

Evaluación y políticas públicas. El desafío de reconciliar el enfoque académico con la gestión política y la participación ciudadana.

Humberto Gabriel Gallo.

Cita:

Humberto Gabriel Gallo (2019). *Evaluación y políticas públicas. El desafío de reconciliar el enfoque académico con la gestión política y la participación ciudadana. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/498>

El desafío de reconciliar el enfoque académico con la gestión política y la participación ciudadana a través de los Sistemas de Planificación, Monitoreo y Evaluación

Humberto Gabriel Gallo

Eje 5: Estado y Políticas Públicas

Mesa 86: Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre la política y la academia para el fortalecimiento de la democracia

Secretaría de Desarrollo y Participación Ciudadana de la provincia de Catamarca

hgg252002@yahoo.com.ar

Resumen

Este trabajo presenta un conjunto de reflexiones surgidas del análisis de casos prácticos de diseño e implementación de políticas públicas y procesos de planificación, monitoreo y/o evaluación de las mismas bajo diferentes modelos y paradigmas de intervención.

En el mismo se abordan casos tales como el Plan Estratégico Consensuado de Catamarca (1996), el sistema de inversión pública de Catamarca (1998 hasta la actualidad), el proyecto Fortalecimiento del Ministerio de Producción y Desarrollo de la provincia de Catamarca (PROFIP BID, 2007), el sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto Regional con Enfoque Territorial “Aporte al desarrollo territorial de Andalgalá, Pomán y Tinogasta a partir de una nueva institucionalidad” (INTA, 2014) y el Consejo Político, Económico y Social de Catamarca (2018).

A partir de analizar el funcionamiento de cada una de estas experiencias y de las diferentes variantes metodológicas que pueden adoptarse en el diseño de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación se elabora un conjunto de reflexiones que pretenden brindar aprendizajes, desde un enfoque eminentemente práctico, para superar restricciones actuales que impiden que los sistemas mencionados puedan aportar en toda su potencialidad a la eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de políticas públicas.

Introducción

El diseño e implementación de políticas públicas tiene el desafío, en América Latina en general y en la República Argentina en particular, de mejorar su eficacia, eficiencia, efectos e impactos a lograr. En este contexto, el uso de diferentes herramientas metodológicas y técnicas ha cobrado relevancia en la actualidad, entre ellas los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas (SPMyE) como espacios significativos en la generación de información relevante para la toma de decisiones.

No obstante, muchas veces la mejora en el diseño e implementación de las políticas públicas en términos de eficiencia, eficacia y logro de efectos e impactos, no cumple con las expectativas que inicialmente se esperan a partir de la utilización de estas herramientas de gestión, sin que estén claramente definidas las causas, o condicionantes, que pudieran existir y que eventualmente limitan el funcionamiento, uso y aprovechamiento efectivo de estos sistemas.

En el caso de la República Argentina, el análisis de un conjunto de indicadores económicos y sociales, la comparación de la evolución de los mismos en otros países de América Latina, y los vaivenes en los lineamientos de política pública como consecuencia de la falta de acuerdos generales que definan políticas de estado de mediano y largo plazo, aspectos que no son motivo de este trabajo, darían a priori la pauta de que el diseño y la implementación de política pública en nuestro país no ha logrado mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos en la medida de lo esperado.

En la provincia de Catamarca, a pesar de haberse implementado diferentes herramientas de gestión e instrumentos de política activa en los últimos 30 años y de que el territorio catamarqueño fue receptora de importantes inversiones externas (minería, agroindustria), las expectativas que se generaron no se cumplieron y tampoco se mejoró sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes.

Por los aspectos planteados, puede resultar de interés intentar identificar, a partir del análisis de casos concretos, aspectos comunes que hayan condicionado la mejora en la gestión de políticas públicas a partir del uso de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación con diferentes características, tanto en su concepción como en su manera de ser utilizados.

