

Perfil de Cooperación Técnica

I. Información Básica.

▪ País/Región:	Argentina (CSC)
▪ Nombre de la CT:	Desarrollo de la función de evaluación en el Poder Ejecutivo Nacional
▪ Número de la CT:	AR-T1114
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR), jefe de equipo; Pedro Farías (IFD/ICS), Flor Serale (ICS/CAR), Nathalie Hoffman (IFD/ICS), y Viviana Maya (LEG/SGO)
▪ Tipo:	Apoyo al Cliente
▪ Referencia a la Solicitud:	37341346
▪ Fecha del Perfil de la Cooperación:	Noviembre de 2012
▪ Beneficiarios:	Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina- Subsecretario de Evaluación de Proyectos con Financiamiento externo: Lic. Christian Asinelli
▪ Financiamiento del BID Solicitado:	US\$ 496,000
▪ Aporte Local:	US\$ 80,000
▪ Periodo de Desembolsos:	18 Meses
▪ Fecha de Inicio Requerida:	Abril de 2013
▪ Tipo de Contrataciones:	Consultorías Individuales y de firmas
▪ Unidad Responsables por la Preparación:	ICS
▪ Unidad Responsable para el Desembolso:	ICS/CAR
▪ Incluido en la Estrategia País (S/N):	No
▪ CT incluida en el "Country Paper Document" (S/N):	No
▪ GCI-9 Sector de Prioridad:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

II. Objetivo y Justificación

Entre las diversas funciones transversales que deben cumplir las entidades que constituyen el núcleo central de los gobiernos, la evaluación de programas tiene relevancia puesto que provee información estratégica sobre el logro de las metas de gobierno y el desempeño de la gestión pública (ofreciendo información que puede conducir a su corrección o mejoramiento), promueve la confianza ciudadana en el gobierno y genera información valiosa tanto para los procesos de planificación estratégica como de formulación presupuestal. Contar con el marco institucional y las capacidades técnicas adecuadas para el desarrollo y el ejercicio efectivo de la función de evaluación, es un tema crucial en los países de la región.

En el Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) es la instancia de rango ministerial responsable de la coordinación intersectorial y, por tanto, responsable también por un conjunto importante de funciones transversales de gobierno. Así, la Ley de Ministerios (Ley 22.520) le otorga capacidad para "coordinar y controlar las actividades de los Ministerios y de las distintas áreas a su cargo, realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia." Entre las atribuciones de coordinación intersectorial, cabe destacar la referida a "entender en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y

seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población.” Esta función es ejercida mediante la acción de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, responsable de coordinar y supervisar la formulación y evaluación de la estrategia presupuestaria, en coordinación estrecha con el Ministerio de Economía. Además de asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la evaluación y priorización del gasto público (a través de la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional), entiende también en la evaluación, aprobación y control de las acciones y programas con financiamiento externo (a través de la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo).

Con base a este mandato, en la JGM se han realizado esfuerzos para impulsar la función de evaluación, con cierto grado de articulación a la de seguimiento de programas. Así, las actividades de la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional se focalizan en la estrategia y formulación presupuestaria, aunque no impulsan procesos de evaluación de programas. La Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo –a través de las Unidades Ejecutoras de las operaciones con financiamiento externo– promueve acciones de evaluación, pero limitadas a la cartera de préstamos internacionales (los cuales representaron una cartera global de 17 millones de dólares para el año 2011). Por otra parte, la JGM ha desarrollado también, en el marco del Proyecto de Modernización del Estado, el Sistema de Información del Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG), que incluye información sobre los problemas, objetivos y actividades de los organismos públicos. Aunque el SISEG está fundamentalmente enfocado en el seguimiento de la gestión institucional, ofrece oportunidades importantes para articular en el mediano plazo la evaluación de resultados con el monitoreo de programas.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación realiza una evaluación de los programas contenidos en el Presupuesto Nacional y de los proyectos de inversión pública, pero enfocándose exclusivamente en el logro de metas físicas y presupuestarias. A nivel sectorial, la experiencia de evaluación de programas más relevante que tuvo lugar en años recientes, fue la del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), desarrollado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El SIEMPRO, sin embargo, ha tenido una acción focalizada en el monitoreo, y ha realizado muy pocas evaluaciones de programas.

