el compromiso de alinear sus políticas a la Agenda 2030. Particularmente, es el organismo responsable de avanzar en garantizar la disponibilidad del agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todas y todos. En este sentido, el ministerio interviene desde **dos ejes: Agua y Saneamiento e Infraestructura Hídrica**. El primero reporta a indicadores vinculados a las metas 6.1 y 6.2, mientras que el segundo se orienta a generar las condiciones estructurales para el acceso al agua, a la par que contribuye a las metas 6.3 y 6.4 del ODS.

Al asumir la actual gestión, a fines de 2019, se inició un proceso de **revisión de las metas establecidas** para el ODS 6: Agua limpia y saneamiento, dado que los compromisos asumidos constituían metas demasiado ambiciosas para su cumplimiento. La pandemia del COVID-19 y la desinversión en los últimos años obligaron a su reevaluación, atendiendo a los avances logrados y los desafíos identificados, para contar con objetivos concretos y metas intermedias a 2023. De esta manera, se espera que para 2023, a nivel país, el 98% de las personas acceda al agua potable y el 90% cuente con acceso a saneamiento.

Asimismo, las acciones del MOP vinculadas al acceso al agua potable y al saneamiento se orientan a **acortar la brecha en su cobertura**. El organismo tiene como fin alcanzar tanto a las poblaciones urbanas como rurales y, particularmente, a las que habitan en barrios populares, donde las brechas son mayores.

Dadas las condiciones de partida, se espera que para 2023 las zonas urbanas sigan contando con las mayores coberturas (94% y 70%), pero se planteó un mayor incremento proporcional de las mismas en los barrios populares (28% y 26%) y en las áreas rurales dispersas (18% y 25%), apuntando a reducir las desigualdades existentes en el territorio.

3.2.2. ODS 9: Industria, innovación e infraestructura

Alcanzar la meta de contar con infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad supone para el MOP desarrollar intervenciones vinculadas a diversas temáticas, como vialidad, seguridad, obras de energía y comunicaciones, salud, educación, infraestructura universitaria e Infraestructura del Cuidado.

Para lograr una **mejora en las condiciones de accesibilidad, conectividad, eficiencia y seguridad de la red vial primaria**, el MOP realiza obras de ampliación, rehabilitación y mejora de rutas y caminos, a través de la Dirección Nacional de Vialidad, la Dirección Nacional de Transporte de la Secretaría de Obras Públicas y Corredores Viales S.A. La meta 2030 definida por el ministerio, sus empresas y organismos descentralizados consiste en reducir de un 28% a un 10% la cantidad de rutas en mal estado y mantener en el 25% los niveles de la red en estado regular y las que se encuentran en buen estado incrementarlas de 47% a 65%.

En relación al ODS 9, al año 2016 el estado de autopistas y autovías nacionales representaba 3.122 kilómetros de la red vial nacional, siendo la meta a 2030 alcanzar los 4.150 kilómetros de autopistas y autovías. La revisión de las metas establecidas, tanto intermedias como de largo plazo, fue alineada a las definiciones tomadas por el MOP a partir del enfoque de brechas de Inversión en Infraestructura. Las brechas de infraestructura se definen como la distancia entre la situación actual de infraestructura y un nivel necesario, que permita alcanzar la capacidad prestacional de un bien/servicio que se definió como meta para un momento determinado. Este enfoque permite considerar, por un lado, métricas alineadas a la realidad y con las posibilidades del ministerio para ejecutar las obras a realizar y, por otro, pueden ser utilizadas paulatinamente como criterio de focalización de la inversión en la Obra Pública en sectores que concentran de modo significativo los recursos de inversión gestionados por el ministerio.

Las metas fueron definidas con el consenso de los integrantes de la Mesa de Vialidad, espacio de trabajo coordinado por la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del MOP, con la Dirección Nacional de Vialidad, Corredores Viales S.A. y la Secretaría de Obras Públicas.

3.3. Obra Pública, Ambiente y Cambio Climático

Desde 1993, Argentina asumió el compromiso de disminuir la emisión de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), contribuyendo con los objetivos de la **Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas** (CMNUCC). El país ha adherido al **Acuerdo de París** y ratificado su compromiso con la comunidad internacional con la firma de la Ley 27.270 y su promulgación en septiembre de 2016. Las **Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional** (en inglés *Nationally Determined Contribution*, NDC) son los compromisos que los países que forman parte de la CMNUCC asumen para desarrollar acciones contra el cambio climático.

Nuestro país considera la adaptación y mitigación al cambio climático como una política de Estado. Es en este sentido que la Ley de Cambio Climático institucionaliza el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, dentro del cual se han establecido cuatro instancias de trabajo: Reunión de Ministros, Mesa de Puntos Focales, Mesa de Articulación Provincial y Mesa Ampliada. La Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional fue elaborada a través de la articulación entre todas las instancias del GNCC, dando como resultado un nuevo compromiso consensuado de manera participativa, interinstitucional e interjurisdiccional.