En este trabajo se presentan un conjunto de reflexiones surgidas del análisis de casos prácticos de diseño e implementación de políticas públicas y procesos de planificación, monitoreo y/o evaluación de las mismas bajo diferentes modelos y paradigmas de intervención en la provincia de Catamarca.

En el mismo se abordan casos tales como el Plan Estratégico Consensuado de Catamarca (1996), el sistema de inversión pública de Catamarca (1998 hasta la actualidad), el proyecto Fortalecimiento del Ministerio de Producción de la provincia de Catamarca (PROFIP BID, 2007), el sistema de

seguimiento y evaluación del Proyecto Regional con Enfoque Territorial “Aporte al desarrollo territorial de Andalgalá, Pomán y Tinogasta a partir de una nueva institucionalidad” (INTA, 2014) y el Consejo Político, Económico y Social de Catamarca (2018).

A partir del análisis de los mencionados casos, se intenta identificar aspectos a considerar en el diseño de SPMMyE, a los fines de que los mismos aporten positivamente al logro de los resultados previstos a partir de la implementación de políticas públicas. Para ello se busca encontrar respuestas a un conjunto de interrogantes, entre los que puede citarse: ¿Cuál es la mejor manera de diseñar e implementar un SPMMyE para aportar a la mejora en el logro de efectos e impactos de las políticas públicas? ¿Qué aporta y que restringe la participación ciudadana a los mismos? ¿Cuál debiera ser el rol de la academia en estos procesos? ¿De qué manera influye el compromiso del sector político con estos procesos y como se vincula éste con los anteriores aspectos planteados? ¿Cuáles son los errores que habitualmente se cometen? ¿Pueden los SPMMyE contribuir al fortalecimiento del sistema democrático y a la mejora de la gestión política?

Aspectos generales de los sistemas de evaluación

Un proceso de evaluación puede ser diseñado y ejecutado de diferentes maneras. En este apartado se presentan de manera sucinta alguna de las variantes que pueden ser consideradas a los efectos de plantear la diversidad de posibilidades que existen en este sentido.

El primer factor de diferenciación, y tal vez uno de los más importantes tiene que ver con la concepción de la evaluación en el sentido de ser entendida como un proceso aislado, o integrando un sistema de planificación, monitoreo y evaluación. Esta diferencia, que puede parecer formal, se torna sustancial cuando la mirada se centra en la relación entre la eficacia de las políticas públicas, los aportes académicos, y la participación ciudadana.

Las evaluaciones pueden adoptar según el tiempo en el que se realizan diferentes modalidades. Pueden ser ex ante, o sea antes de la ejecución del programa o proyecto, a los fines de evaluar su pertinencia y su rentabilidad económica y/o social, lo que permite decidir la ejecución o no del caso que se analiza, o priorizar entre alternativas o proyectos en un marco de recursos limitados. Pueden ser de medio término, a los fines de analizar la marcha de las acciones y sus resultados, generando sugerencias que mejoren la implementación del proyecto, programa o política. Y finalmente pueden ser ex post a los fines de medir efectos e impactos alcanzados a partir de la implementación ya finalizada.

Otro aspecto que diferencia a las evaluaciones es el enfoque que la misma tenga. En este sentido, y solo a modo de referencia se pueden mencionar a las que buscan medir la rentabilidad económica o

social, las auditorías, las enfocadas a la rendición de cuentas, las que buscan generar aprendizajes y sugerencias de mejora a partir de reflexiones con los actores involucrados, y las que miden efectos e impactos. No deben dejar de mencionarse aquellas evaluaciones que se realizan a los fines de justificar una decisión que previamente ya se había tomado pero que requería de un soporte para validar la misma.

Según la procedencia del equipo evaluador, las evaluaciones pueden ser internas, externas o mixtas. Las primeras se asocian a objetivos vinculados a la reflexión sobre la marcha de un proyecto, programa o política a los fines de elaborar sugerencias que enriquezcan la implementación, o a la necesidad de decidir respecto de la implementación (evaluación ex ante). Las evaluaciones externas generalmente se asocian a procesos de control y/o auditoría aunque también son utilizadas en medio término y en el análisis de efectos e impactos.