Pese a estos avances, la evaluación de programas y resultados adolece todavía de importantes debilidades. El análisis de la capacidad para la gestión por resultados en el gobierno nacional, realizado por el Banco en 2008, califica al pilar de Monitoreo y Evaluación como el más débil de los cinco pilares para la gestión por resultados. El estudio concluye que el sistema de evaluación es incipiente y que los esfuerzos de evaluación existentes están dispersos en diversas instancias del Poder Ejecutivo (entre ellas la JGM).¹ Entre las causas de esta debilidad, cabe destacar: (i) la ausencia de un marco legal e institucional que disponga la evaluación de las políticas y programas en los organismos del Poder Ejecutivo Nacional²; (ii) la inexistencia de un marco técnico y metodológico común para la evaluación de programas en los organismos del Poder Ejecutivo Nacional; (iii) la falta, en los organismos del Poder Ejecutivo Nacional, de un conjunto suficientemente amplio de expertos formados en evaluación de proyectos y programas; y (iv) la ausencia de un vínculo técnico sólido entre la función de evaluación y la de seguimiento de las acciones de gobierno.

La JGM tiene se ha propuesto como una prioridad impulsar el fortalecimiento de la función de evaluación, y para ello ha solicitado la asistencia técnica del Banco. El proyecto busca apoyar a la JGM en dicho propósito. El **objetivo** del proyecto consiste en fortalecer la función de evaluación (ex post) como parte del rol de coordinación de la JGM, promoviendo la realización de evaluaciones de programas dentro de un marco normativo y técnico común.³ Los **resultados** esperados de la TC son: i) la puesta en marcha de un marco

¹ *Análisis de la capacidad de GpRD en Argentina. PRODEV. 2008.* Sobre un máximo posible de 5 puntos, el pilar de Monitoreo y Evaluación obtiene 1.2 puntos, siendo no sólo el más bajo de los cinco pilares, sino uno de los dos que está por debajo del promedio de los cinco pilares (2.0).

² Si bien, como se ha señalado anteriormente, la JGM tiene mandato legal claro para la evaluación de la calidad del gasto, no existe todavía una Ley que disponga de manera similar la evaluación de políticas y programas gubernamentales.

³ Si bien es cierto que la función de evaluación está estrechamente ligada a las de planeación (incluyendo evaluación ex ante) y seguimiento, el Proyecto se concentra en la evaluación bajo el supuesto de que ella puede contribuir a generar los incentivos políticos e institucionales para

institucional y metodológico de la función de evaluación en el Poder Ejecutivo Nacional; ii) la instalación de una oferta sostenible de formación especializada sobre evaluación de programas y proyectos; y iii) la ejecución de una experiencia piloto de tres evaluaciones de programas.

El proyecto contribuye al logro del objetivo estratégico del GCI-9 relativo a "Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social", mediante el fortalecimiento de las instituciones del Sector Público. Aunque el proyecto no está explícitamente incluido las áreas prioritarias de la estrategia país 2012-2015, es claro que la mejora del sistema nacional de evaluación contribuirá a una mejor implementación y valoración de los efectos de la intervención del Banco en dichas áreas. Por otra parte, el proyecto está alineado con los ámbitos de intervención de la dimensión 1 del ICSF (GN-2524, anexo I) relativos al suministro de asistencia para elaborar programas de reforma de mediano y largo plazo, la modificación de diseños institucionales, y la creación de incentivos para promotores internos de las reformas.

III. Descripción de Actividades y Componentes

Componente 1. Marco institucional y técnico para la función de evaluación (US\$ 100,600). El objetivo de este componente es diseñar e implantar tanto el marco institucional (relativo a los mecanismos organizacionales para la selección, ejecución y uso de los resultados de la evaluación) como técnico (relativo a los tipos y metodologías de evaluación a utilizar) de la función de evaluación. Se financiarán los siguientes **productos**: (i) análisis de buenas prácticas internacionales sobre marco institucional y técnico de la función de evaluación, incluyendo dos visitas técnicas por parte de funcionarios argentinos a dos experiencias relevantes; (ii) desarrollo de una propuesta de marco institucional para la función de evaluación (debe especificar: entidades participantes, roles, mecanismos de selección de programas a evaluar, mecanismo de ejecución de las evaluaciones, mecanismos de articulación de la evaluación con los procesos de planeamiento, formulación presupuestaria y seguimiento de la gestión, y mecanismos de financiamiento de la evaluación); y (iii) desarrollo de una propuesta del tipo de evaluaciones (medio término, resultado, calidad, impacto) y metodologías a aplicar en cada caso. La JGM creará una Comisión Especial, responsable de dirigir las actividades de desarrollo de la propuesta técnica e institucional a que se refiere el componente, y de elevar las propuestas acordadas a los niveles de decisión de la JGM.⁴