La República Argentina está comprometida con la implementación del Acuerdo de París y el cumplimiento colectivo del objetivo de la CMNUCC. Por ello, como resultado del trabajo de articulación intra e interinstitucional coordinado por el GNCC, se ha elaborado una visión compartida de país al año 2030, a modo de horizonte que guíe la implementación de la Segunda NDC, la Agenda 2030 y los ODS.

En la **Segunda NDC**, publicada en diciembre de 2020, se establece que se aumentará la capacidad de adaptación, fortaleciendo la resiliencia y disminuyendo la vulnerabilidad en los distintos sectores sociales, económicos y ambientales. Allí se proponen **35 medidas** de adaptación divididas en transversales y sectoriales. Estas medidas **priorizan a las comunidades y grupos sociales en situación de vulnerabilidad e incorporan el enfoque de género y la equidad intergeneracional.**

Además, en la misma Contribución, la República Argentina presenta una **nueva meta absoluta de mitigación al año 2030**, expresada en millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) que se complementa con una meta de adaptación, para dar una respuesta integral a la crisis climática. La meta establecida supone el compromiso de no exceder la emisión neta de 359 millones de toneladas de MtCO₂e en el año 2030.

A su vez, la meta establece que, hacia 2030, la población argentina tendrá conocimiento sobre los efectos adversos del cambio climático, las correspondientes medidas de adaptación y habrá construido capacidades que le permitan responder solidariamente al desafío urgente de proteger el planeta.

Asimismo, el país se compromete a que su política climática logre aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de los diferentes sectores sociales, económicos y ambientales, a través de medidas que priorizarán a las comunidades y grupos sociales en situaciones desfavorables e incorporarán el enfoque de género y la equidad intergeneracional (NDC, p. 29).

En este contexto, resulta fundamental que las obras de infraestructura cuenten en su diseño, planificación, seguimiento y evaluación con estándares socioambientales y de cambio climático, permitiendo mejorar la identificación de sus impactos potenciales y las medidas de gestión vinculadas, fortaleciendo la gestión de estos aspectos y mejorando la calidad y sostenibilidad de la infraestructura, al disminuir su vulnerabilidad frente a impactos climáticos y reducir sus emisiones de GEI.

Capítulo 4. Cuestiones Prácticas

4.1. Qué evaluar. El objeto y alcance de la evaluación: plan, programa y proyecto

El método y la forma en que se realiza una evaluación dependerán, en primera instancia, de la naturaleza del objeto de la evaluación. Por lo tanto, es fundamental **reconocer las características del objeto a evaluar y basarse en ellas en el momento del diseño del proceso de evaluación**. Esta instancia asegura un diseño ajustado a las necesidades básicas que plantea el mismo objeto a evaluar.

Las políticas públicas, los programas y los proyectos son algunos de los principales objetos que componen el universo de la evaluación. Si bien son conceptos que están relacionados y se articulan entre sí, es importante reconocerlos e identificarlos como objetos diferenciados.

El **proyecto** es la mínima unidad posible de asignación de recursos que, a través de un conjunto articulado de procesos y actividades, propone uno o varios objetivos específicos orientados a transformar una situación de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (CEPAL, 2005).

Un proyecto debe cumplir las siguientes condiciones:

- Definir el o los problemas a resolver (identificar cuantitativamente el problema).
- Tener objetivos de impacto claramente definidos para poder ser evaluados.
- Identificar la población objetivo del proyecto (la que teniendo las necesidades no puede satisfacerlas autónomamente vía el mercado).
- Definir la localización de las personas beneficiarias.
- Fijar fechas de comienzo y de finalización.
- Los proyectos sociales tienen como finalidad la producción y/o distribución de bienes o servicios que cubren necesidades de grupos que no poseen recursos para satisfacerlas en forma autónoma.

El **programa** está dado por un conjunto de proyectos que siguen objetivos comunes y que se diferencian por estar destinados a poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención. Un programa es responsable por la definición de prioridades de la intervención, ya que organiza los proyectos, les da sentido, define el marco institucional y, finalmente, asigna los recursos necesarios para la intervención.

La **política** es el conjunto de programas y proyectos que se proponen los mismos objetivos. La política pública se encarna y efectiviza en los programas y proyectos a partir de la asignación de recursos. Es responsable de dar la orientación sobre los problemas a priorizar y, a la vez, definir las vías y/o límites para la intervención que la política plantea. La política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones concretas que realiza el Estado con el fin de resolver problemas identificados como prioridades. Dado que involucra un universo amplio de niveles, agentes e intereses de gobierno, la política pública es el resultado de un proceso político de discusión y formulación.

