

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL
FACULTAD REGIONAL RAFAELA**

MAESTRIA EN DESARROLLO TERRITORIAL

TESIS DE MAESTRIA

**Nuevos espacios institucionales para la transparencia en los
gobiernos locales.**

El caso Rafaela Evalúa.

Febrero de 2021

Alumna: Amalia Beatriz Galanti

Director: Diego Peiretti

Hubiera sido muy difícil llegar a la presentación de esta tesis sin el acompañamiento, el sostén y la paciencia amorosa de tanta gente a mi alrededor.

Gracias a la Coordinación de la Maestría en Desarrollo Territorial, y a la Universidad Tecnológica Nacional, por comprender las dificultades que se sumaron con la Pandemia del COVID 19.

Gracias a mi familia, a mi mamá, sin ella nada de esto sería posible.

Gracias a mi Director, Diego Peiretti, por su guía y sus valiosos aportes.

Gracias a mi compañero, Rubén, por el aguante y el aliento.

Los agradecimientos más profundos son para mis hijos, Augusto y Victoria, por tantas tardes de silencio y encierro. Ellos me dieron el tiempo para que yo pudiera sumergirme en la lectura y la escritura, soportaron mis frustraciones, mis entusiasmos. Ojalá esta experiencia sea para ellos ejemplo de esfuerzo, sacrificio y compromiso.

Indice

Indice de gráficos	6
Presentación	8
Metodología	9
Enfoque metodológico	11
Condiciones institucionales para el desarrollo de la tesis	18
Técnicas de recolección de datos	19
Algunas consideraciones introductorias	20
Capítulo I: El encuadre teórico conceptual de la experiencia	23
La dimensión institucional del Desarrollo Territorial	23
La importancia del ICEDeL en la construcción de información	26
El Gobierno Abierto	30
Gobierno Abierto, experiencias internacionales	33
Las políticas públicas	42
La evaluación de las políticas, programas y proyectos	47
Tipología de las evaluaciones. La evaluación de impacto	49
Evaluación de impacto prospectiva y evaluación retrospectiva.....	51
Estudios de eficacia y estudios de efectividad	52
Enfoques complementarios	53
La evaluación de impacto en las decisiones políticas	56
Evaluación y sistematización de experiencias. Dos propuestas metodológicas de aprendizaje desde la práctica	57
Avances en la institucionalización de la evaluación en Argentina	59
Capítulo II: La experiencia local. El programa “Rafaela Evalúa”	62
Tras bastidores. Cómo surge el programa Rafaela Evalúa	62
Primera fase: Diálogos y sensibilización de actores claves	64
Resultados de los foros sociales	72
Resultados del foro del sector académico	73
Resultados del foro del sector productivo	75
El foro del sector público	78

Segunda fase: el diseño institucional del organismo de evaluación	79
El debate político en torno al proyecto	86
Rafaela Evalúa en el escenario nacional e internacional.	
Un breve repaso por la participación en Jornadas y Congresos	92
Principales resultados y trabajos realizados en el marco del programa Rafaela Evalúa	94
Capítulo III: Aprendizajes desde la mirada de los actores participantes del proceso	98
Aprendizajes obtenidos a partir de las entrevistas	98
Un actor clave, el Intendente Municipal	106
Análisis crítico y reflexiones	111
Sobre la dimensión institucional	111
Sobre la evaluación y monitoreo de políticas públicas	114
Sobre la dimensión política	117
Capítulo IV: Conclusiones	120
Bibliografía	126
Anexo I: Formularios de entrevistas	130
Anexo II: Artículos periodísticos y publicaciones en revistas especializadas	134

Índice de gráficos

Gráfico I: Informe Mapa Social 2020	27
Gráfico II: Dimensiones del desarrollo	30
Gráfico III: Espectro de Participación Pública IAP2 2007	32
Gráfico IV: Tipos de evaluaciones según el momento y los objetivos	46
Gráfico V: Síntesis de los Foros de debate	77
Gráfico VI: Diseño institucional Consejo Directivo	81
Gráfico VII: Diseño institucional IMEPP	83
Gráfico VIII: Evaluaciones y monitoreos realizados en el Programa Rafaela Evalúa.....	94

Nuevos espacios institucionales para la transparencia en los gobiernos locales.

El caso Rafaela Evalúa

Presentación

Los espacios de reflexión son necesarios. La reflexión nos permite analizar con mayor profundidad, sincerarnos, ahondar en las causas, en las responsabilidades, en las alternativas, los ideales. Podemos pensar de forma crítica y en retrospectiva, pero también proyectar a futuro.

Así como en nuestra vida personal, en lo colectivo también son necesarios los espacios de reflexión. Más aún, en los espacios donde se toman decisiones que impactan en la sociedad, como ser una escuela, un club, los ámbitos legislativos y los gobiernos nacionales, provinciales y locales. Con el paso de los años, y tras muchas discusiones, se ha llegado a un consenso sobre la necesidad de incorporar a la ciudadanía en distintos instrumentos de gestión gubernamental. En ese sentido, tanto en la fase de diseño de las políticas públicas como en la de implementación y evaluación, no puede estar ausente la participación ciudadana.

La reflexión toma forma de evaluación cuando se aplica un método científico, se recolectan datos y se los transforma en información, en evidencia, imprescindibles a la hora de tomar decisiones.

“A través de la provisión de información y propuestas de mejora, será posible contribuir al desarrollo e implementación de los planes y programas en curso (así como las nuevas iniciativas)... Es importante recordar, que la evaluación de políticas públicas conlleva desafíos no solamente metodológicos, sino también normativos y políticos.”. (Aquilino, Arias, Estevez, & Suaya, 2014-2015)

Este trabajo pretende reflexionar sobre la experiencia desarrollada en la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe, denominada Rafaela Evalúa, un programa que involucra conceptos

de participación, gobierno abierto, transparencia, evaluación y monitoreo, para recuperar los aprendizajes del proceso y hacer, humildemente, aportes o recomendaciones.

Metodología

Este trabajo plantea un interrogante como objetivo de investigación, se trata de conocer qué herramientas pueden incorporar los gobiernos locales para promover la transparencia y consolidar la participación ciudadana, a partir de la sistematización de experiencia del programa municipal Rafaela Evalúa, desde su presentación en febrero de 2017 hasta la elevación y tratamiento en el Concejo Municipal del proyecto de Ordenanza de creación del instituto autárquico de monitoreo y evaluación de políticas públicas en marzo de 2019.

En particular, se intenta analizar la participación de los distintos actores, para lo que se llevaron adelante entrevistas con actores claves, así como recuperar los debates sucedidos en los foros de participación desarrollados entre abril y julio de 2017. Todo ello, con el propósito de retomar los aprendizajes del proceso de diálogo interinstitucional y co-construcción del proyecto de ordenanza, para finalmente difundirlos y transformarlos en insumos útiles para los dirigentes locales como de otras localidades y niveles de gobierno.

De acuerdo a una investigación realizada por la Red Argentina de Evaluación sobre el estado de situación en nuestro país, existe coincidencia entre los gestores públicos en considerar que “evaluar es sistematizar, es valorar, es analizar, es aprender” y todo ello con un propósito de mejora en la toma de decisiones. En ese mismo informe se ha resaltado que “evaluar es reflexionar sobre lo hecho”. (Aquilino & Amaya, Mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina, 2015)

Si bien se explicará en el Capítulo II que existen puntos en común entre sistematización de experiencias y evaluaciones, principalmente por el carácter participativo de ambas metodologías y el objetivo compartido de aprender desde la práctica, también existen varios elementos que las diferencian y se considera necesario explicitarlo. Al respecto, Spinelli sostiene que “...es importante distinguir entre evaluación y sistematización. En la mayoría de los enfoques de evaluación, generalmente se pone énfasis en la medición de los resultados

o impactos del proyecto.” (Spinelli, 2020) A ello podríamos agregar, como explica Jara, que la sistematización se centra más en el proceso que en el resultado.

“La evaluación, al igual que la sistematización, representa un primer nivel de elaboración conceptual que tiene como objeto de conocimiento la práctica inmediata de las personas que las realizan.” (Jara H., 2018) Pero la evaluación no busca tanto realizar una interpretación de la lógica del proceso vivido, sino fundamentalmente analizar, medir o valorar los resultados obtenidos, confrontándolos con el diagnóstico inicial y los objetivos o metas que se habían propuesto al comienzo, identificando las brechas entre lo que se planificó y lo que se consiguió al final. Este análisis, medición y valoración son también procesos de aprendizaje y no se reducen a utilizar datos cuantitativos, sino que aspiran a identificar también los aspectos cualitativos que están presentes en los resultados.

La importancia del trabajo radica en la sistematización de un proceso de más de dos años, en el que se trabajó de manera participativa y colaborativa por iniciativa del gobierno local. La investigación y análisis del proceso y su resultado a la fecha referirá también a los liderazgos y los vaivenes de la política, las coyunturas y los asuntos considerados estratégicos.

Este estudio resultará de relevancia porque sistematizará un proceso participativo que se desarrolla por iniciativa de un gobierno local, que busca formas innovadoras de promover la transparencia en la gestión y la participación ciudadana en sus niveles más altos.

Ante la escasa presencia de espacios institucionales en el sector público de monitoreo y evaluación de políticas públicas, la experiencia en análisis resulta interesante para un público variado. Sólo se conocen áreas de Monitoreo y Evaluación en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y programas del Gobierno de la Provincia de Santa Fe que se han evaluado o monitorean, como el Plan del Norte, también han surgido iniciativas subnacionales con posterioridad a la presentación del Programa Rafaela Evalúa, pero no se conoce otra experiencia como ésta, que implique crear un organismo público privado para la evaluación y monitoreo de políticas públicas, al menos en nuestro país. Contar con una tesis que sistematice todo el desarrollo del programa hasta el proyecto de Ordenanza de creación del instituto resultará un buen punto de apoyo para otros gobiernos.

“La sistematización de experiencias se convierte en una herramienta importante para reconstruir y compartir (comunicar) los procesos realizados en el territorio”. (Peiretti & Spinelli, 2019) Sumado a ello, también existe coincidencia en nuestro país respecto a la necesidad de promover la evaluación de políticas y programas públicos y de difundir las experiencias realizadas, sociabilizarlas, ya que si bien es incipiente la práctica evaluatoria, se vienen realizando esfuerzos en varios ámbitos, que de acuerdo al Mapa diagnóstico citado precedentemente, no se conocen de manera extendida.

Asimismo, tratándose de un programa que se encuentra en pleno desarrollo y que aún resta conocer la decisión política del Concejo Municipal en relación a la creación del organismo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, esta investigación puede ser un importante antecedente para futuras investigaciones sobre el programa o el desarrollo institucional.

Enfoque metodológico

El diseño metodológico elegido para la presente investigación es cualitativo y descriptivo, combinado, a la vez, con el proceso de sistematización de experiencias.

Tal como señala Sirvent, toda investigación es una práctica social, un proceso que se desarrolla situado en un contexto histórico, social e institucional que lo condicionan. Los métodos de investigación implican una confrontación entre teoría y empiria y a la vez, un vínculo o relación entre el investigador y el objeto estudiado. (Sirvent, 2006) La investigación adopta una perspectiva descriptiva, según la cual los datos se obtienen de los hechos acontecidos en el período de tiempo que se estudia y, asimismo, tomando las palabras de los participantes en la experiencia y de los entrevistados, se intentará comprender los hechos.

Desde esta perspectiva la realidad se va construyendo de manera conjunta entre investigador y participantes de la investigación, y naturalmente esto se hace de modo subjetivo y mutable, ya que el transcurso de la investigación y la recolección de datos, van modificando la visión y análisis sobre los hechos. De acuerdo a Hernandez Samperi en este enfoque metodológico, las técnicas de recolección de datos son flexibles, y se centran más en las perspectivas, puntos de vista, emociones, experiencias y análisis en profundidad y en detalle de los

participantes, de sus interacciones y su relación con el contexto. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010)

Se combina este método con la sistematización de experiencias, con el propósito de generar conocimiento pero también, transformar la realidad.

Se pretende sistematizar el desarrollo del Programa Rafaela Evalúa desde su gestación, a fin de 2016 hasta el tratamiento en el Concejo Municipal del proyecto de Ordenanza de creación del Instituto de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, en abril de 2019.

Combinará también un estudio de bibliografía para la elaboración del marco teórico, sobre los temas claves que abarca el Programa: transparencia, participación, evaluación y desarrollo institucional.

La perspectiva de sistematización de la experiencia nos llevará a recuperar los espacios de diálogo entre los actores, a identificar liderazgos, aprendizajes, dificultades y obstáculos que se presentaron durante el proceso. (Costamagna, Pablo y Perez Rossi, Sergio, 2015)

Para definir la metodología de la sistematización de experiencias, tomamos como principal referencia la obra de Oscar Jara y la Tesis de Maestría de Eleonora Spinelli (Spinelli, 2020).

Jara plantea las dificultades para conceptualizar la sistematización de experiencias, considerando que se trata de un concepto en permanente construcción. (Jara H., 2018) Conforme el autor citado sistematizar experiencias es una tarea más compleja que simplemente recopilar y ordenar información. Las experiencias son procesos socio-históricos dinámicos y complejos, personales y colectivos, que abarcan dimensiones objetivas y subjetivas de la realidad.

El contexto político, histórico, económico y social, el lugar donde se desarrolla, son factores determinantes para las experiencias, sin los cuales no puede llegar a comprenderse acabadamente.

Del mismo modo existen condiciones particulares, institucionales, organizacionales, en que se vive una experiencia y que le dan su dimensión propia e irrepetible. Las experiencias están marcadas por las personas que las hacen, por sus percepciones, sus emociones, sus intenciones, y a medida que se van sucediendo las acciones y las reacciones, estos procesos son a la vez personales y colectivos.

La sistematización, por su parte, es un proceso, y como cualquier proceso demanda tiempo, compromiso y genera cambios en quien lo vive, transita y es atravesado por el mismo. *“Requiere un empeño de curiosidad epistemológica y supone rigor metódico para convertir el saber que proviene de la experiencia, a través de su problematización, en un saber crítico, en un conocimiento más profundo.”* (Jara H., 2018)

El enfoque metodológico de una sistematización de experiencias, siguiendo al mismo autor, deberá cumplir cinco momentos o instancias, que como se expone, se verifican en este trabajo:

1- El punto de partida: la experiencia

Este momento se refiere a la definición de la experiencia con la cual se va a trabajar, y la necesidad de que quien sistematiza haya participado en la misma, o que se conforme un equipo de sistematización con los propios participantes y que se cuente con suficientes registros. Como señala Spinelli, sistematizar es un proceso participativo. (Spinelli, 2020) Aunque es dable aclarar que no todos los participantes del equipo de sistematización deben necesariamente participar en todos los momentos del proceso de sistematización.

Haber participado de la experiencia es un punto clave, no puede sistematizarse algo que no se haya experimentado, y aunque en ocasiones pueda contarse con facilitadores o expertos externos que conformen el equipo, es ineludible que los actores formen parte. Como sostiene Jara, es imprescindible convertir a los protagonistas de la experiencia, en protagonistas de la sistematización.

Vale recordar qué se entiende por experiencia: *“... procesos históricos y complejos en los que intervienen diferentes actores y que se llevan a cabo en un contexto económico, social y cultural determinado, y en situaciones organizativas o institucionales particulares...”* (Jara H., 2018)

El segundo aspecto clave de este momento inicial versa sobre la documentación o registro de todo lo que sucede en el proceso del proyecto a sistematizar, registros que deben ser elaborados conforme se van realizando las acciones.

Estas fuentes de información deben interpretarse en un sentido totalmente amplio, y abarca desde notas o apuntes, informes, notas periodísticas e incluso fotos, grabaciones o videos, publicaciones en internet, y más. Es decir que pueden haberse generado de modo intencional para la sistematización o ser registros más espontáneos. Lo central, en todo caso, es que pueda hacerse el proceso de reconstrucción histórica, lo que aquí llamamos “memoria” y que este sea lo más exacto posible para que, luego, pueda hacerse el análisis crítico de la experiencia.

Por ello resulta aconsejable establecer entre el equipo una metodología para generar los registros, una matriz o sistema de construcción de información apropiada y pertinente para la sistematización.

2- Formular un plan de sistematización

Este momento es el verdadero inicio de la sistematización. Para tener un buen plan de sistematización, éste debe responder a cinco preguntas: el objetivo de la sistematización; la delimitación del objeto a sistematizar; la precisión del eje de sistematización; la ubicación de las fuentes de información a utilizar, y la planificación del procedimiento a seguir (Jara H., 2018)

Definir el objetivo es pensar para qué se quiere sistematizar, para qué nos va a resultar útil, cómo pensamos emplearla. Conviene considerar también los objetivos de la institución y de los participantes del equipo, sus intereses y compromiso con el proceso; resultará más sencillo realizar una sistematización con un equipo convencido y motivado, con el apoyo institucional y de los demás miembros de la organización.

Pensar en el objetivo o utilidad de la sistematización abre un abanico de posibilidades, relacionadas al resultado que se persiga: comprender más profundamente nuestras experiencias y así poder mejorarlas; intercambiar y compartir nuestros aprendizajes con otras experiencias similares; contribuir a la reflexión teórica con conocimientos surgidos directamente de las experiencias; retroalimentar proyectos o instituciones grandes a partir de los aprendizajes; fortalecer la identidad colectiva de una institución u organización.

Eso determinará también qué aspectos de la experiencia son los que interesa recuperar, delimitar la experiencia en los límites del espacio y del tiempo, de manera consistente con los objetivos y también con el equipo de sistematización. Un objetivo demasiado ambicioso puede poner en riesgo la realización de la sistematización si no se cuenta con los recursos necesarios.

En consecuencia, este es el momento en que se establezcan los ejes y el enfoque que quiera darse. Jara lo describe como la columna vertebral, que facilita todo el proceso de la sistematización. Siempre debe existir coherencia entre el objetivo, el objeto y los aspectos que se quieran abordar como ejes. Vale aclarar también que una misma experiencia, incluso definida y delimitada del mismo modo, puede ser sistematizada con enfoques diferentes.

El plan de sistematización remite también al plan de trabajo y los plazos o tiempos para desarrollarlo. En circunstancias normales, la sistematización de experiencias requiere flexibilidad, porque en el devenir de los hechos pueden aparecer circunstancias que modifiquen lo planificado. Como sostiene Jara en la obra ya citada, “que los inevitables cambios y ajustes que haya que adelantar en el camino no signifiquen ningún descalabro.”

3- La recuperación del proceso vivido

Es el denominado momento de historización, de elaboración de la memoria. Recuperar la experiencia de manera ordenada. Para esto existen múltiples criterios, puede ser cronológico, por etapas o temático, de acuerdo a lo que el equipo de trabajo considere más conveniente a los objetivos y ejes de la sistematización.

Se trata de narrar de la manera más detallada posible los hechos que se sucedieron y la forma en que sucedieron, procurando evitar consideraciones subjetivas o valorativas. Esta advertencia se torna importante porque se recrea conscientemente la memoria de lo que se vivió, basados en los registros objetivos, pero sin poder impedir que emerja también el valor que tiene en la subjetividad. Es necesario lograr un “distanciamiento” de lo ocurrido, de tal forma que luego sea posible analizar de modo crítico.

Para hacer esta memoria es necesario ordenar la información, clasificarla, retomar los apuntes, notas, registros o documentos que se hayan generado durante la experiencia, pero

no sólo eso. También es viable y hasta conveniente ir un poco más atrás, a momentos previos a la experiencia, como generar nuevos registros.

Para comprender lo más acabadamente una experiencia, se hace necesario profundizar en el contexto histórico, de modo tal que algunas preguntas que guiaran el trabajo se orienten a conocer cómo nace el proyecto, cuáles fueron los motivos que lo originaron, quiénes fueron los actores en ese momento.

Es decir que en el momento de historización se reconstruye el surgimiento, antecedentes y el proceso del proyecto o experiencia. (Spinelli, 2020)

4- Las reflexiones de fondo

Este momento se describe como aquel en que el proceso “habla” porque a partir del análisis crítico se obtienen los aprendizajes de la experiencia. Se debe profundizar sobre lo narrado en los momentos previos, establecer nexos y conexiones entre lo ocurrido y los objetivos de la sistematización.