Los procesos de evaluación pueden concebirse de manera participativa o no, dependiendo de que los diferentes actores involucrados tomen parte de la misma. En este punto es preciso plantear la necesidad de reflexionar respecto de que se entiende por participación en un proceso de evaluación, ya que existen matices importantes al respecto. La participación puede ser entendida como simplemente estar, recibir información, brindar información, emitir opiniones, decidir o ser corresponsable del proceso. También es importante destacar la diferencia según los actores que participen de la misma: decisores de la política, cuadros técnicos, beneficiarios, ciudadanía en general, etc. y el momento en que se hace efectiva la misma, ya sea de manera puntual o en la totalidad del proceso. El concepto que se adopte tiene importantes implicancias en el proceso de evaluación, desde su diseño hasta la forma de comunicar sus resultados y el uso que se haga de la misma.

Otro aspecto importante a considerar es la manera y los destinatarios a los que se comunican los resultados de la evaluación. Hay variados casos, desde aquellos en los que se elaboran gruesos informes generales de carácter académico que poco uso tienen en los futuros procesos de diseño e implementación de políticas, hasta un conjunto de instrumentos segmentados según las características de los diferentes actores, los que probablemente tengan mayores posibilidades de ser utilizados.

Como se desprende de lo expuesto, las posibilidades son variadas, y describen un marco general que permitirá caracterizar las condiciones en los que se desarrollaron los casos específicos motivo de análisis en el presente trabajo.

Casos analizados

A los fines de poder encontrar algunos aspectos comunes que posibilite elaborar conclusiones y aprendizajes respecto de la implementación de Sistemas de Planificación, Monitoreo y Evaluación,

se analiza un conjunto de casos concretos de implementación de políticas públicas. Todos ellos se refieren a la provincia de Catamarca, aunque no necesariamente a una política provincial, y tienen características diferentes entre sí.

El Plan Estratégico de Catamarca (PEC) se formuló entre los años 1995 y 1996 con un horizonte de planificación del mismo de 5 años, constituyéndose en la primera experiencia de este tipo a escala provincial en nuestro país, ya que existían otras similares a escala municipal.

En sus aspectos organizativos, el PEC contó con un Comité Ejecutivo presidido por el gobernador de la provincia e integrado por cámaras empresariales, el sector gremial, la Universidad Nacional de Catamarca, e instituciones nacionales con asiento en la provincia. Desde el punto de vista técnico contó con especialistas externos a la provincia y con un equipo técnico local.

Del mismo formaron parte, tanto en la etapa de diagnóstico como en la de formulación de los programas y proyectos, diferentes instituciones públicas y privadas y ciudadanos, llegando la participación a 3000 personas, lo que representa aproximadamente a un 3% de la PEA provincial.

El proceso de formulación del PEC puede considerarse como exitoso, donde el gobierno provincial lideró la propuesta al punto de integrar su plataforma de gobierno con contenido surgido del plan. No obstante, es necesario aclarar que desde el punto de vista conceptual, el PEC fue formulado no como un plan de gobierno, sino como un plan de desarrollo, al punto de que en cada uno de los proyectos estaba especificado que instituciones (públicas y/o privadas) debían participar de su ejecución.

Una vez finalizada la etapa de diseño e iniciada la implementación del PEC, se discontinuaron las instancias participativas que habían marcado la impronta del proceso de planificación. Como consecuencia de esto, se puede afirmar que en términos generales la ciudadanía y las instituciones que la componen se desentendieron de su rol protagónico y de su corresponsabilidad. La consecuencia directa de esta situación es que al cabo de los 5 años que constituía el horizonte de formulación del PEC, el ciudadano común no tenía en claro que proyectos se habían ejecutado y cuáles no, y mucho menos si se habían logrado los objetivos definidos en el PEC.