Las políticas públicas son herramientas para transformar la realidad y su mayor sentido se relaciona con las consecuencias que éstas tienen para la sociedad. La evaluación es una actividad sistemática, informada, fundada y socialmente legitimada que es sumamente útil para que las políticas alcancen aquellos objetivos que se proponen, para poder medir y comprender los impactos que tienen y permitir la mejora constante de las mismas.

4.2. Cómo elegir y planificar la evaluación.

Restricciones y condiciones para poder evaluar

Es importante que el proceso de una evaluación se planifique de una manera integral. Como se observa en la ilustración, dicho proceso consiste básicamente en **cuatro etapas**: 1) planificación de la evaluación; 2) implementación del estudio evaluativo; 3) utilización y difusión de resultados de la evaluación; y 4) comunicación de la evaluación (transversal).

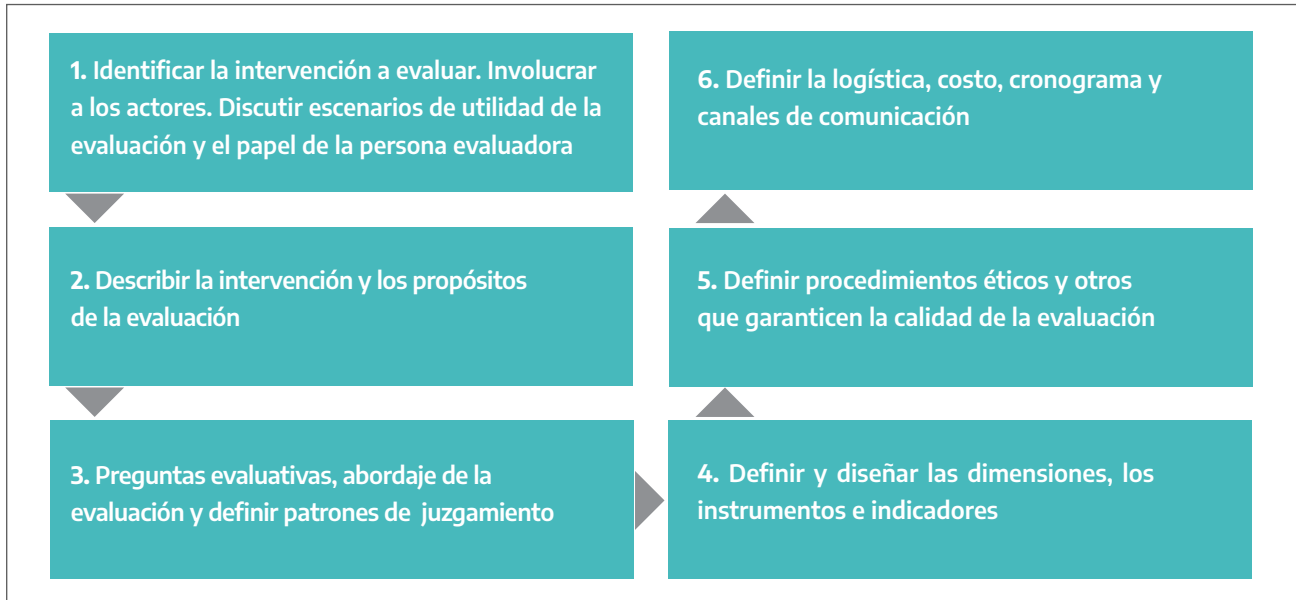
Etapa I: Planificación de la evaluación	Etapa II: Implementación del estudio evaluativo	Etapa III: Utilización y difusión de resultados
Identificación de la intervención a evaluar y actores a involucrar. Análisis de viabilidad de la evaluación	Seleccionar a las personas evaluadoras (caso evaluación externa o mixta)	Plantear la comunicación. ¿Qué voy a comunicar? ¿A quién y cómo voy a comunicar los resultados?
Diseño de la evaluación y de las estrategias de implementación	Revisión del plan de trabajo y entregables	Difusión de resultados
Presupuesto y cronograma	Desarrollo del estudio de evaluación: recogida de los datos/información. Trabajo de campo, etc.	Compartir la experiencia adquirida
Formulación de Términos de Referencia (caso de evaluación externa o mixta)	Análisis de resultados Redacción de informes de avance y finales	Acordar cambios a realizar a partir de los resultados de la evaluación Informe de seguimiento de recomendaciones

Etapa IV (transversal): Comunicación de la evaluación

A continuación, se profundiza el análisis de cada etapa.

4.2.1. Planificación de la evaluación

Diversas **actividades** involucran el proceso de planificación de la evaluación:



Básicamente, el inicio de todo proceso evaluativo tiene lugar en el momento del diseño de la política, programa o proyecto. Esto no quita que los procesos evaluativos sean susceptibles de ser llevados a cabo en cualquier momento del desarrollo de la política. Por el contrario, continuamente debe promoverse su desarrollo, más allá de lo considerado ideal.