Señala Spinelli que *“No es posible extraer las enseñanzas de una experiencia sino logramos ir más allá de la mera descripción de lo sucedido, analizando la complejidad de los hechos en sus diferentes aspectos.”* (Spinelli, 2020)

En esta instancia se analiza, se sintetiza, se interpreta, se conceptualiza. El dejar hablar implica también dejar que aparezcan nuevos interrogantes, tensiones, contradicciones, es permitir que la experiencia interpele a sus protagonistas. A partir de estas reflexiones y volviendo al marco teórico, en un proceso en sí mismo de vinculación, de diálogo entre lo conceptual y la acción, la mirada que se tiene sobre el proyecto se hace más profunda.

“Al sistematizar, las personas recuperamos de manera ordenada lo que sabemos sobre nuestras experiencias; también descubrimos lo que no sabemos acerca de ellas, pero además se nos revela lo que no sabíamos que ya sabíamos y que ahora se convierte en un conocimiento explícito y apropiado, es decir, hecho nuestro y por nosotros.” (Jara H., 2018)

Precisamente en este momento de la sistematización es que se puede comprender por qué sucedieron las cosas en la forma en que sucedieron, o por qué no sucedió lo que se esperaba, y qué acciones se pueden tomar para transformar la realidad y alcanzar los objetivos propuestos. También se reflexiona en torno a las relaciones entre los actores y esos aprendizajes resultan un insumo, una información importante para otras experiencias, otros programas, otros procesos.

Analizar las relaciones, vínculos, tensiones y contexto, identificar las dificultades, los obstáculos, amenazas, fortalezas y oportunidades, hace posible detectar alternativas o indicios de cuál podría ser el camino a seguir para alcanzar los objetivos propuestos.

5- El punto de llegada: las conclusiones.

“Las conclusiones no serán, en ese sentido, verdades absolutas, sino pistas de orientación, pautas para nuevos aprendizajes, inquietudes a verificar en otros casos, ventanas de inspiración para otras prácticas...” (Jara H., 2018)

Este quinto momento en el proceso de sistematización es aquel en que se comparten las recomendaciones, propuestas de mejora, de transformación. Las conclusiones de un proceso de sistematización no son simples enunciados o ideas que expresan una intencionalidad. En palabras de Spinelli, son las propuestas transformadoras que han surgido de un proceso de aprendizaje colectivo.

Así se pretende cumplir el propósito de la sistematización de experiencias; no se trata solo de hacer un análisis crítico del pasado sino construir nuevos saberes y capacidades, extraerlos de la experiencia, para convertirlos en acción.

El conocimiento generado a través de la experiencia es un proceso que no termina, se enfrenta al reto de poder ser aplicado, integrado a la acción, y nuevamente ser puesto bajo análisis crítico, reflexionado. Y así continuar el ciclo de acción, reflexión, acción... (Karlsen & Larrea, 2015)

Los autores ya citados, Jara y Spinelli, consideran de suma importancia también la instancia de comunicación, de socialización de los aprendizajes. Spinelli explica que los actores de la experiencia se han apropiado de esos aprendizajes en el curso de la sistematización, y que el

gran desafío reside en hacer que esa aprehensión sea más extensiva, que puedan apropiarse también otros actores que no hayan participado en la experiencia, para volcarlos a sus propios proyectos.

Condiciones institucionales para el desarrollo de la tesis

La investigación se centrará en el desarrollo del programa Rafaela Evalúa, a cargo de la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión de la Municipalidad de Rafaela. La tesista ha sido actor en el desarrollo del mismo, dado su rol de responsable del área municipal que lo llevó adelante. Sin perjuicio de ello se cuenta con autorización de la autoridad máxima municipal, Intendente Luis Castellano entendiéndose que este trabajo redundará en beneficios para la institución, a partir de las reflexiones generadas en la presente investigación, se generará conocimiento colectivo, nuevas capacidades.

Vale señalar que el intendente se encuentra además familiarizado con el marco teórico y la propuesta metodológica de sistematización de experiencias, dado su actual condición de maestrando en la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN FRRA.

El interés demostrado por el Intendente en esta investigación se refuerza también con su participación a través de una entrevista realizada por la tesista.

Esta autorización implica que se podrá tener acceso a toda la información sobre Rafaela Evalúa ya que se encuentra publicada en la página web de la Municipalidad de Rafaela (www.rafaela.gob.ar/evalua) y Boletín oficial municipal.

Asimismo, se cuenta con permiso para consultar los informes elaborados por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), quien celebró un convenio con el municipio para desarrollar el programa.

Técnicas de recolección de datos

La propuesta metodológica de investigación se integra con la estrategia para la obtención de la información necesaria a tal fin.

Los datos producidos se obtienen principalmente de la voz de los actores que han participado en la experiencia. Se procura recuperar los resultados de los Foros de debate que se desarrollaron entre abril y julio de 2017. Se trata de cinco encuentros presenciales en los cuales participaron aproximadamente 120 personas, representantes de instituciones de distintos ámbitos y sectores de la ciudad y la región. Asimismo, se abrió una instancia de participación virtual a través de un formulario web, que tuvo una muy buena recepción. Estos talleres fueron participativos y semi conducidos en torno a cinco interrogantes, pero con amplia posibilidad de debatir y participar.

De este material se recuperan las reflexiones principalmente en relación a qué y para qué evaluar, quién evalúa a quién y el rol de las instituciones en un posible organismo de evaluación. Tratándose de una sistematización de la experiencia vivida, estos datos y la información que se construye a partir de ellos constituye la principal fuente para el análisis, reflexión y elaboración de las recomendaciones finales.

Se realizaron cuatro entrevistas en profundidad, en este caso individuales y estructuradas, con otros partícipes del proceso, que han asistido a los foros, que han opinado sobre el proyecto de Ordenanza o que están comprometidos a integrar la Comisión directiva del organismo de monitoreo y evaluación, si finalmente se crea. Se trata de representantes institucionales provenientes de diferentes sectores: el académico, las organizaciones vecinales, el Sindicato de Empleados Municipales y del Concejo Municipal.

En estas entrevistas (Anexo I) se abordaron temas relativos a:

- Historia de las instituciones y vínculos previos con el sector público,
- Conocimiento previo sobre evaluación y monitoreo
- Participación en otras instancias de articulación público privado
- Sus reflexiones sobre el proceso del programa.

Resulta casi indispensable esta instancia a los fines de la sistematización, toda vez que se generan así espacios de reflexión con los actores.

También se realizó con el Intendente Municipal una entrevista individual abierta, sobre su mirada y su intencionalidad política respecto al programa.

El análisis de estas entrevistas y del material que ha surgido del propio desarrollo del programa nos permitirán llegar a conclusiones con sentido crítico que tengan la capacidad de constituirse en aprendizajes para los gestores del programa, en particular, y para otros gestores de lo público y lo público - privado.

Asimismo, se acude a otras fuentes de información complementarias, como informes, artículos periodísticos, partes de prensa, anotaciones y registros de audio generados durante las actividades del Programa Rafaela Evalúa.

Algunas consideraciones introductorias

Hemos mencionado algunos términos claves que aparecerán reiteradamente en el trabajo de investigación: participación, gobierno abierto, transparencia, evaluación y monitoreo.

Podemos remontarnos a nuestra Carta Magna para introducirnos en ellos. Desde la publicidad de los actos de gobierno a las formas de democracia semidirecta incorporados, todas son herramientas que ayudan a transparentar las decisiones del Estado.

Uno de los pilares fundamentales del sistema republicano es la publicidad de los actos de gobierno. Este concepto puede ser visto como deber y como derecho. Deber para el Estado, de brindar información sobre la gestión, incluyendo aquí tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y Judicial. Derecho de los ciudadanos, de acceder a la información pública de modo directo, confiable y gratuito, garantizado en la Constitución Nacional¹:

“Artículo 33.- Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”

¹ El texto completo se encuentra disponible en www.infoleg.gob.ar

El artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional incorpora con jerarquía constitucional, entre otros, dos tratados internacionales que se vinculan directamente al tema en análisis: la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Estos tratados promueven la transparencia a través del acceso a la información pública y la participación ciudadana.

En septiembre de 2016 se sancionó la Ley nacional de Derecho de Acceso a la Información Pública, N° 27.275², que determina la obligatoriedad para el estado de brindar información pública y las condiciones para acceder a ella.

En la ciudad de Rafaela existe una normativa que reconoce el derecho de acceso a la información pública desde el año 2002. La actual Ordenanza N. 4865³ lo expresa en los siguientes términos:

“Artículo 5.- Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, de forma completa, veraz, oportuna y gratuita, sin necesidad de invocar el motivo de la solicitud, ni derecho subjetivo o interés legítimo sobre ella o que cuente con patrocinio letrado, con las únicas excepciones que se establecen en la presente norma.”

Otra forma de dar publicidad a los actos de gobierno son los portales de Gobierno abierto que tienen hoy la mayoría de los gobiernos a nivel nacional, provincial y municipal. Difieren entre ellos respecto al volumen de información y los formatos abiertos o cerrados en que se publican los datos, sin embargo, casi todos dan publicidad a la normativa y estructura del gobierno, algunos datos respecto a los recursos y, por supuesto, a las actividades diarias de la gestión.

Como puede observarse, en todos estos casos existe una brecha o distancia entre el Gobierno y el ciudadano. En virtud de eso, se reconoce la necesidad de tomar otras acciones que fomenten un mayor involucramiento de la ciudadanía y mayor cercanía desde el Estado y existen iniciativas desde algunos gobiernos que se destacan por lo innovadoras.

² El texto completo se encuentra disponible en www.infoleg.gob.ar

³ Texto completo en www.rafaela.gob.ar

Los procesos de articulación entre el sector público y el privado son fundamentales para el desarrollo de los territorios, entendiendo que el desarrollo no puede medirse sólo en términos de crecimiento económico, sino comprensivo de su multidimensionalidad. En este sentido, el desarrollo como proceso de transformación social requiere una sinergia entre todos los actores del territorio. Resultará importante, entonces, que los gobiernos no sólo den información de sus actos y decisiones, sino que den paso a instancias de colaboración y participación en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

Capítulo 1: El encuadre teórico conceptual de la experiencia.

La dimensión institucional del Desarrollo Territorial

Hace varios años, pensar en el desarrollo local nos remitía principalmente al desarrollo económico local. Desde esta perspectiva, el desarrollo estaba dado por la capacidad competitiva del territorio, y ello requería la organización e interrelación de los distintos actores.

Bajo ese concepto, el proceso de desarrollo de la ciudad de Rafaela fue objeto de estudio para varios actores, encontrando trabajos que retoman el proceso histórico que comenzó en la década del 90, y también otros que profundizan aún más sobre la generación de vínculos y liderazgos desde los primeros años de la ciudad.

Actualmente, coincidimos en que el desarrollo no puede quedar reducido a lo económico y productivo solamente, sino que se requiere una mirada multidimensional, sin perder de vista, tampoco, el enfoque del desarrollo endógeno.

El concepto de desarrollo, siguiendo a autores como Alburquerque y Costamagna, comprende, entonces, no sólo el desarrollo económico, sino todas las dimensiones: institucional, político y cultural, social y humano, tecnológico, financiero y sustentable ambientalmente.

El desarrollo territorial, en la definición dada por la CEPAL⁴,

“...se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.” (www.cepal.org, s.f.)

⁴ www.cepal.org

La definición citada refiere a un proceso de construcción social, y ello nos lleva al concepto del desarrollo endógeno. De acuerdo a esta teoría, el desarrollo es un proceso particular o propio de cada territorio, dinámico, donde las relaciones entre los actores juegan un papel clave que definen cualidades y capacidades propias de los territorios. Un territorio en el cual se desarrollen vínculos y relaciones que articulen acciones orientadas a un objetivo común, a modo de sinergia, logrará un mayor grado de desarrollo.

El enfoque territorial se diferencia claramente de la mirada sectorial sobre la realidad, dotándola de una visión sistémica, esto es, que integra las diferentes dimensiones del desarrollo en un determinado ámbito territorial específico (Albuquerque). Es entonces un proceso de construcción colectiva, multidimensional y con características propias que vienen del espacio geográfico en el que todo sucede, de su historia, su cultura, sus costumbres y las relaciones entre las personas y las instituciones.

También señalan los autores que el territorio no se circunscribe al espacio geográfico en el que se desarrollen las actividades, sino que debe ser entendido como

“el conjunto de actores y agentes que lo habitan, como su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente. Se trata de un sujeto (o actor) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste.” (Albuquerque Llorens, en Costamagna, Pablo y Perez Rossi, Sergio, 2015, pág. 16).

El territorio, para Madoery, es una realidad social y en este sentido, construida a partir del juego de relaciones entre una multiplicidad de sujetos “...diferenciados por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia a un mismo lugar y la posibilidad de fijar horizontes comunes.” (Madoery, 2016)

La calidad de las relaciones entre los diversos actores, la confianza entre ellos, el compromiso y la interacción, permiten construir una mirada y proyecto común, valorando las potencialidades y capacidades de cada uno, compartiendo valores y aprendizajes, lo que aumenta la capacidad de acción colectiva. Son los intangibles, que coadyuvan al desarrollo de los territorios, porque permiten crear un entorno favorable para la cooperación.

Los actores son el centro del Desarrollo Territorial (Karlsen & Larrea, 2015), bajo ese concepto deben considerarse a las instituciones de la sociedad civil, las empresas, las agencias de desarrollo, la academia, el Estado, etc., pero también a las personas que integran estas instituciones y a aquellos vecinos y vecinas que aún sin una organización institucional, interactúan e influyen en el devenir de las acciones.

La tesis de Maestría de Romina Rébola recoge conceptos y reflexiones en torno a la dimensión político e institucional del Desarrollo Territorial que a los fines de este trabajo constituyen un antecedente importante, que también aborda el caso de Rafaela.

“Por ello, asumir el enfoque del Desarrollo Territorial implica pensar al territorio – en este caso, la ciudad de Rafaela - como red o redes de actores, que interactúan de forma particular, generando un sistema de relaciones que influye, decide y condiciona la definición e implementación de estrategias territoriales, que pretenden impulsar procesos integrales y sustentables, mediante acciones transformadoras.” (Rébola, 2017)

Allí se expone que la densidad institucional del territorio es sinónimo de mayor capacidad para el desarrollo, y citando a Costamagna y su estudio del caso Rafaela, habla de cinco elementos: el rol activo asumido por los gobiernos locales, la construcción de políticas desde el diálogo y la articulación, la integración de lo social y lo productivo, la mirada estratégica y una visión del desarrollo más allá del crecimiento.

Costamagna (Costamagna, 2015) reseña que se ha conformado en Rafaela una atmósfera institucional que ha puesto en marcha políticas de innovación, donde primero los protagonistas eran el estado local, las instituciones del sector privado empresarial y de la educación, que se reforzó luego con las instituciones científico tecnológicas.

Dentro de la dimensión institucional, política y cultural del desarrollo se comprende a la movilización y participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la coordinación de instituciones públicas y articulación público privada, la articulación social, creación de redes y capital social territorial. Esta dimensión es considerada como el punto de partida para el desarrollo de las demás dimensiones, todas ellas relacionadas entre sí. Por ello podemos afirmar que no se generará verdadero desarrollo económico, sustentable ni social si no hay desarrollo institucional y político, y viceversa.

Se requiere fomentar la participación de la sociedad en el proceso de desarrollo, a través de políticas que promuevan que las instituciones de distintos sectores puedan involucrarse también en la toma de decisiones. Esto pone de manifiesto que contar con un entramado institucional denso y diverso favorecerá el proceso de desarrollo territorial.

El trabajo de tesis antes citado (Rébola, 2017), siguiendo a autores como Madoery y Vázquez Barquero, desarrolla también las relaciones entre las personas que integran esas instituciones, los vínculos, las disputas de intereses, los liderazgos y las formas de abordar y resolver los conflictos.

Son las instituciones las que se vinculan, pero son las personas quienes generan lazos de confianza, las que discuten, las que dialogan, quienes se ven envueltos en situaciones de conflicto, quienes ejercen el poder, influidos por emociones y por ideologías, con sus propias vivencias.

Si el Estado local asume el rol de liderazgo en el proceso de desarrollo y de liderazgo también en la articulación con los demás actores, necesariamente debe conocerlos e identificarlos.

La importancia del ICEDeL en la construcción de información

Para la construcción de información y para la formación y capacitación de los equipos de trabajo, en la ciudad de Rafaela se creó hace más de veinte años el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local, ICEDEL⁵.

Esa práctica de construcción de información ayuda a conocer quiénes son los otros actores del territorio, las instituciones de la sociedad civil.

Muchas políticas y programas que hoy se llevan adelante desde el municipio, se han diseñado a partir de los datos que surgen de los trabajos del ICEDEL.

⁵ www.icedel.rafaela.gob.ar

El Mapa Social realizado por el ICEDEL y presentado en agosto de 2020 da cuenta de la existencia de más de trescientas cincuenta organizaciones de la Sociedad Civil en la ciudad de Rafaela.

Esta iniciativa, relevar las instituciones de la sociedad civil ancladas en el territorio, cuenta con un marco jurídico que la sostiene, la Ordenanza N° 5003 del año 2018, de Registro Único de OSC y realización continua del relevamiento Mapa Social. Sin embargo, sus orígenes se remontan al año 1996, cuando en el marco del Plan Estratégico Rafaela, se tomó la decisión de hacer el primer relevamiento, motivados por la necesidad de contar con información sobre las instituciones que trabajaban en el sector social, para poder construir una base de datos y para evitar la superposición de acciones que se originaba, tal vez, en el desconocimiento mutuo.

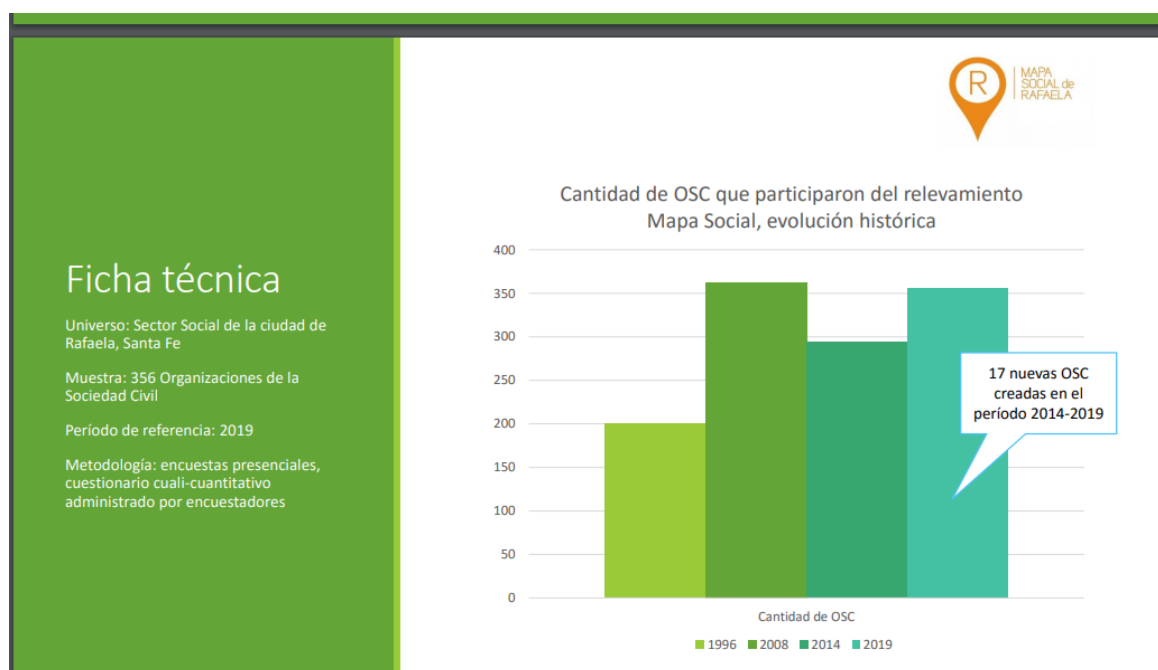


Gráfico I: Informe mapa social 2020 en (icedel.rafaela.gob.ar, 2020)

Señalan los autores consultados (Albuquerque, Costamagna, Ferraro) que el éxito del desarrollo local requiere la participación de los actores tanto públicos como privados, en el diseño, formulación y ejecución de distintas líneas de actuación, para lo cual es necesaria la construcción de una institucionalidad.