Con mirada retrospectiva se puede identificar al menos dos errores metodológicos cometidos: no plantear el proceso como un sistema de planificación, monitoreo y evaluación participativo, restringiéndolo solamente a la etapa de formulación, y no comunicar adecuadamente el concepto de plan de desarrollo y corresponsabilidad del mismo. Ambos aspectos tienen puntos de contacto, no son independientes entre sí y probablemente se asocien a la concepción política imperante en la década de los 90. Estos errores no permitieron que la sociedad catamarqueña capitalizara en todo su

potencial la construcción colectiva realizada en la etapa de formulación del plan, que en algunos casos se diluya el capital social y político construido, que no se corrigieran y ajustaran los proyectos en la marcha ni se midieran los efectos e impactos de su implementación. Pero tal vez la consecuencia más lamentable es que no se identificaron, sistematizaron y comunicaron de manera objetiva los aprendizajes de esta rica experiencia podría haber dejado.

El Sistema de Inversión Pública de Catamarca (SIP) tiene su origen en dos instrumentos jurídicos: la ley 4938 de Administración Financiera y Presupuestos por Programas (1998) y la ley 4968 de Inversión Pública (1999).

Esta última plantea en su art. 1 como objetivo del Sistema de Inversión Pública (SIP) de la provincia de Catamarca “Concretar las opciones de Inversión Pública más rentables desde un punto de vista económico y social” entendiéndose por inversión pública a “la aplicación de recursos que incrementen el patrimonio de las jurisdicciones o entidades que integren el ámbito de aplicación de la presente ley en todo tipo de bienes y de actividades con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios”.

El SIP ha definido como su finalidad lograr proyectos rentables desde lo económico y social, bien dimensionados, sostenibles, enmarcados en planes que contribuyan a alcanzar una visión de largo plazo, e integrados evitando duplicaciones de esfuerzos humanos y económicos.

Para su implementación el SIP se ha organizado a través de un conjunto de Unidades sectoriales de inversión (USI) ubicadas en cada uno de los Ministerios y Secretarías de Estado y la Dirección Provincial de Inversión Pública dependiente de la Subsecretaría de Planificación del gobierno provincial.

En la actualidad existen once USIs ubicadas en los Ministerios de Obras Públicas, Servicios Públicos, Educación y Cultura, Hacienda y Finanzas, Salud, Producción y Desarrollo, en las Secretarías de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Vivienda y Desarrollo y Turismo, y una en la Administración de Vialidad. La principal función de las USIs es realizar la formulación y evaluación económica y social de los proyectos de inversión.

La Dirección Provincial de Inversión Pública es quien realiza la administración técnica y operativa del SIP, verificando la formulación y evaluación de los proyectos elaborados por las USIs, administrando el Banco Integrado de Proyectos, y emitiendo los informes de pertinencia técnica.

Los requisitos que se solicita a los proyectos en materia de formulación y evaluación dependen del monto de inversión, con topes a partir de cuales resulta imprescindible la formulación completa y la

evaluación de rentabilidad económica y social. Estos montos varían dependiendo que se trate de una inversión pública o de la producción de bienes y servicios.

En definitiva, la concepción de esta herramienta previó que a través de una formulación ex ante de los proyectos sobre el criterio de rentabilidad económica y social, permitiera optimizar las inversiones públicas y eventualmente elaborar un ranking de los proyectos en un contexto de recursos públicos provinciales limitados.

En la práctica, el funcionamiento del SIP se ha alejado de estos objetivos. El proceso de formulación y evaluación de los proyectos es percibido por los equipos técnicos como una traba que burocratiza el proceso, y por los decisores políticos como un control que condiciona sus posibilidades de decisión autónoma a partir de un enfoque tecnocrático. En ambos casos se ha buscado evitar el cumplimiento de los pasos a través de diferentes atajos.

Es así que se encuentra casos donde el proyecto se ha dividido en subproyectos más pequeños a los efectos de no superar los montos a partir de los que se requiere una formulación y evaluación completa, o al logro de “la decisión política de realizarlo previo a la formulación” que condiciona a los equipos técnicos que integran las diferentes instancias del SIP.