En este sentido, el desarrollo de una evaluación puede iniciarse cuando se avanza en la identificación de la intervención a evaluar en un área y/o ministerio, sea de nivel nacional, provincial o municipal. En dicho momento es fundamental considerar la viabilidad de la evaluación de la política, programa y/o proyecto en sus diversos sentidos: político, presupuestario, familiarizarse con la intervención a evaluar, promover diversas acciones para que sea susceptible de realizarse, identificar los actores a involucrar, así como definir qué se espera de la evaluación, etc. A partir de allí, o también en el caso de que se esté diseñando la política, programa y/o proyecto, se inicia el proceso de planificación de la evaluación.

El diseño de la evaluación conlleva a dar respuesta a una serie de preguntas clave, expuestas a continuación:

- **¿Por qué evaluar?** Definir la motivación en el diseño conlleva a identificar los propósitos, funciones y utilidad relacionados con la evaluación. En este momento, deben atenderse a las motivaciones de todas las personas destinatarias de la evaluación considerando que un proceso evaluativo puede dar respuesta a múltiples y complejas finalidades. Los motivos que pueden promover la evaluación de una política pública son diversos, como la necesidad de disponer de información sobre los resultados alcanzados, el cumplimiento de la obligación de evaluar, la voluntad de mejora de los procesos de planificación, el planteamiento de continuidad de una política pública, entre otros.

Es necesario comprender claramente qué justifica la evaluación, dado que este aspecto es fundamental para delimitar el alcance de los trabajos de evaluación. Dar respuesta a esta cuestión inicial conlleva a identificar el punto de partida de la evaluación, conocer los propósitos generales de la misma y definir los usos y las personas usuarias de la evaluación.

¿Qué va a ser evaluado? ¿Qué información se desea obtener? ¿Quiénes son los destinatarios de la evaluación? Esta fase del diseño comprende los siguientes pasos:

- Definir el objeto de evaluación. ¿Se va a evaluar una política, un programa, un proyecto, etc.? ¿En qué nivel de actuación? ¿En qué contexto organizacional? ¿En los procesos de trabajo? ¿En los efectos? ¿Cuáles efectos? ¿Cuáles son las teorías que sustentan la intervención?
- Identificar los actores clave, aclarar cuáles son los intereses puestos en la evaluación y para quién se evalúa. Una evaluación puede tener diversas personas destinatarias. Este aspecto debe tenerse en cuenta en el diseño de la evaluación, conocerse las expectativas de los distintos actores implicados respecto a los futuros resultados de la evaluación, sus necesidades, así como las diferentes consideraciones sobre la didáctica a emplear para transmitir la información generada. Es importante delimitar formalmente quiénes son las personas destinatarias de la evaluación, establecer en qué forma es más adecuada presentar la información obtenida y plantear cómo se va a hacer entrega de la información obtenida.
- Definir los objetivos de evaluación a través de las motivaciones de los actores clave.
- Definir la cobertura de la evaluación, el período y las preguntas de evaluación.
- Acotar y priorizar las preguntas de evaluación.

Todos estos aspectos deberán definirse entre los distintos actores involucrados. Quienes solicitan la evaluación podrán hacer sugerencias para tratar las cuestiones o temas que sean de su especial interés o relevancia.

- ¿Cómo se va a evaluar y qué se necesita? En esta etapa se debe escoger el tipo de evaluación que se va a llevar a cabo entre las posibilidades existentes. La elección del tipo de evaluación viene determinada por el contexto, el momento de la evaluación, la disponibilidad presupuestaria, etc. También es importante tener en cuenta el objeto, los objetivos, destinatarios y las preguntas que se hayan establecido.

Esta fase conlleva:

- Determinar el tipo de evaluación que se va a ejecutar.
- Definir quién va a evaluar.
- Especificar las técnicas, las herramientas, etc.
- Establecer los criterios de evaluación.
- Realizar un presupuesto del costo estimado de la evaluación, recursos humanos y logísticos necesarios.
- Determinar los plazos en los que se va a desarrollar la evaluación.

Importante: Considerar la viabilidad de la evaluación. Atender a que las limitaciones de información, tiempo y presupuesto pueden influir en la delimitación del alcance de la evaluación. En estos casos, es importante centrar la evaluación en los aspectos de las políticas públicas donde existe una mayor necesidad de obtención de información o hacia las intervenciones donde se prevé una necesidad próxima de toma de decisiones políticas.

Estos aspectos involucran dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Quién va a evaluar?

A menudo se plantea la necesidad de decidir si la evaluación la realizará una unidad de evaluación o una persona evaluadora externa. Hay ventajas y desventajas asociadas a ambos enfoques. En caso de que se trate de un equipo externo, es recomendable nombrar un comité de selección para analizar y valorar las diferentes propuestas recibidas. Para su determinación, es conveniente establecer un catálogo de los recursos propios disponibles, valorar la necesidad de contar con personal externo, decidir la composición del equipo de evaluación, entre otros aspectos.