Reafirmamos la idea de que la institucionalidad debe ser propia de cada territorio, adaptada o adecuada a las particularidades del mismo. Si el desarrollo es una construcción social, también la institucionalidad debiera serlo.

“La capacidad de desarrollo de la comunidad local depende de la existencia o no de componentes de organización institucional y de decisión política, los cuales sirven de apoyo al desarrollo de la misma.” (Albuquerque, Costamagna, & Ferraro, 2008).

En esta lógica, podemos afirmar que Rafaela goza de un importante desarrollo institucional, arraigado ya en la comunidad que no sólo acude cuando es invitada, sino que también promueve espacios de diálogo y construcción colectiva.

Ejemplos de ello los encontramos en el Consejo Consultivo Social, un espacio de diálogo interinstitucional, con reglas claras de funcionamiento, amplio en cuanto a la representación pero cerrado para la incorporación de nuevos miembros.

Luego de la crisis de 2001, en nuestro país, aparece el Plan nacional Jefas y Jefes de Hogar; como consecuencia de ello, se conforma en el año 2002 el Consejo Consultivo Social, en un principio como un ámbito donde representantes institucionales de organizaciones de la ciudad resolvían sobre la asignación de estos planes. Con el tiempo, el espacio se sostuvo como un ámbito de diálogo, consenso y consulta, funcionando como intermediario entre el Estado local y la Comunidad, aspirando a reforzar la participación y la implicación ciudadana en los temas públicos. Actualmente es un espacio de diálogo legítimo para los actores que lo conforman, donde se ponen en consideración temas claves para los rafaelinos y rafaelinas.

El Consejo Consultivo está conformado, entre otros, por el municipio, el Consejo Universitario de Rafaela, la Sociedad Rural, el Centro Comercial e Industrial de Rafaela, la CGT –representación sindical-, la Federación de entidades vecinales, las entidades de bien público, de la cultura, las Iglesias, la prensa. Se trata, entonces, de un grupo heterogéneo, variado, de distintos sectores y que representan distintos intereses. Este espacio, que fue variando con los años, no está exento de conflictos, y tiene que ver justamente con la diversidad de actores, con las distintas racionalidades e intereses de esos actores.

Al respecto, en el trabajo de Albuquerque y Perez Rossi (Albuquerque) se indica

“Después de la última gran crisis de 2001 en Argentina, distintos actores desarrollaron estrategias no sólo de supervivencia sino de cambio y mantenimiento del sistema socio productivo, incluso a pesar de la frágil institucionalidad del momento, lo cual permitió el sostenimiento social, cultural, aletargado durante los años noventa, permitiendo la generación de nuevas pautas de nucleamiento y reivindicación políticas, sociales, y económicas.”
(<http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>)

De igual manera podemos hablar del Consejo Universitario de Rafaela, de la Agencia de Desarrollo, la Junta de Defensa Civil, entre muchos otros vinculados a variados temas. Con motivo de la pandemia por COVID 19 se conformó en la ciudad de Rafaela un nuevo espacio de diálogo: el Consejo Económico, Social y Sanitario, conformado por CGT, CCIRR, Sociedad Rural y Municipalidad de Rafaela, con el objetivo de ir monitoreando la evolución de la situación epidemiológica de la ciudad, y la búsqueda de acuerdos para la toma de decisiones.

Esta vinculación institucional entre lo público y lo privado, y el trabajo mancomunado de los actores, influye en lo político: los funcionarios tanto del gabinete municipal (Ejecutivo) como algunos concejales, han sabido llegar a esos lugares por el trabajo previo en las instituciones: sindicatos, escuelas, comisiones vecinales, clubes, colegios profesionales. Entendemos que esa experiencia y práctica previa permite luego, desde la función pública, seguir apoyando e impulsando la participación ciudadana e institucional, el diálogo con los actores y la articulación entre lo público y lo privado.

Retomando el enfoque multidimensional del desarrollo, el trabajo citado (Albuquerque, Costamagna, & Ferraro, 2008) incorpora un cuadro donde claramente puede apreciarse la interrelación entre las distintas dimensiones:



Gráfico II – Dimensiones del Desarrollo

Los autores indican que es la dimensión institucional del desarrollo la que da pie para que puedan desplegarse las otras dimensiones: Social y humano, Económica y Sostenible, y que considerar la particularidad de cada territorio incide en el diseño e implementación de políticas públicas más eficaces a las necesidades que deban afrontarse, por ello se hace especial hincapié en que el desarrollo debe partir desde abajo, ser endógeno, y no depender sólo de las políticas o programas que surjan del gobierno central o nacional.

De modo que para poder diseñar políticas públicas eficaces y eficientes, es necesario involucrar a todos los actores, no sólo en su génesis sino también durante la implementación -a través del monitoreo- y a través de la evaluación. Ello permite tener una constante de evaluación, reflexión, acción y de nuevo reflexión y acción, porque la realidad va mutando, va cambiando, los actores también, se adaptan o transforman, se innova, y las políticas públicas no pueden permanecer estáticas o iguales año tras año.

El Gobierno abierto

Cuando mencionamos Gobierno Abierto, hablamos de una forma de desarrollar políticas públicas; promoviendo la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana

e intensificar los mecanismos de rendición de cuentas. En tal sentido, la iniciativa de Rafaela Evalúa se encuadra claramente en el concepto de Gobierno Abierto.

Hasta el momento las indagaciones que se han realizado permiten hallar los siguientes trabajos en relación a los nuevos espacios institucionales para la transparencia en la gestión pública. Oszlak, referente en el tema, expone cómo el Gobierno Abierto es una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre estado y sociedad civil, y un elemento fundamental para mejorar las capacidades de gestión y modernizar las administraciones.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), explica que el Gobierno Abierto presenta varias ventajas: 1. Restablecer una mayor confianza en el gobierno. 2. Garantizar mejores resultados al menor coste. 3. Elevar los niveles de cumplimiento. 4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas. 5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. 6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos. (OCDE, OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Building an open and innovative government for better policies and service delivery. Paris.)

En la misma línea, la Asociación Internacional para la Participación Pública, propone la identificación de cinco niveles de participación, que se reflejan en el siguiente cuadro:

	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Objetivo de la Participación Pública	Brindar información objetiva y balanceada que ayude a entender los problemas, alternativas, oportunidades y/o soluciones	Obtener una devolución de análisis de alternativas y/o decisiones	Trabajar directamente con el público durante el proceso para asegurar que las preocupaciones públicas y aspiraciones son comprendidas y consideradas	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de soluciones	Poner la decisión final en las manos del público.
Promesa al Público	Los mantendremos informados.	Los mantendremos informados, escucharemos y tomaremos en consideración las preocupaciones y aspiraciones y haremos una devolución sobre como el aporte del público influencio la decisión. Se buscará una devolución del público de borradores y propuestas.	Se trabajará para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones se encuentren diariamente reflejadas en las alternativas desarrolladas y proveer una devolución de como el público influencio la decisión.	Se trabajará en conjunto con el público para formular soluciones e incorporar las recomendaciones y sugerencias a las decisiones tomadas al máximo posible.	Se implementará lo que decida el público.

Gráfico III – Espectro de participación pública (IAP2, 2007).

Cuando analicemos en profundidad la propuesta del gobierno local Rafaela Evalúa, podremos analizar en qué nivel de participación se encuentra según el cuadro, adelantando desde ya que se trata de superar los niveles de consulta e involucramiento.

Siguiendo el hilo del mencionado gráfico, el documento Transferencias Transparentes, elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sostiene que

“promover la transparencia en la gestión pública implica apertura, visibilidad, participación y control de los actos de los gobernantes. La transparencia no puede pensarse sin un efectivo acceso a información en la práctica. El acceso a la información es la base para el fortalecimiento de la democracia”. (Ayub, 2011)

La transparencia en la gestión pública depende de la cantidad de información disponible, y también de su claridad, accesibilidad y posibilidad de análisis, verificación y reutilización. Asimismo, el acceso a la información, en estos términos, es condición necesaria para que pueda hacerse una correcta rendición de cuentas. De lo contrario, resulta difícil o casi imposible ejercer controles y supervisar el ejercicio del poder, lo que incrementaría el riesgo de decisiones arbitrarias o abusivas.

Otras herramientas que se identifican como pertinentes para promover la transparencia activa son las campañas de educación, concientización, actividades abiertas al público. Estas abarcan una serie de acciones que buscan el entendimiento y acceso igualitario a la información, compartir la información, difundir la existencia de los portales, retroalimentarse con la opinión del público respecto a qué tipo de información les resulta importante acceder. Estos encuentros, además, posibilitan analizar las políticas entre diversos actores, involucrar a toda la sociedad y nutrir el proceso de gestión con las diversas miradas.

Gobierno Abierto, experiencias internacionales

En el caso del Gobierno Abierto, existen dos brechas que separan las promesas que abriga, de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre la utopía de un gobierno transparente, abierto sin restricciones al involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, y el alcance de las iniciativas incorporadas en los planes de acción presentados a la Alianza del Gobierno Abierto - Open Government Partnership (OGP por sus siglas en inglés). Por otra, la distancia entre estas iniciativas y su concreta implementación. Vista desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras. Sin embargo, cabría considerar una tercera brecha, un antes y un después del Gobierno Abierto, es decir, una comparación entre la época de un gobierno obcecadamente cerrado y la situación actual. En este otro sentido, el balance parece más alentador.

La OGP no ha sido la cuna del Gobierno Abierto. Su papel fundamental consistió en ofrecer un gran escenario mundial en el que los países están consiguiendo mostrar algunos de los avances que, en esta materia, ya venían realizando. Pero también sirvió como espacio de intercambio, de fijación de criterios, estándares y compromisos, de imitación y aprendizaje

mutuo, y de pertenencia a un exclusivo círculo del que, por múltiples razones, conviene formar parte. Argentina es parte y el gobierno nacional ha organizado en 2017 la Cumbre de las Américas de la OGP por primera vez en nuestro país.

Son muchas las variables que podrían explicar la distancia que aún separa a las promesas del Gobierno Abierto de sus realizaciones. Pero tal vez el núcleo principal de la explicación reside en la propia naturaleza de la relación entre los actores del Gobierno Abierto - ciudadanía y gobierno- y el problema principal-agente implícito en ese vínculo. Y a este núcleo explicativo quiero dedicar las últimas reflexiones.

En su planteamiento teórico, la cuestión o dilema de la relación principal-agente surge cuando una persona o entidad (el “agente”) tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el “principal”), que afectan positiva o negativamente sus valores, derechos o intereses. El conflicto se origina cuando el agente actúa motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal. El problema se agrava cuando ambas partes, además de intereses divergentes, manejan información asimétrica, de modo que el principal no puede asegurar si el agente siempre actuó en el mejor interés del principal, especialmente cuando las actividades que son útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Cuanto más se desvía el agente de los intereses del principal, mayores son los denominados “costos de agencia”.

Si las partes no tienen información perfecta, el agente podría tener incentivos para actuar de modo diferente al que ocurriría en el caso inverso. Quienes posean información asimétrica cuya exactitud no puede ser monitoreada o cuestionada, tendrán incentivos para comportarse de modo deshonesto o no beneficiando plenamente al principal, situación en que existe un riesgo moral involucrado. También pueden producirse situaciones de selección adversa, cuando la asimetría de información conduce a la producción de bienes y servicios que no poseen la calidad esperada, en cuyo caso la selección puede ser adversa para el principal o el agente. Hasta aquí, el planteo teórico que ha originado más de un Premio Nóbel de economía y ha tenido también aplicación en la teoría política.

Como ha ocurrido con muchas teorías que pretenden explicar cómo funcionan las empresas o los mercados, el dilema de la relación principal-agente también sirve para comprender, en el terreno político, la naturaleza del nexo que vincula al gobierno con la ciudadanía. Al

respecto, algunos autores afirman que el problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a que aumenten su bienestar, y evitar que persigan sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados. En este vínculo, los ciudadanos son el principal y los políticos, su agente.

Si bien ambos, burócratas y agentes económicos, son ciudadanos, sus relaciones con los políticos involucran intereses más específicos, con lo cual, como se señala en un viejo trabajo de Oszlak, políticos y burócratas acaban cumpliendo tres roles diferentes, generalmente contradictorios: 1) un rol sectorial en el que la burocracia, como actor “desgajado” del estado, asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresan, agregan, neutralizan o promueven intereses que benefician privilegiadamente a sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y recursos necesarios para cumplir fines de interés general.

Los burócratas, por su parte, son agentes de su principal, los políticos, e indirectamente, de la ciudadanía. Por lo tanto, pueden temer que un futuro gobierno les resulte desfavorable o no premie sus desvelos, por lo que buscarán protegerse del riesgo moral del principal evitando toda forma de control político. Por su parte, el gobierno actual puede temer que, de no ser reelecto, las fuerzas políticas triunfantes utilicen a la burocracia en su propio beneficio, por lo cual tendrá incentivos para aislar a la burocracia del control político, incluso al costo de resignar su propia influencia sobre la misma. De este modo, políticos y burócratas convierten a la burocracia en una maquinaria autónoma y, como tal, imperfecta, en tanto esa autonomía conspira contra el efectivo cumplimiento del rol del estado al servicio de los intereses de la ciudadanía.

En la práctica, incluso en regímenes democráticos, el principal de la relación parecería ser el gobierno y no el ciudadano, que suele ser considerado como un “administrado”, es decir, un sujeto pasivo de esa relación. Aún con el respaldo que puede darle la letra constitucional (v.g. “nosotros, el pueblo”), la ciudadanía sólo puede gobernar a través de sus representantes y, por lo tanto, a través del sufragio, instrumento de construcción de una supuesta voluntad colectiva. En cambio, son los representantes quienes tienen el poder y el derecho de fijar las reglas e indicar a su principal, los ciudadanos, qué deben hacer, con lo cual se invierte de hecho la relación jerárquica. Parte de la explicación de esta inversión reside en la asimetría

de información existente entre gobierno y ciudadanía, como lo plantea el dilema principal-agente; pero también es cierto que otras asimetrías -como el monopolio de la coerción y el manejo diferencial de cuantiosos recursos económicos por parte del estado- refuerzan esa relación asimétrica. Incluso la ideología, vista como recurso de quienes gobiernan, puede velar el conocimiento objetivo del desempeño estatal y, por lo tanto, cegar y sesgar la voluntad del electorado. (Oszlak & Kaufman, Teoría y práctica del Gobierno Abierto. Lecciones de la Experiencia Internacional, 2014)

Se refiere reiteradamente que la filosofía del gobierno abierto descansa sobre dos pilares centrales: 1) el acceso a información inteligible que pueda ser utilizada por los ciudadanos para formar su opinión sobre los problemas de la agenda social y comparar tal opinión con una apreciación sobre las decisiones y resultados de la gestión gubernamental; y 2) la efectiva apertura de canales y mecanismos de participación, a través de los cuales la ciudadanía pueda incidir sobre la resolución de los problemas colectivos, intentando acortar la distancia entre su evaluación sobre la naturaleza de estos problemas, fundada en información objetiva y pertinente, y las políticas que considere más acertadas para resolverlos. En la medida en que políticos y burócratas comparten un interés por sustraer al aparato estatal del control ciudadano, procurarán que ninguno de los dos pilares consigan fortalecerse, por más esfuerzos retóricos en contrario que se hagan.

Según los recientes autores mencionados, un modelo de sociedad socio-céntrico implicaría cumplir, hasta sus últimas consecuencias, aquel principio enunciado originariamente por Bill Clinton en su primera presidencia; “put the citizen first”. Colocarlo en primer lugar implicaría, en el extremo, atribuirle realmente el papel de “principal” en la relación sociedad - estado, es decir, en un vínculo donde la ciudadanía funcionaría como mandante de su agente, el gobierno. En cambio, en un modelo estado-céntrico, la lógica de la relación principal-agente se invierte: el ciudadano se convierte en “administrado”, en “sujeto” de la gestión pública. Pero entonces, ¿cuáles son las posibilidades reales de que la ciudadanía pueda ejercer, efectivamente, su rol de principal?

La respuesta no es sencilla y tiene diversas aristas. Una es que el estado está “organizado” y especializado para administrar la cosa pública, para formular sus políticas, implementarlas, monitorearlas y evaluarlas. Maneja información y posee un conocimiento experto sobre las diferentes cuestiones que la ciudadanía le encomienda, o que decide unilateralmente

resolver. Si bien los ciudadanos también cuentan con organizaciones especializadas, como los partidos políticos, las entidades corporativas o las organizaciones sociales, sus respectivos valores e intereses suelen ser contradictorios, sus recursos de poder diferentes y sus estrategias de acción política variables. En principio, al menos, y aún cuando la organización estatal también se halla atravesada por diferencias importantes en estas variables, su capacidad para conciliarlas es considerablemente mayor, sobre todo, por su estructura jerárquica, su especialización funcional y su acceso diferencial a recursos materiales.

Otra arista del problema se relaciona con el carácter profesional de la gestión pública. Gobernar es una tarea remunerada. Este carácter introduce otro elemento diferencial importante al considerar al ciudadano como co-gestor. Por más que el mismo tenga un interés directo en la materia en que potencialmente podría estar interesado en intervenir, su quehacer y su medio de vida es otro. El ciudadano de la polis griega podía concurrir al ágora y participar activamente de la vida pública, porque los esclavos se ocupaban de realizar las tareas del hogar. El ciudadano promedio no dispone ni del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o, en todo caso, en qué medida lo hacen.

Por otra parte, administrar es costoso. Si bien Internet y las TIC facilitan el procesamiento y transmisión de la información, los cambios institucionales y culturales implícitos en el Gobierno Abierto exigen nuevos roles y nuevos mecanismos de interacción, tanto dentro del estado como en la sociedad civil. Por ejemplo, responder a las consultas o pedidos de información de los ciudadanos exige una organización interna en el estado, con funcionarios especializados y recursos materiales para atender tales demandas. La conversión de compromisos en rutinas institucionales supone un enorme despliegue, una nueva capa de funcionarios y una considerable masa de recursos destinados a reestructurar procesos, capacitar personal, adquirir equipos, desarrollar tecnologías y disponer de un considerable elenco de agentes públicos. Pocos planes presentados a la OGP tienen en cuenta este aspecto crítico, que indudablemente afecta la capacidad estatal de informar a la ciudadanía.

Pero aún suponiendo que los ciudadanos dispusieran de información completa y que esa información les permitiera conocer tanto qué hace su mandatario, el gobierno, como el grado en que ese desempeño satisface sus expectativas, intereses y/o valores, ¿cómo se procesarían

sus demandas? ¿Cómo se aseguraría que ese procesamiento satisfaría el “interés general” en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades?

Por cierto, la humanidad actual no suele cazar, pescar o apacentar el ganado, pero conserva el instinto crítico que a veces, lleva al individuo a participar en cuestiones de la vida colectiva. Es innegable, asimismo, que la disponibilidad de información favorece el ejercicio de ese rol, lo que ha llevado a algunos a concebir sociedades utópicas en las que la capacidad de información y comunicación podría modificar profundamente las relaciones de poder y el papel del ciudadano en la gestión pública.

En el artículo “Infotopia, desatando el poder democrático de la transparencia”, (Fung, 2013) se describe un escenario futuro que se imagina posible. En su visión utópica, para el autor los ciudadanos de Infotopia gozan de amplia información acerca de las organizaciones de las que dependen para la satisfacción de sus intereses vitales. La provisión de esa información está gobernada por principios de transparencia democrática. La transparencia urge a los ciudadanos a conceptualizar políticamente la información, como recurso para que las grandes organizaciones se comporten de manera socialmente beneficiosa. En esa visión, los esfuerzos ciudadanos tienen como destinatarios principales a las grandes organizaciones públicas, privadas y cívicas.