En definitiva, a lo largo del tiempo que lleva funcionando el SIP no se ha podido identificar casos de proyectos que no se hayan podido ejecutar debido a que su rentabilidad económica y social no hubiesen sido las adecuadas, y si casos donde la decisión política forzó una evaluación positiva que la realidad se encargó de demostrar como inversión inadecuada.

El Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Producción y Desarrollo (PROFIP BID) se implementó en la provincia de Catamarca entre los años 2007 y 2009, conteniendo dos componentes: la conformación de agendas sectoriales a partir de la constitución de seis foros sectoriales y la creación de Centros de Apoyo a la producción en el interior provincial.

En el primero de los componentes se trabajó de manera participativa con el sector privado (productores, empresas, etc.) y las instituciones de apoyo de seis sectores económicos, para la creación de agendas estratégicas para la promoción y el desarrollo de los mismos.

En el segundo componente se generaron las condiciones, a través del fortalecimiento de los recursos humanos y la adquisición de equipamiento, para la creación de oficinas en el interior provincial que sirvieran de nexo entre los actores económicos y el Ministerio de Producción y Desarrollo a partir de trabajar el desarrollo local.

Durante las etapas de diseño y ejecución del proyecto, la participación y toma de decisiones fue compartida entre el nivel nacional y provincial, y se ejecutaron en un marco de aporte de información y reflexión conjunta.

Una vez finalizado el proyecto, la coordinación del Programa PROFIP modificó en enfoque del proceso que se venía realizando, contrató especialistas externos al Programa, a los fines de que realicen una evaluación del proyecto a los seis meses de finalizada su ejecución. Los expertos mencionados realizaron un taller en la provincia de Catamarca, del que solamente pudo participar el equipo técnico encargado de la ejecución del proyecto, y cuyo rol fue el de aportar información. A partir del mismo, la consultora externa elaboró un informe que contenía conceptos no tratados en el taller, e índices e indicadores que intentaban medir la eficacia y eficiencia en la ejecución del mismo, sin que se indicara la forma o fuentes a partir de los cuales habían sido construidos, a pesar de haberlo solicitado.

Apelando al contenido de este informe, se fundamentó la decisión de no continuar con la segunda etapa del proyecto de fortalecimiento, la que probablemente se había tomado de antemano debido a diferencias existentes entre el gobierno nacional y el gobierno provincial por aspectos no inherentes a la temática del proyecto.

Si el contenido de la evaluación tuvo un sustento técnico, el mismo no fue debidamente socializado y discutido con el equipo técnico que fue responsable de la ejecución del proyecto, ni con las contrapartes políticas, y menos aún con los actores públicos y privados que ni siquiera pudieron participar del taller de evaluación para aportar sus puntos de vista.

El Proyecto Regional con Enfoque Territorial “Aporte al desarrollo territorial de Andalgalá, Pomán y Tinogasta a partir de una nueva institucionalidad” fue diseñado e implementado por la Estación Experimental Agropecuaria de Catamarca (EEA Catamarca) perteneciente a INTA en el marco de los proyectos regionales con enfoque territorial (PRET) que la institución impulsó a nivel nacional a partir del año 2013.

En su etapa de formulación, incluyó un elemento diferencial respecto de la cartera de PRETs a nivel nacional: la inclusión, como línea de trabajo del mismo, de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación propio del proyecto (SPSyE).

En los primeros 18 meses de la implementación del proyecto el SPSyE funcionó adecuadamente, promoviendo espacios participativos de reflexión respecto de la marcha de las actividades y la necesidad de diseñar e implementar ajustes a lo previsto inicialmente, generando información relevante para la toma de decisiones a diferentes niveles (equipo de gestión del proyecto, equipos

técnicos involucrados, directivos de la EEA, etc.), llevando un seguimiento económico y financiero de la ejecución de las actividades, y elaborando informes de diferentes temáticas asociadas a la implementación del PRET.