¿Qué técnicas se adaptan a nuestro modelo de evaluación?

En función del tipo de evaluación, se definen técnicas y herramientas que se van a utilizar para recoger y analizar la información. Para decidir el tipo de técnicas y herramientas es necesario: plantear las posibles técnicas a utilizar según la disposición de información previa de que se disponga, determinar las técnicas y herramientas necesarias para conseguir la información esperada, delimitar las técnicas y herramientas que se van a utilizar, definir la matriz evaluativa (dimensiones, indicadores, etc.).

¿Qué recursos económicos, humanos y logísticos se requieren?

La planificación es incompleta si no se detalla y dimensiona el presupuesto requerido, los perfiles de los recursos humanos necesarios para efectuar la evaluación, así como otras necesidades de carácter logístico.

¿Cuándo se evalúa?

El diseño de la evaluación debe contemplar una previsión de cuándo se van a realizar las distintas tareas implícitas en la evaluación. Aunque el cronograma definitivo se establece en la elaboración del plan de trabajo junto al equipo de evaluación, en esta fase inicial se tendrán en cuenta los plazos más relevantes. Hay que establecer un cronograma inicial en el cual se detecten los principales hitos y la persona responsable de cada proceso.

Fuente: Elaboración propia del Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de la Dirección Nacional de Transparencia dependiente de la SGA del Ministerio de Obras Públicas.

4.2.2. Implementación

Una vez diseñada la evaluación, la siguiente etapa corresponde al desarrollo del estudio de la misma. El rol y las tareas a realizar por la institución pública promotora de la evaluación diferirán según se trate de una evaluación interna, externa o mixta. Más allá de ello, las tareas que debe realizar como gestora de la evaluación se pueden dividir en **dos etapas**: a) establecer el plan de trabajo definitivo y b) supervisar su puesta en práctica y/o ejecutarla.

Llegado a este punto, podrá acotarse en mayor grado la planificación que se va a llevar a cabo para el desarrollo del estudio de evaluación.

En caso de ser una **evaluación externa y/o mixta**, en este momento es cuando se incorpora el equipo de evaluación seleccionado. Se revisa de forma conjunta entre las personas evaluadoras seleccionadas y el personal funcionario el diseño de la evaluación actualizando aquellos aspectos que puedan sufrir alguna variación o que no tenían el grado de desarrollo oportuno. También se revisa el plan de trabajo. Básicamente, se volverán a considerar los siguientes aspectos: alcance de la evaluación; elección de técnicas y herramientas según el modelo metodológico del equipo evaluador; modificación de la planificación temporal inicialmente prevista; determinar los entregables; y establecer las fechas de entrega.

A continuación, se incluye una **propuesta de estructura** de un posible modelo de plan de trabajo, identificando algunos ejemplos de los posibles entregables a elaborar.

- Introducción: Presentación del proyecto de evaluación. Organización y lanzamiento.
- Texto principal: Análisis (objetivos principales, herramientas principales a utilizar, actores implicados, etc.). Diseño y elaboración del plan. Modelo de ejecución. Control y seguimiento. Asesoramiento y apoyo.
- Documentación a desarrollar (entregables): Informe de diagnóstico. Informe de selección del equipo de evaluación. Plan de comunicación. Informes intermedios de evaluación. Informe final de evaluación. Material de difusión. Programa de mejora.
- Anexos: Documentos utilizados. Términos de referencia.

Concretado el plan de trabajo, se desarrollará el estudio de evaluación según el cronograma previsto y las tareas asignadas a las y los agentes involucrados en esta etapa. Aquí lo central es gestionar la evaluación, lo que implica garantizar que la misma se realice bajo los principios de la eficacia y la eficiencia. Hay funciones de gestión básicas atribuidas al personal evaluador y al personal gestor de la evaluación.

- **Personal evaluador:** Análisis documental previo al trabajo de campo (análisis de fuentes primarias y de fuentes secundarias). Realización del sistema de indicadores. Diseño de herramientas y técnicas para la recogida de datos. Recogida de datos. Análisis y tratamiento de la información recogida. Retorno de la información recopilada.
- **Personal gestor:** Garantizar la funcionalidad de la evaluación. Acordar con el equipo de evaluación la actualización del diseño de la misma para concretarla en el plan de trabajo y supervisar la ejecución de éste. Recoger y revisar la calidad de los resultados parciales y finales de la evaluación. Asesorar al equipo de evaluación. Representar los intereses de los distintos agentes implicados en el proceso de evaluación. Comunicar los resultados y conclusiones.

4.3. Las preguntas de evaluación y el diseño de indicadores

Las preguntas de la evaluación permiten concentrar el trabajo en una cantidad limitada de **puntos clave para permitir una mejor reflexión** sobre los criterios de juicio, una recolección de datos acotada, un análisis profundo y un informe útil.