Según Fung, la transparencia democrática en una sociedad semejante consistiría en observar cuatro principios. Primero, la información sobre las operaciones y acciones de grandes organizaciones que afectan los intereses ciudadanos, deberá ser rica, profunda y rápidamente disponible para el público. Segundo, la cantidad de información disponible deberá ser proporcional al grado en que esas organizaciones pueden amenazar los intereses de los ciudadanos. Tercero, la información deberá ser organizada y provista de manera tal, que resulte accesible a los individuos y grupos sociales que la utilizan. Finalmente, las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad deberán organizarse de manera que permitan a esos grupos e individuos actuar sobre la base de la información pública revelada y divulgada en Infotopia.

Otros autores ponen el acento en la transparencia en contextos actuales de hiperconexión donde el conocimiento de lo que ocurre fuera casi instantáneo. Así, puede pensarse que tendríamos una democracia más transparente, donde todos los ciudadanos pueden ver mejor lo que hacen los representantes del pueblo, quién está tratando de influenciarlos, que

resultados se producen en un lapso cercano al tiempo real; y junto con ello, todos en condiciones de conectarse más eficientemente con información relevante, así como con otros ciudadanos con similares intereses.

Lo que podemos suponer es que la mayor apertura del gobierno a través de las plataformas digitales, un mayor involucramiento ciudadano en los procesos electorales y de gestión pública y mecanismos de transparencia en tiempo real, sin dudas deberían arrojar resultados altamente positivos para las democracias contemporáneas.

Formalmente, debería poder conocerse si los objetivos que el gobierno propuso alcanzar en su gestión fueron efectivamente alcanzados, ya que cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre ciudadanía y estado. (Oszlak & Kaufman, Teoría y práctica del Gobierno Abierto. Lecciones de la Experiencia Internacional, 2014)

Sin embargo, señalan que todas las utopías recién reseñadas parten de un supuesto común: la necesidad de que, al menos, se cumplan dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Evidentemente, los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias. Al menos, no de aquellas que con variables adjetivaciones han sido calificadas como formas sub-óptimas de este modo de organización política. Porque coincidentemente, existe renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía; y una relativa indiferencia de ésta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es verdad que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende afirmar es que la

disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuenta y que la ciudadanía exija tal rendición.

No obstante, Oszlak y Kaufman marcan que no hay razón suficiente para un pronóstico totalmente pesimista. Vistos en perspectiva, los planes de acción presentados a la OGP constituyen un avance positivo en la dirección que marca la concepción del gobierno abierto. Además, si se tiene en cuenta que, según la evidencia existente, estos planes no son sino la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos, que comprenden a gobiernos subnacionales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, deberá concluirse que se ha puesto en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aún más, sin que puedan todavía vislumbrarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producir en las relaciones entre estado y ciudadanía.

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es todavía muy largo y que recién se están transitando en esta materia las etapas más “fáciles” o menos conflictivas de los cambios que anuncian, es decir, aquellas que no modifican sustancialmente ni el estilo de gestión estatal ni la natural falta de compromiso del ciudadano medio por involucrarse en esa gestión. Más adelante se podrá analizar si esta hipótesis se verifica o no en el caso de Rafaela Evalúa.

En comparación con el triple y activo papel que la ciudadanía podría cumplir en el proceso de formulación de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes, aún cuando, comparados con el pasado, resultan auspiciosos.

Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la experiencia humana y el conocimiento, se transmitieron de generación en generación. La invención del estribo modificó la estrategia de las guerras. La “invención” de la retención en la fuente revolucionó la recaudación tributaria. Las TIC han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del

aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

Las nuevas estructuras, funciones y capacidades, las articulaciones y espacios multiactorales; esto es, el entramado colaborativo y abierto entre sociedad y estado trabajando en red, muestran indicios de una evolución y desarrollo positivo del Gobierno Abierto.

No es suficiente una transformación interna del estado, donde se imponga el trabajo colaborativo y transversal. Ni siquiera una cultura de apertura hacia la sociedad. Son condiciones necesarias pero no suficientes. Debe constatarse un movimiento en sentido inverso (sociedad hacia el estado) que requiere desarrollos en el acceso a la información y, sobre todo, en la formación ciudadana para desarrollar y potenciar su voluntad de transitar los distintos niveles de participación.

La motivación para participar está directamente relacionada con la percepción de la eficacia política, por ende esas motivaciones pueden ir disminuyendo debido al desconocimiento del sistema político y/o a una percepción negativa de dicha eficacia.

En la medida en que los ciudadanos perciban la estructura y funciones del estado como algo desconcertante, remoto o inaccesible, la voluntad de participación no se desarrollará o, si alguna vez existió, irá desapareciendo.

Por otra parte, la ciudadanía (en sus distintos grupos y atendiendo su complejidad interna) sólo decidirá ser parte, en forma positiva, si percibe que los funcionarios y empleados del estado son sus servidores públicos. Esa es una de las razones que motivan, en algunos planes, el impulso permanente de relevar la utilidad de la información divulgada.

El acceso a la información seguramente supondrá una primera interpretación que la relacione al derecho del ciudadano de conocer qué hacen sus representantes. Sin embargo, es también una condición de buena gestión. Los funcionarios requieren información para dar cuenta de sus actos y sobre todo, para tomar las mejores decisiones. Para ello, el procesamiento y análisis de datos, cualitativos y cuantitativos, permite hacer un mejor análisis de la situación problemática que motiva la toma de decisiones en el ámbito público.

Dicho de otro modo, resulta imprescindible que el Estado cuente con información clara, veraz, verificable, confiable, para tomar decisiones y definir políticas públicas.

A nivel empírico existen ejemplos, tal como una recopilación de experiencias latinoamericanas destaca como buenas prácticas iniciativas de México, Chile, Brasil, que tienen por objetivo promover la transparencia activa. La transparencia activa implica promover no sólo el acceso sino el aprovechamiento y uso de la información pública. Tal vez, como se dijo anteriormente, este sea uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos en sus acciones por la transparencia: involucrar a la ciudadanía y fomentar la consulta de la información que se publica.

Sobre los casos de México y Chile destacan los portales web que centralizan información pública de todas las áreas de gobierno, lo que facilita su acceso, y la obligatoriedad de actualizar y difundir regularmente información aún sin solicitud previa.

En el caso de Brasil, se destaca además del portal web, herramientas informáticas para el monitoreo de programas sociales, poniendo a disposición información detallada sobre la evaluación de los programas, los proyectos y las acciones.

Las Políticas Públicas

En este marco, se explicita también el importante desarrollo que el campo de las políticas públicas ha evidenciado en los últimos años, haciéndose más complejas tanto la conformación teórica como empírica de las mismas. También en la bibliografía consultada encontramos diversas definiciones de políticas públicas, con mayor o menor grado de complejidad. Una muy sencilla y que tiene ya varios años, dice:

“...las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak & O’Donnell, 1981, pág. 14)

Con el correr de los años este concepto se fue complejizando, al incorporar en la definición las distintas interacciones, los distintos intereses y a los variados actores involucrados. Así, encontramos autores que sostienen que las políticas públicas pueden definirse como

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (Subirats, Knoepfel, Larrue , & Varonne, 2008 como se citó en Amaya, 2016).

Las políticas públicas son decisiones, que tienen como base una situación problemática, y que determinan un accionar o no del Estado y de aquellos sujetos que se vinculan con él. De estas decisiones -políticas- que impulsan una acción se derivan luego los distintos programas o proyectos públicos, las acciones concretas que traducen o explicitan esa decisión en orden a resolver o solucionar el problema que las motivó. En otro orden las políticas pueden consistir en decisiones de no actuar, de no intervenir, de no participar.

Por otro lado, la autora Cristina Díaz, plantea que las políticas públicas deben atravesar diferentes ciclos. El modelo del ciclo reconoce su nacimiento en elaboraciones originales de Laswell orientadas a ordenar funcionalmente las actividades detectables en el curso del proceso de una política (Arroyo, y otros, 1998)

Esta noción permite identificar distintos momentos en las políticas públicas: la gestación o construcción de la agenda, el diseño o formulación, la implementación y la evaluación de impacto. Eventualmente puede incluirse un quinto momento, que sería el de finalización. Estos cuatro momentos están atravesados -en la teoría al menos- por la evaluación, que a su vez se clasifica en: evaluabilidad, evaluación ex ante, evaluación concomitante o concurrente y evaluación ex post.

Conviene destacar, como lo hace Díaz (Arroyo, y otros, 1998) que no cualquier tema que aparece en la agenda pública se convierte en objeto de una política pública, es necesario que ese tema exija una transformación y responda a valores compartidos por un determinado grupo más o menos representativo socialmente para ser priorizado y pueda pasar de la agenda pública a la gubernamental y a la política. Son los temas que están en la agenda política los que en definitiva se convierten en objeto de una política pública. Además, también conviene tener presente, siguiendo a la misma autora, que al ponerse de manifiesto un problema, aparece subyacente o esbozada la respuesta o salida deseada, o en otras palabras, cómo se quisiera transformar esa realidad insatisfactoria.

En el segundo momento de este ciclo, de diseño o elaboración, el Estado analiza la situación problemática y busca una solución, comienza a definir cuáles son los distintos caminos posibles, las variables involucradas, las ventajas y desventajas de cada alternativa, la factibilidad, viabilidad, presupuesto. Con este análisis profundo de la situación y de las diferentes opciones, se define un plan de acción, que involucra desde normas legales y presupuestarias hasta el capital humano y beneficiarios o destinatarios. En esta etapa de las políticas públicas deberían definirse también los objetivos medibles de la acción a emprender.

Autoras como Aquilino y Amaya han dedicado esfuerzos importantes para el estudio de ese momento, remarcando que una definición correcta y oportuna sobre la evaluabilidad de la política o programa, derivará en la optimización de los recursos empleados y constituirá luego, al momento de la evaluación, un aporte a la transparencia y rendición de cuentas. El análisis previo sobre la evaluación determinará también cuál es la metodología que mejor se adapte a las características particulares del programa y permitirá que se genere información relevante para la toma de decisiones y para la mejora en las políticas. (Aquilino, Arias, Estevez, & Suaya, 2014-2015)

El tercer momento es el de la puesta en marcha, la ejecución o implementación de la política pública. Comprende todas las acciones concretas que se adoptan y realizan con miras a alcanzar esos objetivos definidos en la etapa de diseño, que deben ser coherentes con la situación problemática que motivó la adopción de tales decisiones.

“La implementación de políticas públicas consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros,

materiales y tecnológicos para ejecutar una política, fase compleja que articula a) el detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores; b) la selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto; c) el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación; d) el diseño de mecanismos de coordinación y comunicación; e) la elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros; f) la asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos; g) el diseño del sistema de informaciones; h) la programación de la capacitación y concientización; i) el establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación: 1) que tanto la comunicación institucional como la masiva son herramientas importantes en todo el proceso de políticas, y 2) que el proceso mismo puede - y de hecho comienza a - ser abordado desde perspectivas centradas en la dimensión comunicacional.”

(Arroyo, y otros, 1998, pág. 63)

La última etapa corresponde a la evaluación del impacto de las acciones tomadas. Tal vez sea la etapa menos visible incluso para los gestores de lo público, a la que menos tiempo y recursos se le asigna, pero no por eso deja de ser importante.

El monitoreo y evaluación de las políticas públicas debe ser sistemático, metodológico, capaz de proporcionar información certera, evidencia científica, que permita tomar las mejores decisiones posibles. La elaboración de sistemas de monitoreo y evaluación no es tarea sencilla, y de la calidad de estos sistemas depende la calidad de las acciones que se emprendan.

Sin embargo, como se dijo antes, la evaluación no sólo puede realizarse al final del ciclo, sino que lo atraviesa, por lo cual es crucial que se implemente en todo momento. La evaluación es transversal a las políticas públicas y por ello encontramos distintos tipos de evaluaciones también. Resulta importante que las evaluaciones sean tenidas en cuenta desde la etapa de diseño de las políticas públicas, para que durante su ejecución ya se trabaje en la recolección de datos que permitan medir los indicadores más adecuados a cada política. El monitoreo y las evaluaciones intermedias son las que permiten hacer oportunamente los ajustes necesarios para adecuar las políticas que no están cumpliendo sus propósitos de la

manera esperada. Las evaluaciones intermedias, concomitantes o de procesos son oportunidades de mejora para la gestión pública, de ahí su relevancia.

Antes de profundizar en los tipos de evaluaciones, presentamos el siguiente cuadro tomado del Manual de CIPPEC sobre Monitoreo y Evaluación de políticas, programas y proyectos sociales (Di Virgilio & Solano, Romina, 2013)

	¿Qué debemos evaluar?	¿Qué queremos responder?	¿En qué momento se aplica?
Evaluación ex ante	Viabilidad: Política Institucional Técnica Jurídica Sociocultural Económico financiera Impacto social: Coherencia interna Pertinencia	¿Es viable? ¿Tiene impacto?	Formulación y diseño
Evaluación concurrente	Diseño Ejecución Efectos	¿Es eficiente? ¿Es eficaz? ¿Es productivo?	Ejecución
Evaluación ex post	Productos Efectos Impacto	¿Qué resultados tuvimos en términos de productos, efectos e impacto?	Ejecución (si se desea evaluar resultados parciales) Finalización del Programa.

Gráfico IV – Tipos de evaluaciones según el momento y los objetivos

Evaluar implica valorar los efectos de la política pública y en qué medida ha ayudado a modificar la situación problemática. La evaluación de impacto pretende responder a varios interrogantes respecto a los resultados, la efectividad, pertinencia, acierto y oportunidad de la política. A través de la evaluación y del análisis de las consecuencias de una determinada política, se ven las consecuencias impensadas y/o no deseadas y emergen nuevas situaciones problemáticas que pueden dar lugar a nuevas políticas o a la reformulación de las existentes.

A mediados de los noventa se definían a las políticas públicas como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental.

En la obra Teorías del proceso de las políticas públicas (Sabatier, 2010), explica que el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo:

1. Las políticas involucran a cientos de actores (grupos de interés, organismos gubernamentales, legislaturas de distintos niveles de gobierno, investigadores, periodistas y jueces), siendo que uno de estos actores (individuales o colectivos) posee diferentes valores/intereses, percepciones de la situación y preferencias sobre políticas.
2. Las políticas implican largos períodos de tiempo (años o décadas) desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación y quizás se evalúe.
3. Las políticas implican diversos programas que implican la participación de múltiples niveles de gobierno, lo que hace aún más compleja la delimitación del ámbito de estudio e intervención.
4. Las políticas públicas incluyen generalmente controversias muy técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los probables impactos de soluciones de políticas públicas alternativas.
5. Por último, un factor que hace más complejo el proceso de las políticas públicas es que la mayoría de las discusiones involucran valores/intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria.

La evaluación de las políticas, programas y proyectos

A los fines de este trabajo, nos detendremos en uno de los momentos del ciclo de las políticas públicas: la evaluación. Se destaca la relevancia estratégica de la evaluación asociada a la toma de decisiones y mejora de las intervenciones públicas, y la insuficiencia de las corrientes administrativistas, frente a un Estado que se comprende cada vez más influenciado por otros actores sociales.

Las evaluaciones son valoraciones de un programa o política, que pueden hacerse durante su ejecución o a posteriori. Se relacionan entonces, con los objetivos del programa o política, a fin de contraponerlos a los resultados e impactos y verificar si se han cumplido o no. Los procesos de evaluación y monitoreo pretenden dar respuestas objetivas a preguntas sobre el diseño, la implementación, los resultados y los impactos de los programas o políticas.

La preocupación sobre el “para qué” de la evaluación en los entornos políticos, de gobierno y de gestión, ha sido siempre una parte constitutiva de la materia.

Amaya (2016) referencia el trabajo de Wholey (1983) donde se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar mejores maneras de gestionarlos. La prioridad para Wholey estaba en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración.

En esta línea de trabajo, siguiendo el estudio de la Tesis doctoral de Amaya (2016) encontramos inicialmente la segunda etapa de la obra de Carol Weiss, quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos. Weiss advierte en determinado momento las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados. La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años setenta, haciendo explícito que los datos recogidos por la evaluación, habitualmente no tenían ningún efecto sobre las decisiones de las políticas, sino que más bien era el contexto político quien determinaba la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas.

Entre los años setenta y los ochenta, el crecimiento de la evaluación se multiplica en todo el continente. Su inserción en los programas de formación sobre políticas, el uso de las nuevas tecnologías en los diseños metodológicos, la proliferación de experiencias de evaluación en las políticas sectoriales (sociales: educación y salud, sobre todo).

En los años de incidencia de las propuestas surgidas del denominado “consenso de Washington” en América Latina (fines de los ochenta), ha prevalecido en los desarrollos teóricos y en las sugerencias de prácticas de la evaluación, su relación con la rendición de cuentas (proceso a través del cual los responsables de las políticas y la administración misma

exponen ante los organismos creados a tal fin y quizás antes sectores más amplios de la sociedad, los resultados alcanzados a través de la implementación de las acciones de gestión), el aporte a la transparencia de la información pública y el control sobre el accionar público.

En el contexto actual la evaluación es planteada como un proceso social complejo superior a un mecanismo de rendición de cuentas, poniendo el foco en la mejora de la acción estatal que esta disciplina puede promover en ciertos contextos de gobierno. (Amaya, 2016)

Resulta más sencillo y habitual que las administraciones públicas rindan cuenta de sus programas, en el sentido de explicitar los recursos empleados, a cuántas personas llegaron o cuántos productos se generaron. Sin embargo, las políticas y programas se diseñan con objetivos de cambiar la realidad, o mejorar la situación de sus destinatarios. Dar cuenta de ello, poder mostrar esos resultados e impactos, resulta mucho más complejo y es aquí donde la práctica evaluadora cobra relevancia. La evaluación puede proporcionar evidencia robusta y creíble sobre el desempeño y ante todo sobre si un programa concreto ha alcanzado o está alcanzando sus resultados deseados.

Cuando se habla de las políticas públicas basadas en evidencia, precisamente nos referimos a esta práctica evaluadora, ya que es a través del método de monitoreo y evaluación que se emplee, que los Estados logran la suficiente evidencia o prueba de la eficacia, eficiencia y pertinencia de las decisiones adoptadas, con el propósito de sostenerlas, potenciarlas, corregirlas o cesar en ellas.

Esta corriente va ganando seguidores en todo el mundo. Es una agenda mucho más amplia que la rendición de cuentas, que también favorece la transparencia. Se trata de un cambio de enfoque, donde el eje central no está puesto en lo que se gastó o los insumos que se emplearon en determinado programa, excede lo meramente forma y procedimental, sino que el enfoque se centra en los resultados e impactos generados. A su vez, luego, esos resultados se integran a la rendición de cuentas, ayudan a definir la priorización de programas y asignaciones presupuestarias, orientan la toma de decisiones políticas.

Tipología de las evaluaciones. La evaluación de impacto.

La evaluación de impacto es uno de los numerosos métodos que existen para apoyar las políticas públicas basadas en evidencia, incluidos el monitoreo y otros tipos de evaluación.

El monitoreo es un proceso continuo mediante el cual se lleva a cabo un seguimiento de lo que ocurre con un programa y se utilizan los datos recopilados para fundamentar la implementación de los programas, la administración y las decisiones diarias. A partir sobre todo de datos administrativos, realiza un seguimiento de los desembolsos financieros y del desempeño del programa en relación con los resultados esperados, y analiza las tendencias a lo largo del tiempo.

Las evaluaciones son valoraciones periódicas y objetivas de un proyecto, programa o política planificado, en curso o terminado. Se utilizan para responder a preguntas específicas relacionadas con el diseño, la implementación y los resultados. En contraste con el monitoreo, que es permanente, las evaluaciones se llevan a cabo en momentos concretos en el tiempo y a menudo requieren una perspectiva externa de los técnicos expertos. Su diseño, método y costo varían considerablemente en función del tipo de pregunta que la evaluación intente responder.