Posteriormente, la dirección nacional de INTA decidió requerir informes trimestrales a los responsables de las actividades de todos los PRETs del país, bajo el paradigma de control o auditoría, bajo un formato que no daba posibilidades a la reflexión conjunta ni a la construcción de acuerdos. A partir de este relevamiento se generaba información a escala nacional con un nivel de agregación que resultaba poco útil para la toma de decisiones a nivel gerencial de cada uno de los proyectos.

Esta iniciativa de la dirección nacional de INTA fue replicada por la dirección de la EEA Catamarca, lo que llevó a que el responsable de una línea de trabajo del PRET tuviera que elaborar informes trimestrales para la dirección nacional de INTA, la dirección de la EEA, y para el coordinador del PRET, todos con contenidos y formatos diferentes.

La falta de articulación entre los SPSyE en sus diferentes niveles, significó el gradual debilitamiento del nivel asociado al proyecto y, como consecuencia directa, la falta de información adecuada para la toma de decisiones a nivel de equipo de gestión del PRET, el nivel gerencial responsable de la ejecución del proyecto.

Actualmente el gobierno de la provincia de Catamarca ha impulsado la creación del Consejo Político, Económico y Social (COPES), como un espacio de convergencia de los diferentes actores y sectores que conforman el quehacer provincial, con el objeto de construir acuerdos de mediano plazo que posibilite el diseño e implementación de políticas de estado.

En este marco, están participando del COPES cámaras empresarias, gremios, organizaciones sociales, instituciones educativas, colegios profesionales y organismos nacionales entre otros. Si bien el trabajo en este espacio plural está iniciándose, se espera que a partir de procesos de construcción de acuerdos intersectoriales se puedan diseñar de manera participativa un conjunto de políticas públicas que aborden las principales problemáticas provinciales en un horizonte de mediano y largo plazo.

Se prevé que el trabajo del COPES no finalice en el diseño y propuesta de políticas públicas, sino que el proceso tenga continuidad generando mecanismos que posibilite el monitoreo, la evaluación participativa de la implementación de los programas y proyectos, y un proceso continuo de actualización y enriquecimiento de las políticas públicas, generando las bases para la adopción por parte de la provincia de políticas de estado mas allá de las alternancias partidarias que pudieran surgir a partir de los procesos electorales.

Si bien desde el marco conceptual la propuesta posee racionalidad y lógica, ya que busca construir a partir del acuerdo entre los diferentes sectores, solamente el tiempo y el desarrollo de las actividades que vaya desarrollando el COPEs permitirán afirmar si es el camino correcto. Para ello se requiere de un verdadero cambio cultural, en el que deberán mantenerse los altos niveles de participación ciudadana, y su correspondiente involucramiento en el proceso, como así también la voluntad política de aceptar el desafío de acordar con la ciudadanía en su conjunto el rumbo de las políticas públicas provinciales en un marco de certidumbre y consensos institucionalizados por sobre de los intereses particulares, algo poco común en el escenario político y ciudadano de la República Argentina.

Similitudes y diferencias entre los casos analizados

Los diferentes casos analizados, Plan Estratégico Consensuado (PEC), Sistema de Inversión Pública (SIP), Fortalecimiento del Ministerio de Producción (FAPEP), Proyecto con enfoque territorial de INTA (PRET) y Consejo Político, Económico y Social (COPEs), presentan características muy variadas en su concepción e implementación de sus respectivos SPMYE por lo que no resulta sencillo encontrar un hilo conductor que nos permita identificar puntos de encuentro para la elaboración de reflexiones y/o conclusiones.

Si bien cada uno de ellos tuvo como objetivo generar procesos y/o herramientas técnico - metodológicas tendientes a mejorar la eficacia y la eficiencia en el diseño e implementación de las políticas públicas, y a generar información para la toma de decisiones, la diversidad casuística abordada requiere de un esfuerzo analítico para orientar el proceso de reflexión a partir de la praxis.