Delimitar la evaluación a partir de algunas preguntas es necesario cuando el objeto a evaluar tiene múltiples dimensiones. Si se intenta abordar en forma conjunta todas las dimensiones de la política o programa, se pone en riesgo la evaluación misma porque el trabajo sería muy costoso o, de otra forma, resultaría superficial al no lograr profundizar en ningún aspecto.

Por otra parte, la formulación de estas preguntas permite controlar y delimitar los aspectos a comunicar en los informes de evaluación, ya que de otra manera se corre el riesgo de comunicar en forma sesgada a partir de la información más fácil de mostrar o de intereses y prejuicios de los actores involucrados.

Es conveniente que las preguntas a responder por la evaluación sean formuladas tomando en cuenta las expectativas de las personas destinatarias del informe, ya que así se incrementan las posibilidades de apropiación y utilización del trabajo realizado.

4.3.1. Preguntas deducidas de la lógica de intervención

La **lógica de intervención** es el conjunto de **supuestos para explicar de qué manera la intervención alcanzará sus objetivos y producirá los efectos esperados**. Los supuestos vinculan las actividades con los productos y los resultados, y luego con varios niveles sucesivos de impactos esperados hasta llegar al más global, por ejemplo: la reducción de la pobreza.

La lógica de la intervención **se reconstruye sobre la base de los objetivos que figuran en los documentos oficiales** (decretos, leyes, etc.) que han establecido la intervención.

Cada vez que se enuncian los objetivos en términos políticos poco precisos, se los traduce en forma de efectos esperados de la manera más concreta posible. También se pueden tener en cuenta aquellos efectos esperados implícitamente.

Según el grado de heterogeneidad de la intervención, la cantidad de efectos esperados puede variar desde algunos pocos hasta más de 100. La lógica de intervención presenta los efectos esperados bajo una de las siguientes formas:

- Diagrama de efectos esperados (intervención de dimensiones múltiples con una docena de efectos esperados o más).
- Diagrama global y subdiagramas (intervención con más dimensiones).

Una vez que el equipo de evaluación ha identificado los efectos esperados y los supuestos de causalidad que los vinculan, se puede entonces plantear todo tipo de preguntas, como por ejemplo:

- ¿En qué medida [la actividad A] ha contribuido a [generar el efecto X]?
- ¿En qué medida [las actividades A, B, C...?] han contribuido a [generar el efecto X]?
- ¿En qué medida [las actividades A, B, C...] han contribuido a [generar los efectos X, Y, Z, ...]?

Estas preguntas derivan directamente de la lógica de intervención en un formato estandarizado y pertenecen a la familia de la eficacia (obtención de uno o varios efectos esperados).

4.3.2. Otras preguntas

Hay otras preguntas en las que podría centrarse la evaluación que no requieren un examen previo de la lógica de intervención porque se refieren a **efectos no relacionados directamente** con la misma. Por ejemplo, preguntas sobre los impactos inesperados:

- ¿En qué medida [la actividad A, el instrumento B, el procedimiento C] han generado efectos inesperados? Y, si es así, ¿en beneficio o detrimento de quién?

Otro ejemplo son las preguntas sobre aspectos transversales como el género, el ambiente, la buena gobernanza o los derechos humanos:

- ¿En qué medida el Estado ha integrado [el aspecto transversal A] en el diseño y la puesta en marcha de sus intervenciones?

SELECCIONAR LAS PREGUNTAS CLAVE

Existen límites técnicos que impiden tratar preguntas múltiples o, más precisamente, aportar respuestas de buena calidad si las preguntas son numerosas. Generalmente, se recomienda seleccionar un máximo de 10 preguntas clave. Se deben seleccionar las preguntas en función de la utilidad probable de las respuestas que aportará la evaluación, por ejemplo:

- La respuesta permitirá realizar ajustes en el diseño del programa y/o les interesa a las personas que deben diseñar una nueva intervención para el próximo ciclo.
- La respuesta probablemente permita aprender lecciones interesantes para otros sectores u otros países.-
- La respuesta servirá para alimentar un informe destinado a rendir cuentas.
- No se conoce la respuesta de antemano.
- La respuesta llegará a tiempo.

Además, se deben seleccionar las preguntas en función de su factibilidad (o evaluabilidad). Una pregunta merece ser abandonada si se acumulan demasiadas dificultades, por ejemplo:

- Los términos esenciales de la pregunta no tienen estabilidad y no todas las personas los comprenden de la misma manera.
- Las relaciones de causa - efecto no son claras y las personas expertas no las conocen bien.
- La información disponible es muy pobre.
- El acceso al terreno y la recolección de la nueva información plantearán dificultades mayores.