La evaluación de impacto podríamos afirmar, siguiendo el Manual del Banco Mundial y Bid, que trabaja sobre la relación causal. Se trata de establecer la causa y efecto entre las políticas y programas aplicados y la mejora en el bienestar de los individuos a los que van dirigidos, mide los cambios, los impactos y los atribuye a los programas. (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2017)

En otras palabras, las evaluaciones de impacto pretenden responder un tipo particular de pregunta: ¿Cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés? Esta pregunta básica incorpora una dimensión causal importante. Se centra únicamente en el impacto, es decir, en los cambios directamente atribuibles a un programa, una modalidad de programa o una innovación de diseño. Su sello distintivo es centrarse en la causalidad y la atribución. Todos los métodos de evaluación de impacto plantean alguna forma de pregunta de causa y efecto.

A modo de ejemplos prácticos, proponemos algunas preguntas: ¿El programa de Inclusión Educativa (Municipalidad de Rafaela), ha mejorado el desempeño académico de los

estudiantes? ¿Ha promovido la continuidad de la formación académica en niveles superiores? ¿El programa de refuerzo alimentario (Municipalidad de Rafaela) ha mejorado las condiciones de salud de los destinatarios? ¿Ha disminuido la tasa de desnutrición? ¿Ha disminuido la tasa de obesidad?

Como vemos, se trata de ver no sólo el efecto directo -que los jóvenes aprueben las materias gracias al apoyo escolar; que todas las familias puedan alimentarse a diario- sino también como repercute ello en otros indicadores: que los jóvenes accedan a la educación superior, que la alimentación sea más nutritiva y con ello disminuya la desnutrición infantil y la obesidad asociada a una dieta desequilibrada. Cuando se asiste a una familia para que pueda acceder a la alimentación, no sólo se busca “llenar el plato de comida” sino también que mejore la salud de las personas que la integran.

A su vez, las evaluaciones de impacto deben comprender la pregunta *contrafactual*, es decir, una aproximación o proyección de cuáles hubieran sido los resultados si no se hubiera aplicado la política. Siguiendo los ejemplos anteriores, ¿cómo hubiera sido el desempeño académico de los jóvenes si no hubiera existido el programa Inclusión Educativa? ¿Hubieran alcanzado un peso adecuado los niños sin recibir la asistencia alimentaria del estado?

Existen distintas formas de poner en práctica una evaluación de impacto. La elección de un método depende de las características operativas del programa que se evalúa, sobre todo de sus recursos disponibles, sus criterios de elegibilidad para seleccionar a los beneficiarios y los plazos para la implementación del programa.

Según el trabajo citado (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2017), hay que tener en cuenta diversas variables: el momento de la evaluación, el propósito de la evaluación o tipo de información que se quiere construir, los aspectos que se quieran evaluar o monitorear de una política o un programa.

Evaluación de impacto prospectiva y evaluación retrospectiva

Las evaluaciones prospectivas se desarrollan simultáneamente con el diseño del programa y se incorporan en la implementación del mismo. Los datos de línea de base se recopilan antes de implementar el programa, tanto en el grupo que recibe la intervención (denominado grupo

de tratamiento) como en el grupo utilizado como comparación y que no es objeto de la intervención (denominado grupo de comparación). Tienen más probabilidades de producir resultados solventes y creíbles.

Por el contrario, en las evaluaciones retrospectivas, el equipo que lleva a cabo la evaluación a menudo tiene información tan limitada que resulta difícil analizar si el programa fue implementado con éxito y si sus participantes realmente se beneficiaron de él. Numerosos programas no recopilan datos de línea de base a menos que se haya incorporado la evaluación desde el principio, y una vez que el programa está funcionando ya es demasiado tarde para hacerlo. Las evaluaciones retrospectivas que utilizan los datos existentes son necesarias para evaluar los programas creados en el pasado.

Estudios de eficacia y estudios de efectividad

La función principal de la evaluación de impacto consiste en producir evidencia sobre el desempeño de un programa a fin de que sea utilizada por los funcionarios públicos, los administradores del programa, la sociedad civil y otros actores relevantes. Los resultados de las evaluaciones de impacto son particularmente útiles cuando las conclusiones se pueden aplicar a una población de interés más amplia.

Los estudios de eficacia analizan la prueba de concepto, a menudo para sondear la viabilidad de un nuevo programa o una teoría específica del cambio. Si el programa no genera impactos anticipados bajo estas condiciones cuidadosamente manejadas, es poco probable que funcione si se despliega en circunstancias normales.

Al contrario, los estudios de efectividad proporcionan evidencia a partir de las intervenciones que tienen lugar en circunstancias normales, utilizando vías de implementación regulares y con el objeto de producir conclusiones que se pueden generalizar para una población grande. Cuando las evaluaciones de efectividad están adecuadamente diseñadas e implementadas, los resultados pueden ser generalizables para beneficiarios previstos fuera de la muestra de la evaluación, siempre y cuando la ampliación utilice las mismas estructuras de implementación y llegue a poblaciones similares a la de la muestra de la evaluación. Esta validez externa tiene una importancia crítica para los responsables de las políticas porque les

permite utilizar los resultados de la evaluación para fundamentar decisiones que afectan a todo el programa y que se aplican a los beneficiarios previstos más allá de la muestra de la evaluación.

Enfoques complementarios

Como se ha señalado, las evaluaciones de impacto responden a preguntas específicas de causa y efecto. Otros enfoques –entre ellos un estrecho monitoreo del programa, y también el uso complementario de otros métodos de evaluación, como simulaciones ex ante, análisis con métodos mixtos que se basan en datos cualitativos y cuantitativos, y evaluaciones de procesos– pueden servir como valiosos complementos de las evaluaciones de impacto. Estos otros enfoques tienen numerosas aplicaciones útiles, como estimar el efecto de las reformas antes de que sean implementadas, contribuir a focalizar las preguntas centrales de la evaluación de impacto, realizar seguimientos de la implementación del programa e interpretar los resultados de las evaluaciones de impacto.

- **Monitoreo**

El monitoreo de la implementación del programa, la mayor parte de las veces mediante el uso de datos administrativos, es crítico en una evaluación de impacto. Permite al equipo de evaluación verificar si las actividades se están realizando según lo planificado, es decir, a qué participantes se les adjudicó el programa, con qué rapidez se amplió este último, y cómo se están gastando los recursos. Esta información es fundamental para implementar la evaluación, por ejemplo, para asegurar que los datos de línea de base se recopilen antes de que se introduzca el programa en la muestra de la evaluación y para verificar la integridad de los grupos de tratamiento y comparación. El monitoreo es esencial para verificar si un beneficiario realmente participa en el programa y para que no intervengan los no beneficiarios. Además, los datos administrativos pueden proporcionar información sobre el costo de implementación del programa, lo cual también es necesario para los análisis de costo-beneficio y costo-efectividad. Existen experiencias muy valiosas de monitoreo de programas que se llevan a cabo en Rafaela, de modo participativo, respecto a obras públicas. Sobre estas nos vamos a explayar más adelante.

- Simulaciones ex ante

Son evaluaciones que utilizan datos disponibles para simular los efectos esperados de una reforma de programas o políticas en los resultados de interés. Pueden ser muy útiles para medir la efectividad esperada relativa de una gama de opciones de diseño de programas alternativos en los resultados. Se trata de métodos habitualmente usados que dependen de la disponibilidad de datos de gran alcance y calidad que se pueden utilizar para aplicar modelos de simulación adecuados a la pregunta en cuestión. Al contrario de las evaluaciones de impacto, estos métodos se emplean para simular futuros efectos potenciales, más que para medir los impactos reales de los programas implementados. Este tipo de métodos puede ser sumamente útil para establecer referencias para los probables efectos del programa y para instituir objetivos realistas, así como para estimar costos, tasas de retorno y otros parámetros económicos. Se suelen utilizar como la base de los análisis económicos de los proyectos, especialmente antes de que se introduzca una reforma o se implemente un proyecto.

- Los métodos mixtos

Los enfoques de métodos mixtos que combinan datos cuantitativos y cualitativos constituyen un complemento clave en las evaluaciones de impacto que se basan únicamente en el uso de datos cuantitativos, sobre todo para contribuir a generar hipótesis y enfocar las preguntas de la investigación antes de recopilar los datos cuantitativos, así como para presentar perspectivas y visiones novedosas del desempeño de un programa durante y después de su implementación. Hay numerosos métodos cualitativos, que componen su propio ámbito de investigación. Los métodos que generan datos cualitativos suelen basarse en enfoques abiertos, que no dependen de las respuestas predeterminadas de las personas entrevistadas. Los datos se generan a través de una gama de enfoques, incluidos grupos focales, historiales y entrevistas con beneficiarios seleccionados y otros informantes clave (Rao y Woolcock, 2003). También pueden incluir una gama de evaluaciones observacionales y etnográficas. A pesar de que las observaciones, ideas y opiniones recopiladas durante el trabajo cualitativo no suelen ser estadísticamente representativas de los beneficiarios del programa –y, por lo tanto, no son generalizables– resultan útiles para entender por qué se han alcanzado o no ciertos resultados. Cuando se desarrollaba la evaluación del programa Centro Municipal de Capacitación en Oficios de la Municipalidad de Rafaela, no sólo se analizó la accesibilidad a empleos formales de los y las jóvenes que participaron del mismo, sino también aspectos

como cumplimiento horario, respeto a las directivas recibidas, conflicto con la ley penal, y esto se logró gracias a entrevistas con los alumnos y los docentes y tutores del Centro.

- Las evaluaciones de proceso

Se centran en cómo se implementa y funciona un programa, considerando si corresponde a su diseño original, y documentando su desarrollo y funcionamiento. Normalmente, estas evaluaciones pueden llevarse a cabo con relativa rapidez y a un costo razonable. En los proyectos piloto y en las etapas iniciales de un programa, pueden ser una valiosa fuente de información sobre cómo mejorar la implementación del programa, y se suelen utilizar como primeros pasos para desarrollar un programa de modo que los ajustes operativos se puedan hacer antes de que se termine su diseño. Pueden probar si un programa funciona como estaba diseñado y si es consistente con la teoría del cambio del mismo.

Aplicar una evaluación de impacto a un programa cuyos procesos operativos no han sido validados plantea el doble riesgo de que se malgasten los recursos de dicha evaluación, cuando en realidad podría bastar con una evaluación de proceso más sencilla, o bien el riesgo de que los ajustes necesarios en el diseño del programa se introduzcan una vez que la evaluación de impacto ya ha comenzado, lo cual cambia el carácter del programa que se evalúa y la utilidad de la mencionada evaluación.

- Análisis costo – beneficio y costo – efectividad

Es sumamente importante que la evaluación de impacto pueda complementarse con información sobre el costo del proyecto, del programa o de la política que se evalúa.

Una vez que están disponibles los resultados de la evaluación de impacto, estos pueden combinarse con información sobre los costos del programa para responder a otras dos preguntas. En primer lugar, en la forma básica de una evaluación de impacto, añadir información del costo permitirá llevar a cabo un análisis de costo-beneficio, a partir de lo cual se podrá responder a la pregunta: ¿cuáles son los beneficios de un programa con un determinado costo? El análisis de costo-beneficio estima los beneficios totales esperados de un programa, comparado con sus costos totales esperados. Busca cuantificar todos los costos y beneficios de un programa en términos monetarios, y evalúa si estos últimos superan a los costos.

En un mundo ideal, el análisis de costo basado en la evidencia de la evaluación de impacto existiría no solo para un programa concreto sino también para una serie de programas o alternativas de programas, de modo que los responsables de las políticas pudieran valorar qué programa o alternativa es más efectivo en función de los costos para lograr un determinado objetivo. Cuando una evaluación de impacto ensaya alternativas de un programa, añadir información sobre costos le permite responder a la segunda pregunta: ¿cómo se comparan diversas alternativas de implementación? En cuanto a su costo-efectividad? Este análisis de costo-efectividad compara el costo relativo de dos o más programas o alternativas de programas para alcanzar un objetivo común, como la producción agrícola o las puntuaciones de los alumnos en las pruebas.

En un análisis de costo-beneficio o de costo-efectividad, la evaluación de impacto estima el lado del beneficio o el lado de la efectividad, mientras que examinar los costos proporciona la información sobre los mismos. Es fundamental que la evaluación de impacto se complemente con información sobre el costo del proyecto, del programa o de la política que se evalúa. Una vez que se disponga de información sobre el impacto y el costo de diversos programas, el análisis de costo-efectividad puede identificar cuáles son los programas que arrojen mejores resultados y permiten a los responsables de las políticas tomar decisiones bien fundamentadas sobre las intervenciones en las que hay que invertir.

La evaluación de impacto en las decisiones políticas

Las evaluaciones de impacto son necesarias para informar a los responsables de las políticas en relación con una gama de decisiones, que abarcan desde los recortes de programas ineficientes hasta el aumento de escala de intervenciones que funcionan, o ajustar los beneficios del programa y seleccionar entre diversas alternativas de programas. Son necesarias para tomar la decisión de implementar un programa, continuarlo o discontinuarlo, ahora bien, debe tenerse siempre presente que las evaluaciones se hacen sobre un grupo de tratamiento y en un contexto determinado.

Con ello se advierte sobre el riesgo que implica tomar decisiones sobre algún programa basado en evaluaciones hechas en otro lugar. Debe analizarse con sumo cuidado a través de los métodos ya enumerados, la posibilidad o viabilidad de aplicar el programa con chance

de obtener los mismos impactos. Si bien existen evaluaciones de tipo generalizables, no siempre la evidencia de un país o territorio puede trasladarse a otro. Los gobernantes deberán tener en cuenta que

“...en el contexto de una determinada evaluación, la muestra de la evaluación está diseñada para ser estadísticamente representativa de la población de unidades elegibles de las que se extrae la propia muestra y, por lo tanto, es externamente válida. Pero más allá de la validez externa, el carácter generalizable determinará si los resultados de una evaluación realizada a nivel local serán válidos en otros entornos y para otros grupos de población.”
(Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2017)

Así como se advierten riesgos en implementar programas “enlatados” también se advierten en tomar evaluaciones de otros lugares y trasladarlas al territorio propio. Para ello, existe un enorme esfuerzo en generar bancos de evaluaciones, compendios de trabajos que ayuden a su generalización, pero con base científica suficiente.

Evaluación y sistematización de experiencias. Dos propuestas metodológicas de aprendizaje desde la práctica.

Como se ha planteado anteriormente, podemos distinguir distintos momentos en la vida de las políticas públicas. Comienzan con el reconocimiento de una situación problemática como tema de agenda pública, prosigue con el diseño y planificación de acciones en función de los objetivos trazados, luego se ejecutan a través de programas o proyectos concretos y en algunos casos, se monitorean y evalúan sus resultados e impactos. Esta idea de ciclo, nos remite a un proceso, a diferentes acciones que se planifican de manera coherente y consistente. A su vez, la evaluación y el monitoreo encuentran su objeto de trabajo en las acciones realizadas.

La evaluación de las políticas públicas, a partir de sus técnicas más comunes, guarda similitudes con otra metodología de aprendizaje desde la práctica: la sistematización de experiencias.

El objetivo, en unas y otras, como se planteó anteriormente, es generar conocimiento para mejorar la práctica, aprendiendo desde la experiencia.

Siguiendo a Oscar Jara en su obra ya citada (Jara H., 2018) se puede afirmar que ambos métodos son complementarios y podrían convivir en armonía. El autor señala que la evaluación se centra en el proyecto y la sistematización en el proceso, es decir, en su etapa de implementación, pero ambas persiguen el mismo propósito de generar aprendizajes, conocimientos que puedan ser útiles para proyectos futuros, para enriquecer las propias experiencias, fortalecerlas, mejorarlas e inspirar a otras. Mientras la evaluación analiza y contrasta objetivos, metas, resultados e impactos, la sistematización recupera la práctica, las vivencias, las dificultades y la propia experiencia de los sujetos que le dan vida al proyecto. Los enfoques, entonces, no se contraponen sino que se complementan, se enriquecen mutuamente. De allí que, en este caso, no solamente se considerará uno de los objetivos del programa, aún pendiente, la creación del organismo de evaluación, sino que a la luz de ese resultado no alcanzado se revisará el proceso en su contexto histórico, político y relacional.

De acuerdo a la postura de la tesista, la evaluación debiera plantearse siempre en clave de aprendizaje; también se verá que en la propuesta metodológica de las evaluaciones y monitoreos que se hacen desde el programa, la participación de los actores en el proceso de evaluación es indispensable, con el propósito y convencimiento de que esa es la forma de que las recomendaciones y propuestas de cambio o mejora que surjan en las mismas, sean apropiadas e implementadas. Esto responde seguramente a la ideología y formación de los líderes de la institución municipal, pero no es condición necesaria para realizar una evaluación. En cambio, sí es una característica propia y necesaria en toda sistematización.

Las dos metodologías comparten también un desafío importante: afianzarse como prácticas habituales en los proyectos, comprometer a los actores en su realización. Ello implica que se prevean con anticipación y se les otorguen recursos de todo tipo, materiales, humanos, tiempo, lo que Jara define como “*crear una cultura de reflexión desde las prácticas*”.

Para ello, la divulgación y el conocimiento sobre prácticas de evaluación y sistematización es crucial, y esta tesis pretende ser un aporte a la generación de conocimiento sobre ambas metodologías que pueda ser aprovechado por todos y todas.

Avances en la institucionalización de la evaluación en Argentina

Retomando esta necesidad de afianzar la práctica evaluadora, el estado de situación en nuestro país no muestra el grado de avance deseable y por el contrario, puede considerarse bastante atrasado en comparación a lo que sucede en otros países de la región. En Argentina se crea (luego de varios intentos en años precedentes) recién en 2013 la red EvaluAR, que nuclea alrededor de 250 profesionales en evaluación de diferentes provincias (gobiernos regionales).

Esta red es un espacio de intercambio entre profesionales vinculados a la evaluación, provenientes de diferentes tipos de instituciones: universidades, organismos estatales y grupos de investigación. Tiene representación en todo el país, compartiendo información sobre capacitaciones, proyectos, legislación entre otras noticias de interés para la comunidad de evaluadores.

En 2019 EvaluAR obtuvo su personería jurídica, lo que supone un mejor posicionamiento.

Además, se han puesto en marcha también en Argentina las varias ofertas de formación de posgrado específicas en evaluación. La maestría en evaluación de la Universidad Nacional de Entre Ríos y el diplomado en evaluación de la Universidad Nacional de San Martín (2015) y la especialización en evaluación de las Universidades Nacionales de Lanús y Arturo Jauretche (2016).

Al igual que otros países en la región, Argentina no cuenta con un sistema integrado de evaluación de políticas públicas, aunque sí con áreas gubernamentales que evalúan a nivel ministerial las acciones del Estado y experiencias de evaluación de programas nacionales de importancia. Cuenta también con un alto grado de institucionalización de diferentes organismos de control como son la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, entre otros.

Los intentos de consolidar de manera articulada la evaluación a nivel nacional, han sido varios en las últimas décadas. En el año 2002 se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con el objetivo de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales.

En el año 2013, se crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, cuyos principales desafíos fueron articular a las diferentes áreas estatales con competencia en evaluación y fortalecer las capacidades del Estado para tal materia. Argentina tiene un nivel importante de desarrollo de las instituciones del Estado, teniendo presencia real e injerencia en las cuestiones públicas en todo el territorio nacional. El grado de cobertura básica de salud, educación y seguridad es alto en cuanto a la distribución territorial, aunque eso no significa que cuente aún con estándares de calidad apropiados, y que no queden todavía sectores de la población imposibilitados de acceder a la escuela pública, o a una institución de la salud.

En el año 2018 se modifican las competencias del Consejo Nacional estableciendo entre las mismas, la de establecer un plan anual de monitoreo y evaluación de políticas sociales.

Existen, entonces, las competencias básicas necesarias para poner en marcha un sistema nacional de evaluación, pero no terminaban de alcanzarse los requisitos de articulación y acuerdos necesarios para organizar, potenciar e integrar las diferentes iniciativas de evaluación.