Componente 2. Desarrollo de capacidades técnicas para la evaluación (US\$ 111,400). El objetivo del componente es fortalecer las capacidades técnicas para la evaluación, tanto en la JGM como en otras entidades del gobierno nacional (preferentemente sectoriales) y entidades de la sociedad civil. Se financiarán los siguientes **productos**: (i) diseño de un programa de especialización en evaluación de programas (ex post), con énfasis en aspectos técnicos y metodológicos, orientado a funcionarios de la JGM, de ministerios sectoriales, profesionales de think tanks y docentes universitarios;⁵ (ii) dos ejecuciones del programa (en convenio con una universidad) para un total de 50 participantes; y (iii) realización de un Seminario Internacional donde se presentarán buenas prácticas internacionales, así como el marco institucional y técnico resultante de las acciones del componente 1. A fin de garantizar el impacto del componente, la JGM seleccionará dos áreas de política sectorial en las cuales se concentrará la ejecución de las acciones i y ii.

Componente 3. Implementación del ciclo de evaluación (US\$ 275,000). El objetivo del componente es realizar una primera implementación piloto del ciclo de evaluación, en un conjunto acotado de programas, explorando también las posibilidades de articulación del mismo con los procesos de seguimiento de

fortalecer las otras dos funciones. En todo caso, el proyecto incluye una actividad directamente relacionada al SISEG, como experiencia inicial del vínculo a establecer —más adelante y con otro posible financiamiento— entre la evaluación y el seguimiento.

⁴ Dicha Comisión estaría integrada por funcionarios de alto nivel (secretarios y/o subsecretarios) de la JGM.

⁵ Actualmente existen en el país sólo tres programas de posgrado o especialización profesional en la materia. La oferta de estos programas, además de ser insuficiente, se enfoca principalmente en la evaluación ex ante y el diseño de proyectos de inversión, más que en los procesos y metodologías para la evaluación ex post y de resultados.

proyecto actualmente en curso en la JGM mediante la aplicación del SISEG. Se financiará los siguientes **productos**: (i) realización de tres evaluaciones, correspondientes a programas de las dos áreas de política seleccionados en el componente anterior, y en aplicación del marco institucional y de los procedimientos técnicos desarrollados en el componente 1; (ii) análisis de los resultados y la gestión de esta primera ejecución del ciclo de evaluación, incluyendo recomendaciones para la mejora del marco institucional y técnico; y (iii) mejora de la aplicación del SISEG al seguimiento de los proyectos que supervisa la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo, incluyendo una propuesta para su articulación con las evaluaciones de resultado que usualmente se hacen en los proyectos con financiamiento externo.

IV. Costo y Financiamiento.

El presupuesto estimado asciende a US\$ 576,000. La contribución del Banco será de US\$ 496,000 y financiará los gastos de consultoría, las visitas técnicas contempladas en el componente 1, la ejecución del programa de especialización y del seminario incluidos en el componente 2, la ejecución de las tres evaluaciones consideradas en el componente 3 y la coordinación técnica del proyecto. La JGM aportará como contrapartida local la suma de US\$ 80,000, en especie, financiando así el aporte de los funcionarios de la institución a las labores del proyecto y la administración del mismo. La tabla 1 muestra la asignación por componente.

Tabla 1. Costo y Financiamiento (US\$)

COMPONENTES	BID	LOCAL	TOTAL
1. Marco institucional y técnico para la función de evaluación	100,600	0	100,600
2. Desarrollo de capacidades técnicas para la evaluación	101,400	10,000	111,400
3. Implementación del ciclo de evaluación	235,000	40,000	275,000
Coordinación y administración del proyecto	54,000	30,000	84,000
Auditoría	5,000	0	5,000
Total	496,000	80,000	576,000

V. Agencia ejecutora y estructura de la ejecución

El responsable de ejecución del proyecto será la JGM.

VI. Riesgos del Proyecto y otros temas

Los principales riesgos del proyecto consisten en un debilitamiento de la importancia del objetivo del proyecto en la agenda de la JGM, y en la demora en aprobar un marco institucional y técnico que de estabilidad a la función de evaluación en la JGM. Para mitigar estos riesgos, se ha considerado que la creación del Comité Especial sobre la función de evaluación en la JGM (componente 1) como una condición previa al primer desembolso.

Clasificación social y ambiental

Dado que la naturaleza del programa involucra actividades de fortalecimiento institucional, no prevé impactos ambientales y sociales negativos. Bajo esta premisa, la presente operación fue clasificada como categoría "C".