Si se debe abandonar una pregunta, aunque corresponda a un pedido político, entonces conviene argumentar con precisión las razones por las que es difícil o imposible tratarla, lo que puede formar parte de la utilidad de la evaluación.

REDACTAR UNA PREGUNTA

En el momento de redactar una pregunta, primero hay que comprobar que guarde relación con la evaluación y no con la auditoría o el seguimiento.

Conviene luego precisar:

- El campo, es decir, lo que se juzga, por ejemplo: la intervención en su conjunto, una actividad, un instrumento, un procedimiento.
- El o los efectos correspondientes.
- La familia de criterios de evaluación a la que pertenece la pregunta: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impacto, valor agregado comunitario o coherencia / complementariedad.

En esta etapa hay que garantizar que la pregunta esté redactada de manera clara y concisa.

La persona que redacte la pregunta puede añadir comentarios a título indicativo sobre todos o algunos de los siguientes puntos:

- Precisiones sobre el campo de la pregunta.
- Definición de los principales términos utilizados.
- Precisiones sobre el tipo de criterio.
- Subpreguntas a tratar para responder a la pregunta.
- Naturaleza de la utilización prevista.
- Estudios y evaluaciones existentes que no deben ser duplicados.

¿QUIÉN ELIGE LAS PREGUNTAS?

La persona responsable de la evaluación define las principales áreas que se habrán de cubrir y precisa las preguntas, así como delimita su cantidad máxima. Cuando son evaluaciones mixtas o externas, estos parámetros pueden figurar en el proyecto de la evaluación y/o términos de referencia provisionales. Las preguntas son validadas en el proceso de debate inicial y diseño de la evaluación. Cuando se trata de evaluaciones externas, adquieren un estatuto contractual y se las anexa a los términos de referencia fijados para la realización de la evaluación, sea por parte de consultores y/o instituciones.

4.4. La difusión de los resultados de la evaluación

El proceso de la evaluación no termina con la entrega de un informe de evaluación. La mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no significa que serán utilizadas por la política, programa y/o proyecto. Existe una larga serie de obstáculos para convertir los resultados de una evaluación en acciones de mejora en los programas de gobierno. En este sentido, es importante considerar cuáles serán las estrategias para garantizar el uso y difusión de los resultados de la evaluación.

Hay distintas **herramientas** al respecto y algunos de los aspectos a considerar son establecer:

- **Programa de mejora / Acuerdo de compromisos de mejora:** Al finalizar la evaluación es recomendable incluir compromisos de mejora derivados de informes y evaluaciones.
- **Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora.**
- **Premios:** Algunas instituciones estatales convocan a premios para aquellos programas “comprometidos con el proceso de evaluación”, apuntando a valorar el compromiso de las áreas del Estado con el uso de la evaluación.

- Comunicación de resultados a las distintas personas destinatarias y a través de diversos soportes/medios:

Algunos intereses según el destino de la comunicación:

- Cargos políticos: Depositán su interés en la información sobre los resultados de la intervención que puedan ayudarlos a tomar futuras decisiones y a orientar sus decisiones estratégicas.
- Planificadoras y planificadores: Necesitan información general sobre las fortalezas y debilidades del diseño.
- Gestoras y gestores: La evaluación les permite establecer nuevos mecanismos de mejora de la gestión del proyecto, programa o política pública.
- Personas destinatarias de las intervenciones: La evaluación incrementa la transparencia de la gestión y reciben la devolución de su posible participación en el proceso evaluativo.

Soportes y canales de comunicación:

- Publicaciones: Folletos, cartas, boletines de noticias, revistas, libros, informes, etc.
- Seminarios o jornadas: La comunicación oral de resultados es especialmente útil para presentarlos a determinados receptores. Este medio se puede utilizar en cualquier momento de la evaluación y puede servir para transmitir los resultados a aquellos actores que disponen de tiempo limitado para leer un informe extenso.
- Reuniones de trabajo o talleres: La presentación de resultados puede ofrecer una perspectiva metodológica participativa. Este tipo de presentación de resultados es eficaz cuando se requiere una dimensión altamente pedagógica.
- Información a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC): Las nuevas tecnologías son canales de gran capacidad de difusión y de costo reducido que pueden servir para informar y comunicar resultados.

4.4.1. Comunicación

La comunicación es transversal a este proceso, de forma que el planteamiento de la comunicación en un proceso evaluativo es especialmente importante. Por lo cual, toda evaluación debe incluir un **plan de comunicación** que proporcione la satisfacción de todas las demandas de información surgidas durante el proceso de evaluación.

Consideraciones que deben tenerse en cuenta para la elaboración de un plan de comunicación:

¿Cuál es el objetivo principal del plan de comunicación? ¿Qué alcance va a tener? ¿Qué información se va a transmitir y quiénes son las personas receptoras de la información? ¿Qué soportes y canales se pueden utilizar? ¿Qué se va a comunicar en cada momento?