Recientemente, el Presidente Alberto Fernández, en la apertura del año legislativo 2020, anunció la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas, que

“... será el elemento central para estar en condiciones de discutir un Presupuesto 2021, que garantice la calidad de la inversión pública, que reoriente las prioridades de inversión en cada Ministerio, que rediseñe prioridades estratégicas del Estado Nacional, en consonancia con los Estados provinciales y municipales”.

Los distintos medios de comunicación se han hecho eco de este anuncio, con una renovada esperanza en que finalmente se adopte la práctica evaluadora de modo sistemático e institucionalizado.

Al respecto, resulta claro el análisis que hace Guadalupe Dorna para Diario Clarin del 5 de marzo del corriente ([La evaluación de las políticas públicas, más allá de cada gobierno](#)) donde formula una serie de interrogantes vinculados a la autonomía de la agencia, la independencia del poder político, la asignación de recursos. Los mismos interrogantes se plantearon en nuestra ciudad con relación al programa Rafaela Evalúa.

Desde CIPPEC también se abona esta iniciativa, promovida incluso por el organismo desde el año 2012 con las distintas administraciones. De acuerdo a las distintas publicaciones del Centro, la necesidad de contar con una agencia nacional se sustenta en las disímiles capacidades de los Ministerios al momento de “diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas”, lo que en la práctica se traduce en la escasez de datos e información necesaria para la toma de decisiones.

En julio de 2020 se modifican nuevamente las funciones del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dándole además mayor estructura administrativa a través de dos subsecretarías, una de ellas la de Coordinación Técnica y Análisis de la Información. Entre los objetivos de ésta se especifican: Gestión de un Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de programas sociales (SIEMPRO); y promover la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de las políticas públicas, generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.

El camino hacia la institucionalización de la evaluación parece estar en marcha, finalmente, con la gestión actual.

Capítulo II: La experiencia local. El Programa “Rafaela Evalúa”

El presente capítulo sistematiza la experiencia del programa Rafaela Evalúa, que se implementa en la ciudad de Rafaela desde el año 2016, dentro de la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión de la Municipalidad local. La tesista se ha desempeñado como Secretaria del área en el período 2015-2019.

Tras bastidores. Cómo surge el programa Rafaela Evalúa

En septiembre de 2016, la secretaria de Auditoría y Control de Gestión de la Municipalidad de Rafaela, concurre a Buenos Aires para ser recibida por un equipo de trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con el propósito de analizar el portal de Gobierno Abierto municipal y las distintas acciones y estrategias del gobierno local en relación a la transparencia. La convocatoria de CIPPEC tenía como objetivo mejorar los estándares de transparencia e información al ciudadano, así como la publicidad de los actos de gobierno.

El CIPPEC es una fundación debidamente constituida y registrada como persona jurídica por ante la Inspección General de Personas Jurídicas dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que promueve el análisis riguroso, el diseño estratégico y la implementación efectiva de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, ayudando al Estado a cumplir sus funciones de manera efectiva y eficiente, sirviendo como fuente permanente de consulta para la implementación de políticas públicas. Se trata de una fundación independiente sin fines de lucro, no afiliada ni relacionada directa o indirectamente en forma institucional a ningún partido político, cuya misión es contribuir de manera significativa a consolidar una sociedad democrática, justa y en crecimiento.

Por aquel entonces, CIPPEC trabajaba con distintas líneas vinculadas a la gestión de lo público. En Desarrollo Económico, los programas Ciudades y Desarrollo Económico, en Estado y Gobierno, los programas Instituciones Públicas, Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación, y en Desarrollo Social, los programas Educación y Protección Social. La reunión se gestionó con los responsables del Programa Ciudades.

La indicación recibida por parte del Intendente Municipal, Arq. Luis Castellano, era trabajar en conjunto con CIPPEC en acciones orientadas a la transparencia en la gestión pública. Sin embargo, luego de la presentación a cargo de la tesista, todos concluyeron que las propuestas de trabajo que ellos tenían para ofrecer coincidían con acciones y estrategias ya desarrolladas desde el gobierno local rafaelino. Por ello, invitan a sumarse a la reunión a la Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación, Lic. Natalia Aquilino.

De esta manera, comienzan los diálogos para incorporar las prácticas de monitoreo y evaluación de políticas públicas a la gestión de la Municipalidad de Rafaela, como un mecanismo de participación y transparencia. De acuerdo a la información publicada en la página web de CIPPEC, el Programa de Monitoreo y Evaluación promueve la integración del conocimiento en el proceso político para generar políticas más democráticas, inclusivas, efectivas y transparentes. Dada la historia rafaelina en relación a la articulación público privada y a los espacios de participación ciudadana ya consolidados, como por ejemplo el Consejo Consultivo Social, la propuesta de trabajo vinculaba la evaluación y monitoreo de programas con la participación de la ciudadanía a través de las instituciones.

Con posterioridad a esa reunión se definieron acciones concretas para avanzar hacia un acuerdo marco de colaboración entre CIPPEC y la Municipalidad de Rafaela, que se rubricó el 23 de noviembre de 2016, y que según su cláusula Tercera *“...constituye el marco de referencia para que CIPPEC desarrolle acciones de colaboración técnica, capacitación y formación de recursos humanos; formulación y evaluación de proyectos; elaboración de diagnósticos, realización de jornadas y seminarios, elaboración de materiales de capacitación y difusión; diseño y desarrollo de herramientas de gestión; desarrollo de investigaciones y aplicación y gestión de programas así como diseño de políticas públicas de interés para la comunidad.”*

En las sucesivas charlas entre los equipos profesionales de ambas partes, se propone un cronograma de trabajo con el objetivo de alcanzar la creación de un organismo o agencia municipal para la evaluación y monitoreo de programas y políticas públicas municipales. Es ese cronograma, contenido en un Convenio específico firmado en diciembre de 2016, el que da lugar al Programa Rafaela Evalúa, a cargo de la entonces Secretaría de Auditoría y Control de Gestión de la Municipalidad de Rafaela, cuya titular era la autora de este trabajo.

El convenio específico definía como objetivo principal “...nutrir un debate amplio y participativo acerca de la relevancia y necesidad de contar con un organismo evaluador general de políticas públicas y transparencia en la gestión de la Municipalidad de Rafaela a través de i) la generación de evidencia específica sobre casos internacionales de institucionalización de la función de evaluación en el Estado para promover el debate, ii) la sensibilización y diálogo público con distintos actores sobre la relevancia y necesidad de contar con un organismo general evaluador de políticas públicas, y iii) el desarrollo de capacidades de funcionarios públicos.”

En las consideraciones del convenio y los objetivos generales y específicos de las partes, se menciona que “...CIPPEC se propone fungir como articulador de una conversación amplia sobre la evaluación de políticas y como facilitador de la construcción de una propuesta integral de diseño de un organismo general evaluador de las políticas municipales. Este proceso de diálogo tendría como primer beneficio lograr la articulación de múltiples actores políticos y sociales sobre la función de evaluación, estableciendo acuerdos y objetivos comunes. Como segundo beneficio, se espera que este proceso de diálogo derive en un mejor conocimiento sobre las ventajas de realizar evaluaciones y cómo se puede utilizar estos estudios para mejorar las políticas públicas existentes. De esta manera, el proyecto apunta a fortalecer la cultura de la evaluación en Rafaela en particular y en Argentina en general, dejando un terreno fértil para el desarrollo de una Agencia Municipal de Evaluación de Políticas Públicas.”...

Se definieron tres etapas de trabajo, la primera vinculada a la sensibilización sobre el tema en general, con espacios de discusión entre los distintos actores del territorio, la segunda etapa referida específicamente al diseño del organismo evaluador rafaélino, plasmado en un proyecto de Ordenanza, y la tercera el acompañamiento a través de una evaluación del funcionamiento del organismo. A continuación, se describen en mayor detalle los contenidos de cada una.

Primera fase: Diálogos y sensibilización de actores claves.

La primera actividad consistió en la presentación pública del programa, acompañada de una charla magistral a cargo de Cristina Diaz, Directora de la Maestría en Evaluación de Políticas

Públicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos, UNER, quien introdujo el tema de la evaluación de las políticas públicas.

Esta actividad se desarrolló en febrero de 2017 y participaron de la misma, representantes de distintas instituciones de la ciudad, representantes políticos y funcionarios locales y provinciales.

Durante esos primeros meses del proyecto, el equipo de CIPPEC desarrolló capacitaciones para los funcionarios y empleados de la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión, sobre nociones básicas para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, lo que permitió establecer un nivel mínimo de conocimientos necesarios para implementar adecuadamente el proyecto. Se trató de un taller teórico y práctico.

El 22 de marzo del mismo año, se realizó un Seminario Internacional “Evaluación para la transparencia y la participación”. El evento tuvo como principales objetivos: sensibilizar a la comunidad local y regional acerca de la importancia de la evaluación, compartir distintos escenarios, desafíos y oportunidades en organismos internacionales y nacionales que realizan evaluaciones de políticas y aprender, con base en casos concretos de evaluaciones realizadas, sobre cómo la evaluación puede contribuir a mejorar las políticas de Estado en distintos sectores.

Entre los presentes se realizó la firma de un Acta compromiso por la transparencia, que en su texto decía lo siguiente: *“En la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, a los 22 días del mes de marzo del año 2017, el Intendente Municipal Arq. Luis Castellano, junto a miembros del gabinete municipal e instituciones firmantes, celebran el presente ACTA COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA.*

Reconociendo que existe una demanda social por mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública y por rescatar tanto el valor de los aprendizajes mutuos como el intercambio de experiencias que enriquecen el desarrollo de la ciudad.

Asumiendo que es indispensable contar con espacios institucionales dedicados a garantizar el diálogo social y el esfuerzo conjunto en la construcción de mejores políticas públicas.

Compartiendo la convicción de que el debate y la participación construyen más y mejor ciudadanía y fortalecen la democracia y sus instituciones.

Cada uno de los firmantes expresamos nuestro compromiso de participar activamente, desde las respectivas instituciones que representan, en el proyecto Rafaela Evalúa y de hacer los aportes necesarios para la creación de un organismo de evaluación de políticas públicas y transparencia en el ámbito de la ciudad de Rafaela, participativo, plural y democrático.

Nos comprometemos, además, a trasladar estos objetivos a todos los integrantes de nuestros espacios, a fin de convertirnos en aliados estratégicos de la iniciativa.

Porque creemos que la evaluación de las políticas públicas, como actividad sistemática y legitimada socialmente, contribuirá a la toma de las mejores decisiones que permitirán alcanzar los más altos niveles de calidad de vida a toda nuestra comunidad.”

El seminario se estructuró con distintos momentos. La apertura estuvo a cargo del Intendente de la ciudad de Rafaela, Arq. Luis Alberto Castellano. En su presentación, el mandatario hizo referencia a la necesidad de “dar un salto de calidad institucional” en materia de transparencia, a través de un organismo de evaluación y monitoreo de políticas públicas. Reflexionó sobre las distintas estrategias por la transparencia y rendición de cuentas que llevaba y lleva adelante el municipio, pero consideró importante que ya no sea “la política controlando a la política”, pues el tiempo ha demostrado que esos sistemas de control, como los Tribunales de cuentas, no resultan suficientes en orden a las demandas ciudadanas. El Intendente aprovechó la oportunidad para hacer referencia a otro de los valores que habitualmente destaca en sus mensajes, la articulación entre el sector público y privado de la ciudad, al decir “una manera de prestigiar y transparentar la política es someterla a evaluación, ubicarnos sinceramente en un lugar donde podamos estar juntos con las instituciones, analizando cómo estamos haciendo las cosas, para qué las hacemos y cuáles son los resultados que obtenemos.”

Luego de la apertura, se abrió el primer panel de presentaciones llamado Oportunidades y desafíos de la evaluación. Se presentaron Paula Giovagnoli, especialista en evaluación del Banco Mundial, y María Estela Moreno, Auditora y especialista en organizaciones. El panel fue moderado por Natalia Aquilino. El objetivo del mismo giró en torno a la reflexión sobre tres temas: ¿Por qué es conveniente evaluar en el sector público?, ¿Cómo es la situación en el país sobre estos temas y cuáles son los principales desafíos a enfrentar? y ¿Qué puede aportar una agencia u organismo de evaluación a la gestión en Rafaela?

El segundo panel pretendía reflexionar sobre otras experiencias de evaluación en gobiernos subnacionales. En este panel se presentaron los casos de la Provincia de Buenos Aires, a cargo de Emmanuel Ferrario; Provincia de Santa Fe, a cargo de María Paz Gutierrez; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de Ignacio Cámara y Ciudad de Rafaela: Evaluación del programa Rafaela Emprende, a cargo de Diego Peiretti, director de este trabajo de tesis. Quien suscribe moderó el panel.

El tercer panel, y última presentación del primer momento del seminario, estuvo a cargo de la Dra. Mónica Teresita Ballecá Ramirez, Directora General de Monitoreo y Seguimientos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del gobierno de Jalisco, México. En su presentación describió el proceso de generación de Evalúa Jalisco y los beneficios y aportes que representa tanto para la ciudadanía como para el gobierno.

Sobre el desarrollo de estos paneles se hará una síntesis más adelante.

El segundo momento del Seminario, por la tarde del mismo día, consistió en la realización en simultáneo de cuatro clínicas o talleres sobre casos concretos de evaluaciones realizadas sobre temas que previamente se habían definido como prioritarios para la gestión municipal: Gasto público, Políticas sociales en salud, Políticas sociales en educación y Evaluación y desarrollo territorial.

Estos talleres permitieron reconocer las dificultades y conflictos que surgen en la práctica evaluatoria, así como también profundizar sobre las distintas herramientas y metodologías disponibles. Lo más importante de estos talleres fue evidenciar con casos reales cómo la evaluación de políticas públicas permite tomar decisiones con mayor sustento y justificación, y cómo se diseñan e implementan políticas públicas basadas en evidencia. Se analizó, entre otros casos, el programa Conectar igualdad y algunas referencias a la Asignación Universal por Hijo en relación a indicadores de salud. Este taller, sin dudas, constituyó un valioso aporte en términos de aprendizaje social y transparencia a través de la evaluación.

Los principales aportes del panel Oportunidades y desafíos de la evaluación pueden sintetizarse en los siguientes términos:

La necesidad de contar con sistemas de evaluación y monitoreo se plantea como oportunidad de mejora en los procesos de toma de decisiones por parte del Estado y para aportar mayor transparencia a la gestión. La evaluación tiene dos aspectos que son igualmente importantes,

por un lado, el monitoreo continuo, y por otro lado, la evaluación de resultados y de impacto, que permite priorizar programas, adecuarlos, modificarlos o incluso discontinuarlos. Estas prácticas permiten, además, conocer sobre la eficiencia y pertinencia de las acciones del Estado. Se enfatizó también la necesidad de evaluar las políticas públicas mediante medición de impacto para lograr mayor transparencia; obtener y mostrar los resultados permite mejorar la rendición de cuentas horizontal y vertical, al mismo tiempo que permite repensar los programas y proyectos llevados a cabo. Se consideró, también, que se trata de un proceso dinámico de aprendizajes.

En relación a la situación en nuestro país, se mencionaron los dos sistemas más difundidos de Tribunales de cuentas y el modelo de contraloría. El modelo de cortes o Tribunales de cuentas, es el implementado en nuestra provincia y en la mayoría de las provincias argentinas. Se trata de controles principalmente de aspectos formales: de procedimiento, financieros y legales. Por su parte, el modelo de contraloría adoptado, por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es un enfoque más integral del control, que contempla también los resultados e impactos. Estas diferencias son importantes especialmente cuando se trata de programas sociales transversales, porque deben usarse ambos modelos de manera conjunta y responden a dos lógicas distintas, de ahí que se refuerza la idea de pensar en modelos de evaluación que empleen todas las metodologías y herramientas que permitan dar cuenta del funcionamiento de las políticas públicas de manera integral y sin reducir el análisis a algunos aspectos.

Todos los panelistas coincidieron en la potencialidad de contar con una agencia u organismo de evaluación para la ciudad, la que será fundamental para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, ayudará a la transparencia en la implementación de los programas y sus objetivos, permitirá controles integrales y dará un peso institucional muy importante. Considerando que la evaluación implica asignar valores a las políticas públicas, se destacó la conveniencia de que ese organismo sea local, porque los valores son propios de cada sociedad.

En el segundo panel, vinculado a la Experiencia argentina en evaluación y monitoreo, se compartió la mirada respecto a la necesidad de un sistema de evaluación pero también de planificación, en pos de lograr mayor transparencia, y a la importancia de la participación ciudadana.

En las distintas experiencias subnacionales se enfatizó en los encuentros que llevan a cabo funcionarios gubernamentales y ciudadanos, en los que se logra fortalecer la legitimidad de los proyectos en marcha, tales los casos del Plan del Norte en Santa Fe y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires expuso su trabajo con tres ejes: impacto, factibilidad y alineamiento con los ejes del gobierno, y cuatro unidades de monitoreo y evaluación.

Finalmente, el caso rafaélino fue el programa Rafaela Emprende de la entonces Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales. Aquí, el foco estuvo puesto en la participación de los beneficiarios del programa para llevar adelante la evaluación y en la necesidad de articular las políticas públicas, destacando que la evaluación es un proceso que permite, sobre todas las cosas, recuperar aprendizajes para volcarlos nuevamente a la acción.

Sobre el último panel dedicado a la experiencia internacional y el caso de Jalisco conviene prestar especial atención, ya que ha sido un gran ejemplo y modelo tomado luego para el diseño del organismo de evaluación de Rafaela, toda vez que le da gran incidencia a la participación ciudadana, que es uno de los sellos distintivos de la propuesta del gobierno municipal.

De acuerdo al relato de la experiencia, Jalisco cuenta con un completo sistema de evaluación y monitoreo que progresivamente ha incidido en la toma de decisiones, en desechar programas enteros, en modificarlos y mejorarlos. Ha permitido entender cuáles son los principales problemas a abordar, cuáles son las mejores alternativas para hacerlo y luego, qué impactos ha generado en la sociedad o público objetivo. Como consecuencia de este sistema se logró, también, mejorar significativamente los estándares de transparencia e información pública, la rendición de cuentas sobre las políticas y sobre el uso de los recursos públicos y el vínculo con la ciudadanía.

Este sistema cuenta con dos estrategias: Mide Jalisco y Evalúa Jalisco.

“Mide Jalisco” inició en 2014 con la formación del Consejo Ciudadano compuesto por ciudadanos independientes, expertos académicos, organizaciones de la sociedad civil vinculadas al estudio de políticas públicas, y funcionarios del gobierno. Este Consejo

funciona como sistema de control de las acciones de gobierno y permite dar seguimiento periódico a los indicadores utilizados y a las metas del gobierno. A su vez, tiene funciones propositivas, ya que están facultados para incluir metas de gobierno, lo que ha fortalecido los mecanismos de rendición de cuentas vertical. Como casos exitosos se destacaron programas de obesidad infantil, violencia de género, salud y seguridad: secuestros y homicidios.

La segunda estrategia, “Evalúa Jalisco”, consta de cuatro dimensiones: en primer lugar dar claridad sobre los recursos públicos de cada dependencia del gobierno y dónde se gastan. Para ello se han relevado todos los programas y planes detallando cuántos servicios se prestan, cuál es la asignación de recursos y cómo se ejecutan y quiénes son los responsables de cada uno; ello ha contribuido a transparentar el proceso de implementación de las políticas públicas.

Otra dimensión tiene que ver con las condiciones de evaluabilidad de las políticas, ya que todo debería poder evaluarse, pero la práctica indica que deben generarse las condiciones para hacerlo posible, es necesario atender a las particularidades de cada política para definir sus condiciones de evaluación, tanto internas como externas. Se hizo referencia a la elaboración de agendas de evaluación, para innovar en las metodologías empleadas. Al comienzo del proceso se trató de evaluaciones más generales, para ir avanzando a evaluaciones de intervenciones más específicas, atendiendo a la complejidad del trabajo que deviene de las posibilidades técnicas, los requerimientos de los consejeros y los requerimientos de los políticos.