Por este motivo, se elaboró un conjunto de cuadros, los que se presentan a continuación, conteniendo el análisis comparativo entre los casos analizados bajo la óptica de diferentes variables a los fines de sistematizar la información disponible.

El cuadro 1 presenta para cada uno de los casos analizados, las diferentes etapas abordadas por el mismo (planificación, monitoreo, evaluación), lo que nos da una idea respecto de si la herramienta fue concebida con una mirada sistémica o no. Por otro lado se indica si el caso fue de carácter participativo o no.

El cuadro 2 presenta las características del SPMYE en cada uno de los casos analizados, utilizando como base referencial algunos de los tópicos desarrollados en el apartado “Aspectos generales de los sistemas de evaluación”. De esta forma, en lo referido a concepción se analiza si el SPMYE es planteado como intervenciones aisladas o con carácter sistémico, se describe el tiempo en que se realiza el proceso de evaluación, el enfoque del mismo (rentabilidad económica u social, auditoría / control, reflexión y aprendizaje), y si el equipo evaluador es interno, externo o mixto. Finalmente se

describe en la columna comentarios un breve resumen del caso. En este cuadro el caso PRET fue dividido en el nivel proyecto y en el nivel institucional, ya que ambos niveles presentan diferentes características.

Cuadro 1. Etapas involucradas en cada caso

Caso analizado	Planificación	Monitoreo	Evaluación	Participativo
PEC	Si	No	No	Si
SIP	Si	No	No	No
FAPEP	Si	Si	Si (cambio de enfoque)	Si
PRET	Si	Si	Si	Si
COPEs	Si	Si	Si	Si

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Características del SPMYE de los casos analizados

Caso analizado	Concepción	Tiempo	Enfoque	Procedencia	Comentarios
PEC	Proceso aislado s/monitoreo ni evaluación				Amplia participación, pero solo en etapa de formulación del plan
SIP	Proceso aislado	Ex ante	Rentabilidad	Interna	Modelo tecnocrático, su aplicación es formal. Evaluación técnica ex ante
FAPEP	Proceso aislado	Ex post	Auditoría	Externo	Evaluación buscó justificar decisión previa
PRET nivel proyecto	Integrado sistémicamente	Medio término	Reflexión y aprendizaje	Interno	Buenos resultados al inicio. Desarticulación entre niveles de sistemas debilitó proceso
PRET nivel institucional	Integrado sistémicamente	Medio término	Auditoría	Externo	
COPEs	Integrado sistémicamente	Medio término	Reflexión y aprendizaje	Interno	Planteo ambicioso. Incipiente implementación

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Niveles de participación en casos analizados

Caso analizado	Político	Tecnico/ académico	Ciudadanía
PEC	Decidir	Aportar información	Aportar información
SIP	Decidir	Aportar información	No
FAPEP	Decidir	Aportar información	No
PRET	Decidir	Corresponsable	No
COPEs	Decidir	Sugerir	Sugerir

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en el cuadro 3 se indica que actores participaron en cada uno de los casos analizados y el nivel de participación de cada uno de ellos.

A partir de este ordenamiento se pueden definir algunas variables que orienten el análisis, y posibiliten la elaboración de reflexiones y de sugerencias orientadas a obtener aprendizajes que mejoren el diseño e implementación de este tipo de herramientas. A tal fin seleccionaremos como variables de análisis a las siguientes: nivel de integralidad del proceso, nivel de participación de los diferentes actores, y enfoque adoptado para el SPMMyE

Reflexiones finales

Intentaremos en este apartado final dar respuestas al conjunto de interrogantes planteados en la introducción del presente trabajo.

Del análisis de los casos analizados se desprende que no siempre los procesos de evaluación logran el objetivo de transformarse en herramientas de mejora de las políticas públicas, debido a diferentes motivos. A los fines de aportar al entendimiento de estas causas, se puede elaborar algunas reflexiones generales tomando como base las variables de análisis mencionadas.