El plan de comunicación estará orientado a difundir de forma clara y ordenada la información más relevante referente a la evaluación. Un plan de comunicación no sólo incluye la comunicación de resultados, sino que hará hincapié también en aquellas informaciones que deban trasladarse durante las distintas etapas de la evaluación.

En este sentido, es necesario delimitar el alcance del plan de comunicación. Para ello, debe atenderse a tres tipos de comunicaciones, diferenciales según las personas destinatarias también de las mismas:

- **Comunicación interna:** Sirve para dar a conocer los objetivos y la motivación de la evaluación a las y los participantes, promoviendo su colaboración.
- **Comunicación externa:** Se utiliza para dar a conocer los objetivos y la motivación para la realización de la evaluación a las principales personas usuarias y beneficiarias de la intervención.
- **Relaciones institucionales:** Sirve para dar a conocer los objetivos y la motivación para la realización a otros sectores de la Administración Pública y a la opinión pública en general, a fin de crear el reconocimiento y la valoración del trabajo realizado.

Hay que definir claramente qué se quiere comunicar a los diversos públicos objetivos del proyecto, programa o política. Aunque algunos de los mensajes no se podrán establecer hasta la obtención de los resultados de la evaluación, puede ser conveniente saber en qué momento y cómo se van a comunicar los resultados. Claramente la comunicación de estos mensajes estará en relación con quiénes serán las personas receptoras de dicha información. En este sentido, hay que identificar quiénes van a ser las mismas. En la evaluación de políticas públicas se identificaron las siguientes personas receptoras de información claves: cargos políticos, planificadoras y planificadores, gestoras y gestores, destinatarias y destinatarios de la política, sea en su nivel nacional, provincial y/o municipal.

Seguidamente, según quiénes sean las personas receptoras claves de la información generada, se definen y eligen cuáles serán los soportes y canales a utilizar. La planificación de este aspecto conlleva a identificar los canales y mensajes necesarios en relación al público objetivo de la evaluación. A continuación, se incluye una breve referencia de posibles soportes y canales para la información:

- Publicaciones: Folletos, cartas, boletines de noticias, revistas, informes, etc.
- Seminarios o jornadas.
- Reuniones de trabajo o talleres.
- Información a través de las tecnologías de la información.

Otro aspecto central es planificar qué se va a comunicar en cada momento. En base a la información analizada, debe establecerse un plan detallado para cada uno de los mensajes, personas destinatarias y canales que se van a utilizar en el plan de comunicación. De forma general, se deberá elaborar un calendario con las actividades comunicativas a transmitir en cada una de estas tres fases:

- Fase 1: Difusión inicial del propósito de evaluación, se da a conocer a los actores implicados el inicio del proceso de evaluación a través de los procedimientos de comunicación interna establecidos.
- Fase 2: Ejecución y seguimiento de la evaluación, dirigida a la comunicación de los resultados intermedios y del estado de ejecución de los trabajos. Se trata de un proceso de comunicación interna.
- Fase 3: Comunicación de resultados y de las conclusiones obtenidas a través de la información. Se trata de un proceso de comunicación interna y externa.

Bibliografía

Agencia de Evaluación y Calidad (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid.

Alkin, M. C., ed. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, Thousand Oaks. California: Sage.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Serie Manuales. N° 41. ISBN: 9213226810.

Davies, P. (2004). "Is evidence-based government possible?". En Jerry Lee, *Lectures to be presented at The 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium*. Washington.

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Guías Metodológicas Sinergia. Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas*. Colombia.

García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID.

Nirenberg, O. et al. (2002). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós. Buenos Aires.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París.

Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas". En Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva Administración Pública*. Alianza. Madrid.

Walkup, D. W. (1979). *On the expected value of a random assignment problem*. *SIAM Journal on Computation*. N° 8. páginas 440/442.

World Health Organization (2019). *Safer water, better health*. Geneva, Switzerland.

Autoridades

Presidente de la Nación

Alberto Fernández

Ministro de Obras Públicas

Gabriel Katopodis

Secretario de Gestión Administrativa

Guillermo Sauro

Directora Nacional de Integridad y Transparencia

Roxana Mazzola

Ministerio de Obras Públicas de la República Argentina

Manual de Evaluaciones en la Obra Pública. Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa / Dirigido por Roxana Mazzola - 1a. ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas, 2023. Libro digital, DXReader.

Libro digital, PDF

Archivo digital: descarga y online

1. Evaluación. 2. Transparencia. 3. Obra Pública

Las publicaciones del Ministerio de Obras Públicas pueden ser consultadas en:

www.argentina.gob.ar/obras-publicas/publicaciones

Esta publicación es de acceso público y fue realizada por el Ministerio de Obras Públicas.

Se permite su reproducción siempre que se citen las fuentes.

*primero
la gente*



Ministerio de
Obras Públicas
Argentina