Por último, la cuarta dimensión tiene que ver con el uso de la evidencia e información obtenida, a través del Consejo técnico independiente, conformado por especialistas en metodología de la evaluación y aspectos financieros. Se explicó que estas evidencias deben “regresar” al ciclo de las políticas públicas, a modo de propuestas de mejora y retroalimentación para la toma de nuevas decisiones, la adopción de cambios o la finalización de los programas evaluados.

Como se dijo más arriba, la participación con incidencia en la toma de decisiones es uno de los aspectos más relevantes y distintivos de la experiencia mejicana. De ahí que haya sido también modelo a seguir para la redacción del proyecto de creación del organismo evaluador de Rafaela. La historia de articulación entre el sector público y el privado que destaca a

nuestra ciudad permitió pensar también en un organismo mixto, como se verá más adelante, en el que la toma de decisiones esté en poder de las instituciones que lo componen.

Entre los meses de abril y julio de 2017 se realizaron nuevas actividades de debate y construcción colectiva de Rafaela Evalúa. Se organizaron y llevaron adelante foros de diálogo, para nutrir un debate amplio y participativo donde se escucharon las voces de todos los actores de la ciudad. Estos foros fueron sectoriales, presenciales y virtuales. Sectoriales, porque la convocatoria se hizo por afinidad de instituciones. En el primer y segundo foro se convocó a las organizaciones de la sociedad civil: entidades vecinales, ONGs, asociaciones, fundaciones. En el segundo, se trabajó con el sector académico y en el tercero con el sector productivo de la ciudad, gremial empresaria y sindicatos. El cuarto foro estuvo dedicado al sector público o político. También se abrió un foro virtual para que aquellos que quisieran hacer sus aportes de modo individual o personal o que no formaban parte de ninguna institución.

Todos los foros presenciales tuvieron un formato similar, con excepción del foro del sector público. Como trabajo preliminar, antes del foro cada institución recibió cinco preguntas claves, las que tenían que debatir y discutir internamente:

1. ¿Para qué evaluar los resultados de las políticas públicas en Rafaela?
2. ¿Qué aspectos evaluar de los planes y proyectos?
3. ¿Quién evalúa a quién?
4. ¿Qué hacer con la información obtenida?
5. ¿Cuál es el rol que su institución puede tener en una entidad evaluadora?

Vale destacar que las invitaciones se hicieron de manera personal a las instituciones. Junto al equipo de trabajo del programa realizamos una ronda de reuniones con distintas instituciones de la ciudad para convocarlos a participar en los encuentros. De esta manera pudimos transmitir claramente el objetivo de la invitación: el debate sobre las cinco preguntas sería luego insumo para la redacción del proyecto de Ordenanza de creación del ente. Reforzamos la idea del trabajo colaborativo y participativo, tal como había mencionado al presentar el programa en febrero de 2017, que realmente la participación tuviera incidencia en la toma de decisiones. Nosotros hacíamos una propuesta de introducir el componente de evaluación a las políticas públicas, no obstante el “cómo” estaría dado por lo que resultara del proceso, ya que la invitación era abierta para construir en conjunto una nueva e innovadora forma de trabajo.

La recepción fue muy buena e incluso superó nuestras expectativas en el caso de organizaciones de la sociedad civil, al punto que debimos organizar dos foros debido a la gran cantidad de concurrentes.

El desarrollo de los foros comenzó con una introducción que sirviera para recordar brevemente lo que se había expuesto en el Seminario internacional y las conclusiones a las que se había llegado. Luego de eso, se abrió el debate sobre cada uno de los interrogantes propuestos y se fue tomando nota de todo esto. Los encuentros terminaron con conclusiones a cargo de distintos especialistas convocados al efecto. En el foro virtual, se pusieron a disposición las mismas preguntas referidas más arriba.

En la elaboración de este trabajo y al presentar el plan de tesis, se propuso en el apartado metodológico y como fuente de la investigación, recuperar los debates de estos foros y analizarlos incluso por sectores. Esta información es pública y se puede consultar en el documento “Síntesis de las producciones de los foros” en la página web www.rafaela.gob.ar/evalua y con el siguiente link: <https://drive.google.com/file/d/0ByT5WyiHTm8WYnc2ajRPRVlzVHM/view>

Sin perjuicio de ello, se incorpora también en este trabajo un cuadro resumen de los foros sociales, académico, productivo y virtual.

Resultados de los foros sociales:

Este foro contó con la participación de veintinueve (29) instituciones, que en muchos casos fueron representadas por varios miembros. Se dividió en dos jornadas, para favorecer el intercambio y trabajo en grupo.

Respecto al interrogante ¿Para qué evaluar?, los participantes hicieron referencia a la transparencia que aportaría a la gestión, el mayor conocimiento e información pública sobre los programas y proyectos y, principalmente, la posibilidad de hacer los ajustes, correcciones y mejoras necesarias para optimizar recursos y resguardar los derechos de los ciudadanos. Uno de los aspectos a destacar también, es el entendimiento de que la evaluación participativa permite acercar a los ciudadanos y el gobierno.

Al consultarse ¿Qué evaluar?, las respuestas se orientaron a evaluaciones de diseño y de resultados e impactos, haciendo hincapié en los aspectos presupuestarios y técnicos, sobre

todo cuando se trata de obras públicas. También se menciona la posibilidad de evaluar de manera integral los aspectos sociales de los programas y proyectos, como llegan a la ciudadanía y que grado o nivel de satisfacción hay sobre los mismos.

En relación a ¿Quién evalúa a quién?, las propuestas fueron muy interesantes, dando lugar a la participación de expertos, funcionarios, instituciones y beneficiarios.

Sobre ¿Qué hacer con la información obtenida? se planteó la necesidad de que los informes tengan amplia difusión y publicidad, hacia arriba, es decir a los funcionarios, y hacia abajo, al interior de cada institución. Se propuso como alternativa para llegar a la mayor cantidad de personas posibles, la entrega de información casa por casa y a través de todos los canales disponibles, desde los medios tradicionales hasta las redes sociales.

Finalmente, respecto al rol que las instituciones podrían tener en un organismo evaluador en Rafaela, se ha entendido que podrían participar activamente en controlar las obras asignadas cada barrio y su cumplimiento en tiempo y forma, aportar experiencia en la forma de encarar los proyectos desde el conocimiento específico de cada institución. A su vez, se presentaron como garantes de los aspectos éticos y morales de las políticas sociales. Se habló también del trabajo en red, que permitiría la participación de todas las instituciones vinculadas a determinado tema a evaluar y su interacción con el estado.

Resultados del foro del sector académico:

Participaron de este foro representantes de nueve (9) casas de estudio de nivel superior que integran el Consejo Universitario de Rafaela (CUR), así como directivos de escuelas primarias y secundarias y de la Regional III de Educación. Como se dijo anteriormente, las preguntas fueron las mismas y las respuestas fueron las siguientes:

¿Para qué evaluar? Nuevamente se puso de relieve la posibilidad de mejorar los procesos y medir los impactos de las políticas públicas, refiriendo a un círculo virtuoso, de aplicación y mejora continua de las políticas, formado por un proceso de retoralimentación que resulta de utilidad más allá de la duración de un gobierno, sino que trasciende al largo plazo. Consideraron, además, que evaluar permite incorporar el enfoque sistémico desde el diseño de las políticas como una manera de integrar la complejidad de los problemas que tiene una ciudad, región, provincia. Destacaron como fortaleza del proyecto Rafaela Evalúa la

generación de gran cantidad de datos, información y estadísticas que van a servir no sólo para la institución o programa evaluado sino también a las demás instituciones involucradas en el entramado de la región. En este foro, apareció como objetivo de la evaluación la promoción de valores democráticos, al favorecer la participación del ciudadano en la evaluación de las políticas públicas. Asimismo, consideraron que la evaluación es mucho más amplia que la simple auditoría económica de gastos, del cuánto y cómo se gastó, y que sin embargo, es el gran déficit que tenemos en relación a las políticas públicas.

Respecto a ¿Qué evaluar?, los aportes fueron enriquecedores. Además de evaluar el gasto público, asociado con la transparencia y la eficiencia de los recursos humanos pertenecientes al sector público, se introdujo el tema de los indicadores relacionados a las políticas, contruidos mediante un proceso de consenso y diálogos inclusivos. Más allá de evaluar los resultados de las políticas, también se puso el foco en el impacto para sus beneficiarios, y aquí se refirieron a las metodologías participativas y a las evaluaciones cualitativas que permiten detectar efectos no previstos de las políticas. No sólo evaluar el “qué”, sino también el “cómo” y el “para qué”. La transparencia apareció como una consecuencia natural de la metodología participativa, toda vez que la apertura de datos y la intervención de las instituciones y beneficiarios la asegura. Con una mirada muy realista, se advirtió la necesidad de establecer prioridades sobre los programas a evaluar, a fin de diseñar una agenda de evaluación.

En este foro, al plantear quién evalúa a quién, se abrió la posibilidad de que un organismo evaluador participativo pudiera no sólo evaluar al estado y sus programas, sino también a otras instituciones y actividades ajenas al ámbito público. Se dijo también que el organismo requiere cierto nivel de jerarquía y profesionalismo, con un marco legal e institucional que garantice su continuidad en el tiempo y su independencia y neutralidad. El organismo debe contar con profesionales expertos, con amplia experiencia en temas de evaluación. Pero más allá de la participación de los profesionales en evaluación, se sostuvo que las personas que se van a ver afectadas por la aplicación de las políticas y sus gestores, quienes pensaron y ejecutaron las políticas y a todas aquellas personas beneficiadas o “que se quedaron afuera” también deben ser escuchadas.

Sobre el uso de la información o de los resultados de las evaluaciones, coincidieron todos, al igual que en los foros sociales, en la necesidad de comunicarla, de forma que todas las

personas conozcan qué se puede o no se puede hacer, por qué se pudo implementar una política de forma correcta o por qué no, y todos los demás aspectos relacionados. A su vez, destacaron que la información que se pueda obtener a partir de una evaluación constituye un insumo para que los gestores de las políticas públicas tengan en cuenta como un elemento más para su actuar, pero, que el resultado de la evaluación no puede ser vinculante, no puede sustituir la responsabilidad política y la facultad decisoria que tiene el representante.

En la pregunta referida al rol de las instituciones en el organismo, consideraron que deben estar presentes e integrarlo, ya que cada institución desde su lugar puede hacer aportes y enriquecer las miradas, con la aclaración, nuevamente, de que no se puede soslayar que la decisión política siempre será de aquél elegido por el voto ciudadano. También recalcaron que se debe crear un núcleo con representatividad institucional, a través de una Ordenanza. Debe crearse un organismo con balance de instituciones y lo más neutral e independiente posible, y que contrate equipos profesionales de evaluación para cada tema a evaluar, e incluir a expertos en evaluación, como las redes de evaluación.

Resultados del foro del sector productivo:

En este encuentro, como se dijo anteriormente, participaron representantes de la gremial empresaria, Centro Comercial e Industrial, Sociedad Rural, Foro de profesionales y representantes de distintos sindicatos; en total fueron diez (10) instituciones asistentes.

¿Para qué evaluar?, para mejorar las políticas públicas, generar más transparencia y confianza, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y aprender de las experiencias, detectando fortalezas y debilidades de los procesos. En este foro se hizo bastante referencia a los planes de gobierno, metas e incluso a las promesas o plataformas de campaña, y señalaron que la evaluación permitiría rendir cuentas en relación a ellas. También se resaltó la importancia de evaluar la integralidad: salir del paradigma de que sólo se tiene que evaluar el resultado, sino que hay que empezar evaluando el origen (planificación, los recursos y capacidades disponibles), para poder así tener una perspectiva de todo el proceso.

Sobre el objeto a evaluar, apareció en este foro, igual que en el primer disparador, la importancia del contexto. Se pidió evaluar el gasto, los recursos, los resultados e impactos, como en los demás foros, pero con una mirada integral que contemple también las

posibilidades reales del estado: evaluar el desempeño (los resultados) de la aplicación de las políticas, pero teniendo en cuenta las capacidades (recursos humanos, económicos, etc.) para poder ejecutarla, los limitantes de las acciones, qué fue lo que no permitió alcanzar determinados objetivos.

Quiénes serían los evaluadores y a quiénes se evaluaría también arrojó similares respuestas a los foros del sector de la sociedad civil y académico. Concretamente sostuvieron que la política ya no puede ser evaluada sólo por la política, sino que es necesaria la participación de nuevos actores, como las organizaciones de la sociedad civil, y que es necesario conformar un organismo mixto, con oposición, oficialismo y organizaciones. Es importante que las políticas de evaluación tengan continuidad en el tiempo. Por eso es necesario crear un ente autárquico, independiente, con asignaciones presupuestarias. Respecto a quiénes evaluar, ampliaron los sujetos al decir que las organizaciones sociales que reciben fondos municipales también deben ser evaluadas, porque es dinero de la ciudadanía con el que funcionan.

En relación al uso de los informes de evaluación se compartió la necesidad de que esa información se socialice, para saber qué se hace, de qué manera y con qué resultados, para así poder determinar los criterios de evaluación.

En orden al rol de las instituciones en el organismo se reconoció la posibilidad de aportar, cada una, desde su incumbencia específica, para poder construir los mejores indicadores y formular un plan o agenda de evaluación. En este foro participó el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM) quienes además actuaron como anfitriones ya que cedieron sus instalaciones para realizar el foro. Sus representantes pusieron de relieve la necesidad de que los empleados que diariamente ejecutan los programas diseñados por funcionarios públicos, tengan participación activa y sean escuchados en las evaluaciones.

Recordando el cuadro de la Asociación Internacional para la Participación Pública sobre niveles de participación -incluido en el Capítulo I-, a primera vista podríamos pensar de manera muy auspiciosa que las instituciones que participaron en los foros estaban decididas a participar en términos de colaboración y empoderamiento, es decir, con los niveles más altos. Sin embargo, adelantando los hechos es preciso advertir que ello no fue así en la práctica posterior.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza los principales resultados obtenidos en los foros social, académico, productivo y virtual:

Para qué evaluar

- Transparencia.
- Mejorar la planificación y asignación de recursos.
- Proceso de mejoras, mejora continua, calidad de la gestión
- Rendición de cuentas
- Enfoque sistémico
- Medir eficiencia
- Mejorar la calidad de vida, incorporar la mirada del ciudadano, acercarlo al gobierno.
- Porque evaluar permite tener datos precisos sobre el desarrollo de las políticas y eso ayuda a tomar mejores decisiones y mejorar los procesos. Además sirve para tener un mejor control y mayor transparencia sobre la gestión.

Qué aspectos evaluar

- El proceso, los resultados, los objetivos alcanzados, el desempeño de los funcionarios, el impacto integral de una política, la transparencia.
- Los cambios, las capacidades, las dificultades, las desviaciones y las lecciones aprendidas
- Los fondos empleados, el gasto público, las prioridades.
- Si los objetivos o metas son consistentes con las acciones que se toman y los resultados que se obtienen.

Quién evalúa a quién

- La política ya no puede ser evaluada sólo por la política, es necesario que participen las organizaciones de la sociedad civil.
- Un organismo que represente realmente a los ciudadanos y evalúe la gestión municipal y legislativa.
- Un organismo participativo, que no debería evaluar solamente políticas públicas sino también ser aprovechado para evaluar otras instituciones y actividades ajenas al ámbito público
- El organismo puede ser mixto, con oposición, oficialismo y organizaciones.
- Las evaluaciones deberían estar a cargo de técnicos o expertos en cada tema, pero sumando también a los distintos actores involucrados locales: el propio estado, las instituciones, los destinatarios.
- Es importante generar un acuerdo político partidario para que la política de evaluación tenga continuidad en el tiempo

Qué hacer con los resultados de la evaluación

- Será un insumo para un proceso de mejora de las políticas públicas.
- Publicar, difundir, comunicar en forma transparente a los funcionarios, a los actores que participaron de la evaluación y a la comunidad en general
- Las recomendaciones que surjan de las evaluaciones no debieran ser vinculantes
- Retroalimentar los procesos internos

Qué rol pueden tener las instituciones

- Dar el marco de institucionalidad y profesionalismo
- Construir los indicadores más apropiados para cada evaluación
- Aportar desde el conocimiento y experiencia de las áreas en que trabajan
- Controlar o monitorear las obras en los barrios
- Intervenir y proponer herramientas de trabajo
- Resguardar los aspectos éticos y morales de las políticas sociales

Gráfico V - Síntesis foros

El foro del sector público:

Este foro fue particular y diferente a los demás foros ya que la metodología empleada fue de presentación de los resultados obtenidos en los anteriores encuentros con instituciones y contamos con la participación de María Estela Moreno como invitada, quien hizo un análisis histórico y político sobre la necesidad de evaluar.

Ella sostenía que no alcanza con el mero control de cumplimiento formal para conocer si el Estado es eficiente en sus acciones. Destacaba como muy importante encontrar el equilibrio entre el “dejar hacer” y el control, señalaba que el desafío debe ser siempre mejorar la calidad democrática y por ello pone el foco en las herramientas para hacer el control más eficiente. Entendía que el control de cuentas fue en otro momento histórico una medida de avanzada, pero que ya en la actualidad ha perdido efectividad y no alcanza para rendir cuentas a la ciudadanía. Por ello, planteaba como gran desafío encontrar la manera de hacer el control más integral: para ello su propuesta es la evaluación de las políticas públicas.

Vale señalar que la invitada es compiladora del libro Auditoría Gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma, a cuya lectura se remite para profundizar el tema y conocer experiencias innovadoras en relación a las auditorías integrales y de desempeño, que se asemejan mucho más a los procesos de evaluación.

Es importante señalar que, así como se mencionaron aspectos a evaluar en el segundo interrogante, en los foros se mencionaron también programas puntuales a evaluar, como el caso del programa de Inclusión Educativa, el Festival de Teatro y las obras públicas en los barrios. Esta aclaración cobrará relevancia cuando se haga mención a las evaluaciones realizadas en el marco del programa Rafaela Evalúa, en cuya selección se tuvo en cuenta precisamente la demanda institucional.

Segunda fase: el diseño institucional del organismo de evaluación.

En esta etapa de ejecución del convenio de colaboración celebrado con CIPPEC, se desarrollaron distintas actividades, que incluyen la participación de representantes del programa en Jornadas y Congresos, la redacción del proyecto de Ordenanza, presentación del mismo a las instituciones, correcciones, asesoramiento, presentación informativa al Concejo Municipal, entre otras. No se trató de un proceso lineal cronológicamente, por el contrario, algunas actividades previstas para esta etapa tuvieron lugar incluso antes de los foros de debate.

Los aportes recibidos en los foros fueron el insumo para diseñar el organismo de evaluación. Concretamente podemos hacer una clara referencia a las preguntas disparadoras de esos encuentros y los distintos artículos del proyecto de Ordenanza.

Al momento de volver a visitar o convocar a las instituciones para presentar el proyecto, se elaboró un documento. En el mismo se explicaban los aspectos sustanciales de conformación del organismo, sus fundamentos y sus objetivos.

La creación en sí misma se justifica en la necesidad de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, siendo éste un reclamo de la sociedad. A fin de dotar a estos mecanismos de mayor transparencia se propone la creación del organismo como institución público privada. Se mencionan también los antecedentes de organismos similares con larga trayectoria en la ciudad, tales como el Instituto Municipal de la Vivienda (IMV) y el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDel).

La adopción de la forma jurídica: ente autárquico, conlleva las ventajas de dotarlo de personería jurídica propia, mayor independencia respecto al gobierno, un presupuesto

propio, la posibilidad de incorporar recursos provenientes de otras fuentes, y una contabilidad separada de la contabilidad municipal.

En cuanto a organización interna del instituto se propusieron tres órganos: Dirección Ejecutiva, Consejo Directivo y Espacio Consultivo.

El Consejo Directivo es el órgano de gobierno del instituto. Es en el seno de este Consejo que toman las decisiones más importantes, por ejemplo, la aprobación del plan de evaluaciones. Recuerdo que, al momento de presentar la propuesta, se hablaba de participación con real incidencia en la toma de decisiones. Esta idea, llevada a la práctica, implica entre otras cosas, que sean las propias instituciones las que escogieran que políticas o programas evaluar y eso se garantizaba con la gran y mayoritaria participación institucional en el Consejo Directivo.