Algunos de estos condicionantes pueden estar asociados al diseño metodológico de proceso. El diseño restringido a alguna/s etapas, y no de manera integral y sistémico (SPMMyE), puede ser un condicionante en la eficacia y en los resultados logrados a partir del uso de la herramienta. Asimismo, en el caso de presentarse la coexistencia y superposición de SPMMyE múltiples, el tratamiento aislado de cada uno de ellos, sin buscar su articulación y sinergia, constituye un error metodológico que debe evitarse.

El enfoque adoptado para el proceso de evaluación, cuando el mismo se orienta al control y la auditoría, o cuando se asienta en conceptos puramente tecnocráticos, genera resistencia y, en algunos casos, falta de colaboración por parte de actores relevantes del proceso, en particular los decisores políticos. En estos casos, el proceso pierde eficacia, y puede llegar a transformarse en un trámite formal y obligatorio. En este sentido queda claro que la sofisticación de un SPMMyE no garantiza el éxito de su implementación, sino que es más importante su adaptación al contexto en el que se lleva adelante el proceso. Lo mismo ocurre cuando se percibe que la evaluación no tiene bases genuinas y solamente busca justificar una decisión adoptada previamente.

Finalmente, la variable nivel de participación de los diferentes actores constituye un factor importante en el éxito o fracaso en el uso de la herramienta. Por un lado la participación ciudadana puede constituirse en una herramienta de control social que garantice la sustentabilidad y permanencia en el tiempo de las políticas públicas, generando condiciones para la instalación de procesos de mejora

continua en la implementación de las mismas. Pero también se debe mencionar que abrir la participación ciudadana debe implicar el compromiso por parte del sector político de dar respuesta a sus aportes y por parte del sector técnico y académico de generar instrumentos de comunicación adecuados a las diferentes audiencias involucradas y las condiciones de transparencia en la información, a los fines de garantizar que las posibilidades participación de cada uno de ellas pueda llevarse adelante de manera genuina. El incumplimiento de alguno de estos aspectos conduce al colapso del proceso participativo.

La posibilidad de generar políticas públicas sostenibles en el tiempo, evitando cambios bruscos en sus direccionamientos, se asocia a la necesidad imperiosa de construir acuerdos multisectoriales de mediano y largo plazo que den el marco necesario para el diseño de políticas de estado en los diferentes niveles de gobierno en la República Argentina. Solamente de esta manera se podrá mejorar la eficacia, eficiencia, efectos e impactos positivos y sustentables de las mismas, constituyendo las bases para la mejora en la calidad de vida de la población.

En este contexto los SPMYE participativos pueden convertirse en una herramienta valiosa en la medida que se diseñen de manera sistémica e integral, enfocados a la generación de acuerdos y aprendizajes multisectoriales que permitan diseñar, dar seguimiento, evaluar y proponer ajustes en un conjunto de políticas públicas de carácter estratégico para el desarrollo integral de los territorios.

Se requiere, para que esto sea posible, de un importante cambio cultural, donde el sector político se manifieste convocante y comprometido con estos procesos, la academia aporte desinteresadamente conocimientos y metodología adaptada a las características de los actores y a las diferentes situaciones que se presenten, y los actores de la sociedad civil estén dispuestos a involucrarse bajo un concepto de participación propositiva responsable, privilegiando los intereses colectivos por sobre los individuales. Bajo estas premisas, los SPMYE participativos pueden jugar un rol de mayor preponderancia que en la actualidad, aportando las bases para el fortalecimiento del sistema democrático y la mejora en el diseño y gestión de las políticas públicas.

Bibliografía

Plan Estratégico Consensuado de Catamarca, Documento III, Catamarca, 1996.

Sandoval C., Sanhueza A, Willner A., La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad, Manuales de la CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

Sistema de Inversión Público de Catamarca, Presentación de la Dirección Provincial de Inversión Pública de Catamarca, Catamarca, 2019.