Sobre la integración del Consejo Directivo, hubo algunas variaciones. La primera idea fue contemplar la mayor cantidad de representaciones temáticas e institucionales vinculadas a las diversas políticas que se llevan adelante desde el gobierno local. Eran 18 representaciones: Departamento Ejecutivo, Concejo municipal -con tres representantes-, Consejo Universitario de Rafaela, Federación de entidades Vecinales, Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM), Confederación General del Trabajo seccional Rafaela, Comisiones Asesoras Municipales de Discapacitados, de Cultura, de Entidades de Bien Público, de Deporte, Consejo de Administración del SAMCo, Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, Sociedad Rural de Rafaela, Consejo de Seguridad, Consejo de Adultos mayores, Foro de Profesionales.

Esa propuesta recibió algunas críticas, considerando que la gran cantidad de miembros traería aparejadas dificultades para la gestión del órgano. Por ello se avanzó con una nueva propuesta, donde la representación fuera más genérica y la cantidad de miembros del Consejo Directivo, sustancialmente menor. Esta segunda conformación contemplaba un representante del Departamento Ejecutivo, tres del Concejo Municipal -equivalía a un concejal por bloque político partidario-, dos del Consejo Consultivo Social y uno por el SEOM. Ello haría más operativo el funcionamiento de la comisión directiva y a la vez, al tomar la representación organizacional a través del Consejo Consultivo Social, se evitaba superponer una nueva comisión en la cual participaran los representantes institucionales de la ciudad.

Se volvió a debatir junto con el equipo de CIPPEC y se consideró que por las funciones que tendría el Consejo Directivo era fundamental que el órgano tuviera un carácter técnico, por lo que luego se incorporó al Consejo Universitario de Rafaela y se redujo a uno la representación del Consejo Consultivo Social. A la vez se resolvió que los representantes políticos serían dos, uno por el oficialismo gobernante y otro por la oposición, dando como resultado la conformación con seis integrantes, uno sin voto.

El equipo municipal que llevaba adelante el programa fue convocado por la Federación de entidades vecinales de la ciudad, quienes solicitaron ser incorporados al Consejo Directivo, en el entendimiento de que representan directamente a los vecinos de cada barrio y que resulta fundamental contar con la opinión y aportes de los vecinos, además de la posibilidad de trabajar en conjunto en la evaluación y monitoreo de algunos proyectos. Sobre estos casos concretos dedicaré un apartado especial más adelante. La propuesta fue recibida con satisfacción e inmediatamente se incorporó a la Federación dentro del Consejo Directivo.

De tal manera que luego del recorrido por las distintas instituciones, consultados los expertos y presentado nuevamente el proyecto con las sugerencias recibidas, el órgano de gobierno y conducción política del instituto quedaría conformado de la siguiente manera:

INSTITUCIONES	INTEGRANTES
Concejo municipal	2
Consejo Universitario de Rafaela	1
Consejo Consultivo Social	1
Federación de Entidades Vecinales	1
Sindicato de Empleados y Obreros Municipales	1
Departamento Ejecutivo Municipal	1 (sin voto)
Total de participantes con derecho a voto	6

Gráfico VI – Diseño institucional Consejo Directivo

La toma de decisiones en el Consejo Directivo se haría mediante el voto de los integrantes, a excepción del representante del DEM, quien podría opinar pero no votar y por simple mayoría de votos. Esta composición implicaba un nuevo desafío, dirimir supuestos de empate en la votación. Para ello se incorporó un artículo donde se estableció que sería el Presidente del Consejo Directivo quien tendría voto doble ante un empate.

Las funciones asignadas al Consejo Directivo incluyen: aprobación del plan anual de monitoreo y evaluación, control sobre la ejecución del mismo, aprobación de los términos de referencia para la realización de las evaluaciones propuestas, aprobación de los indicadores para los monitoreos de proyectos, aprobación de los informes de evaluación y monitoreo, entablar las articulaciones organizacionales que favorezcan la participación de las entidades de bien público en los procesos de monitoreo y evaluación, establecer los lineamientos para promover la difusión de los resultados o informes de monitoreos y evaluaciones, garantizar la gestión de las recomendaciones sugeridas en los planes de mejoras de las evaluaciones.

En cuanto a la Dirección Ejecutiva del organismo, será el órgano encargado de establecer los lineamientos en materia de monitoreo y evaluación, así como de implementar y asegurar la calidad de dichos procesos. Para ello se pensó que debería contar con áreas o departamentos: Monitoreo y gestión de la información, Evaluación de programas y políticas, Desarrollo de Capacidades y formación, y Difusión y promoción de las evaluaciones.

La selección del Director ejecutivo sería a propuesta del Departamento Ejecutivo Municipal, a quien representaría, pero con la aprobación del Concejo Municipal. Se optó por esta forma, frente a otras alternativas como ternas o concursos públicos, por el hecho de ser la misma modalidad que se utiliza en los otros entes autárquicos que sirven de modelo. El Director Ejecutivo cumple, como se dijo, funciones operativas dentro del instituto, ya que las definiciones sobre su funcionamiento están a cargo del Consejo Directivo.

La duración en el cargo del Director Ejecutivo sería de cuatro años, coincidiendo con el mandato del Intendente que lo designa.

Este cargo es el que mayores diferencias generó en el recinto del Concejo municipal, ya que para los concejales de Cambiemos y el Frente Progresista, representa la creación de un nuevo cargo político, frente a un reclamo por reducir el gasto público. En ese sentido, se han opuesto a la creación de un nuevo organismo considerando el costo que significaría una nueva estructura estatal. Frente a ello, los propulsores de la creación del organismo han insistido en la necesidad de darle institucionalidad para garantizar la independencia y la sostenibilidad en el tiempo. A fin de alcanzar los consensos necesarios, se analizó la posibilidad de que este cargo no fuera uno nuevo, si no que la propia Secretaría de Auditoría

y Control de Gestión, actualmente Auditoría, Evaluación y Transparencia, fuera la representante del Departamento Ejecutivo, cumpliendo el rol de Dirección Ejecutiva.

El Espacio Consultivo hace referencia a la obligatoriedad del instituto de convocar a todas aquellas organizaciones involucradas con las temáticas específicas a evaluar. A modo de ejemplo, cuando se evalúen políticas vinculadas a la discapacidad, será necesario convocar a aquellas organizaciones que aborden esta problemática desde los distintos ámbitos, como educación, salud, empleabilidad, movilidad. Estas organizaciones deberían ser convocadas desde el momento mismo del diseño de la evaluación, para recibir sus aportes y definir los términos de referencia, así como para la etapa de comunicación de los resultados, de manera de alcanzar la mayor difusión posible.



Gráfico VII: Diseño Institucional IMEPP

El contexto de crisis económica que se ha desatado en nuestro país en los últimos años, la mirada sesgada sobre la evaluación institucionalizada como gasto y no como inversión y las críticas sobre la cantidad de cargos políticos en el ejecutivo, han sido los principales argumentos para que el proyecto no avanzara. Tal vez esto pueda ser visto como críticas a la forma de incorporar la evaluación a la práctica de la gestión. Sin embargo, subyace una deficiencia del sector político local, respecto al conocimiento y entendimiento de la evaluación como metodología para adoptar las mejores y más pertinentes decisiones en materia de políticas públicas. Desde el primer momento en que se presentó el programa y en sucesivos encuentros con los concejales, se escucharon comentarios y opiniones que confundían o mezclaban evaluación con control, o evaluación con auditoría. No resulta

extraño, entonces, que varios proyectos de la oposición para crear órganos externos de control (Tribunales de cuentas, auditores externos) incorporaran conceptos de evaluación.

El proyecto de Ordenanza, a la fecha de presentación de este trabajo, ha perdido estado parlamentario sin ser tratado en el Concejo Municipal de Rafaela.

Continuando con el análisis del proyecto de Ordenanza de creación del instituto de monitoreo y evaluación, se hará referencia a continuación a los aspectos vinculados a la práctica evaluadora.

Se destacan tres momentos en el proceso de evaluación de una política pública: el diseño, la ejecución y el proceso de mejora.

El diseño de la evaluación se corresponde con la elaboración de los términos de referencia, es decir, las definiciones sobre el objeto y el método, el qué y el cómo evaluar. Para que las recomendaciones y mejoras que surjan en la evaluación sean apropiadas e incorporadas, se propuso que participen en esta instancia de diseño los propios actores que ejecutan la política.

La ejecución de la evaluación contempla que puedan realizarse evaluaciones propias, evaluaciones mixtas y evaluaciones externas, según el grado de participación del personal del organismo. Lo más aconsejable, en orden a la independencia y objetividad de la evaluación, sería contar con un gran número de evaluaciones externas, y en menor medida, evaluaciones internas y mixtas.

Ello no significa que quienes están directamente involucrados en las políticas o programas a evaluar no participen de la evaluación, sino que su participación será desde otro lugar, como actor a entrevistar, como parte de un taller, pero no como evaluadores.

Se contempla también la necesidad de que todas las evaluaciones presenten un Plan de mejoras, es decir, una serie de hallazgos y recomendaciones para ser incorporadas al programa o política evaluados, a fin de mejorar el desempeño, rediseñar el enfoque o corregir desvíos entre la ejecución y los objetivos que persigue. Se puso énfasis también en la divulgación no sólo del informe de la evaluación sino principalmente de estas recomendaciones para que así se logre el objetivo de diseñar nuevos y mejores programas basados en la evidencia. El referido plan de mejoras de cada evaluación será incorporado a

una agenda de mejoras de la política. Esta agenda comprenderá acciones de distintas áreas municipales, que debieran ejecutarlas, y a su vez se previó que el Instituto monitoree también su cumplimiento. De allí la importancia de dar participación a los gestores de lo público desde el primer momento, con el convencimiento de que ser parte hace más factible la incorporación de las sugerencias y recomendaciones. Esto es un aprendizaje de experiencias anteriores de trabajo en la Municipalidad.

Vale resaltar la coherencia entre los objetivos de la evaluación y el monitoreo y las previsiones en torno a la práctica evaluadora. Si uno de los objetivos finales es mejorar las políticas públicas, resulta consistente la incorporación del plan de mejoras. Y si otro de los objetivos es brindar información, rendir cuentas y mejorar la transparencia, también se entiende la necesidad de dar publicidad y difusión a ese Plan y agenda de mejoras.

En relación al financiamiento del Instituto se propuso un porcentaje del presupuesto municipal destinado a programas, tomando como base el ejercicio anual anterior. En primera instancia el porcentaje equivalía al 1% de los programas municipales, pero luego de las rondas de debate con las instituciones, concretamente en la reunión con el Consejo Universitario, se elevó el porcentaje al 1,5% del presupuesto de programas del año anterior.

La Municipalidad de Rafaela hace varios años eleva al Concejo Municipal la Ordenanza de Presupuesto utilizando la metodología de Presupuesto por Programas. Esto significa que en cada Secretaría se detalla con mayor planificación los programas a ejecutar en el año siguiente y la asignación de la previsión del gasto, detallando los rubros y conceptos. Esto permite, por un lado, contemplar en la cuenta Actividades centrales y comunes, aquellas erogaciones propias del funcionamiento general de cada Secretaría y que no se afectan a un programa específico. Por otro lado, que también están en cuentas separadas las erogaciones necesarias previstas para el cumplimiento de las obligaciones laborales con los empleados de cada Secretaría, es decir, el pago de haberes. Tanto las cuentas de Actividades Centrales y Comunes como las de Haberes no se computan para aplicar el porcentaje destinado a evaluación. El sistema sigue el modelo mexicano, donde la asignación de fondos para monitoreo y evaluación es parte del presupuesto de cada programa. En nuestro caso, tratándose de un ente autárquico con presupuesto propio, el presupuesto de los programas se toma como referencia pero no se efectúa detracción directa sobre los mismos.

Entendemos que contar con un presupuesto asignado anualmente es fundamental para garantizar la sostenibilidad del Instituto, aunque se dejó abierta la posibilidad también, de que éste recibiera fondos de otros organismos públicos o privados. En este caso, pensando en las líneas de colaboración de organismos internacionales como CAF o BID.

Ese presupuesto asignado al Instituto debería ser suficiente para cubrir la totalidad de las erogaciones, tanto de funcionamiento (haber del personal, gastos corrientes, etc.) como las propias de la práctica evaluadora.

A modo de referencia, el presupuesto previsto inicialmente rondaba los \$ 7.300.000 (Siete millones trescientos mil pesos).-

Por último pero no menos importante, se incluyó un artículo relacionado a la Fiscalización y Control, considerando la necesidad de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión del instituto. Como ocurre con los otros institutos autárquicos que existen en la ciudad y que se tomaron como modelo, existe una fiscalización interna, del Consejo Directivo sobre el Director Ejecutivo, y un control a cargo de la Dirección General de Contaduría de la Municipalidad de Rafaela y del propio Concejo Municipal, en ejercicio de atribuciones que les son propias.

El debate político en torno al proyecto

La discusión en el sector político tuvo varias aristas y distintos momentos. Transcurrió durante tres años -considerando el corte temporal de esta investigación- y aún hoy continúa, ya que a la fecha no se ha votado el proyecto de Ordenanza. Durante ese tiempo cambiaron los actores, ya que hubo elecciones legislativas de medio término en el año 2017 que motivó que algunos concejales que participaron en la primer fase del proceso dejaran sus bancas a finales de 2017 y fueran reemplazados por otros. Luego, en el año 2019 también hubo elecciones, legislativas y ejecutivas, que ratificaron en el cargo al Intendente Municipal.

Resulta necesario hacer mención a los procesos electorarios, porque allí se definen las fuerzas y también las mayorías y minorías en el Concejo municipal, donde en definitiva, se tendrá la última palabra sobre el proyecto.

A comienzo de 2017, cuando se presentó el proyecto Rafaela Evalúa, en el Concejo la composición era la siguiente: cuatro concejales del Partido Justicialista; tres concejales por el Frente Progresista Cívico y Social, que respondían al mismo frente que gobernaba la Provincia, pero que provenían uno del sector Socialista, otro del PDP y otro del Radicalismo, y tres concejales del PRO.

Las elecciones de medio término en ese año significaron un duro golpe a los partidos que gobernaban en la ciudad -y que aún gobierna- y en la Provincia -que finalmente cambió en 2019-, ya que cada uno de ellos perdió una banca. En cambio, la alianza Cambiemos fue la gran ganadora, imponiendo cuatro concejales. Así, a partir de diciembre de 2017 la composición del cuerpo legislativo en la ciudad cambió rotundamente. La mayoría estaba integrada por seis concejales de la alianza Cambiemos; tres concejales por el Partido Justicialista y un concejal por el Frente Progresista Cívico y Social. La mayoría automática en manos de la oposición era una carta siempre a su disposición para definir la marcha de la gestión. Ello profundizó la necesidad de diálogos y consensos en temas importantes para la ciudad, y el proyecto de ordenanza para la creación del instituto de monitoreo y evaluación no quedó fuera de esta lógica.

Se ha mencionado ya en este trabajo que en varias oportunidades el proyecto fue discutido en el ámbito legislativo, sobre ellas volveremos con más profundidad a continuación; sin embargo, ninguna de estas discusiones se dio en una Sesión ordinaria del Concejo y nunca, hasta la fecha, se votó sobre el mismo. Además, por el tiempo transcurrido, el proyecto perdió estado parlamentario y habrá que esperar para saber si es elevado nuevamente por el Ejecutivo o si se toma otra determinación. Lo importante, de todos modos, para quienes bregamos por la evaluación de las políticas públicas, es que el Programa se ha sostenido en la planificación de la Secretaría de Auditoría y puede mostrar ya varios productos. Es decir que aún sin la creación del instituto, se están monitoreando y evaluando varios programas y procesos y algunos de estos trabajos, se desarrollaron en conjunto con otros actores.

Se hizo referencia anteriormente que uno de los Foros de debate se dedicó al sector político. Ello ocurrió en julio de 2017 con una integración en el concejo que luego se modificaría en diciembre del mismo año. Por aquel entonces, una de las concejalas respondía al partido Socialista que gobernaba la Provincia. A nivel provincial, el Gobierno también estaba trabajando proyectos de monitoreo y evaluación de sus políticas, y también lo hacía de la

mano de CIPPEC. Existía, entonces, una suerte de alineación y visto bueno para trabajar más profundamente estos temas en la ciudad, porque se compartía la mirada sobre la evaluación y la participación ciudadana, teniendo en marcha la provincia, el Monitoreo y Evaluación del Plan del Norte.

A tal punto era importante para la Provincia el Plan del Norte, que se firmaron dos convenios con el Consejo Federal de Inversiones (CFI). El primer acuerdo refiere que ambos firmantes llevarán adelante en forma conjunta el monitoreo y la evaluación del Plan del Norte, para tener un *“seguimiento de la implementación del plan y la sistematización de información estratégica para una adecuada toma de decisiones”*⁶. El otro convenio refiere a cadenas productivas y organizaciones sociales.

La Directora de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC, Natalia Aquilino, señalaba que *“Lo que está haciendo la provincia de Santa Fe es absolutamente innovador y se está diferenciando de lo que está pasando a nivel nacional donde una de cada tres políticas sociales vigentes en nuestro país dedica un presupuesto específico a monitorear el avance. Argentina es uno de los países más retrasados en ese sentido. Esta iniciativa representa una enorme innovación y estamos muy contentos desde el Cippec en poder acompañarla”*.

En el encuentro, la Concejala N. E. decía que *“sin dudas, viniendo de un espacio en el que creemos profundamente en los procesos de evaluación y de seguimiento ... creemos que esto es fundamental y también compartir algo de lo que planteaba María Estela, Nati también lo mencionaba, respecto a la coyuntura, al contexto, al momento político en el que llevamos adelante estos debates, estas discusiones. Sin dudas en cualquier campaña electoral como la que estamos atravesando en este momento, quienes integramos la oposición y quienes estamos convencidos de la necesidad del control, lo vamos a plantear como un tema de campaña y como un tema de la agenda política. En nuestro caso, de hecho, ... hemos discutido muchas veces desde que asumimos y desde que planteamos nuestra campaña en la necesidad de que un gobierno local que lleva muchos años en la gestión de la ciudad, necesariamente tiene que ser controlado como una cuestión saludable, como una cuestión que también aporte para repensar ciertos modos, fuimos muy críticos en su momento, por*

⁶ <https://www.santafe.gov.ar/plandelnorte/noticias/43-lifschitz-presento-los-avances-del-plan-del-norte.html>

ejemplo, al aprobar el presupuesto municipal, porque entendíamos que había que modernizar, que revisar, la forma en que era presentado este presupuesto... Fui parte del equipo técnico de elaboración del Plan estratégico y siempre el aporte, el enriquecimiento y la mirada que le pueden dar las instituciones le da una base de legitimidad indiscutible. Creo que una normativa que tiene que ver con el control, tiene que reflejar, necesariamente, esa base de legitimidad con un apoyo concreto y explícito de representación y de participación de las instituciones de la sociedad civil. Soy una convencida de que siempre, una norma que se logra mediante un proceso de consenso y representa distintas miradas y visiones, nos permite ganar en calidad democrática, ganar en la apertura que podamos tener ... Creo en este sentido que tenemos que atravesar este período de campaña y poder sentarnos todas las veces que sea necesario para lograr una norma absolutamente consensuada porque eso sin dudas nos hace ganar como comunidad en calidad institucional, en poder dar debates más profundos, soy una convencida de eso más allá que de forma parte de la oposición... Lo peor que nos podría pasar es quedar atrapados en estos meses, donde sin dudas tiene que ser un eje fuerte, tiene que ser un eje a plantear desde todos los espacios políticos: la transparencia, el control, la rendición de cuentas públicas, forma parte de esta cuestión más innovadora de plantear las gestiones de gobierno.”

Otro de los concejales que intervino activamente en el Foro, R. B ., representante del PRO, sostuvo que *“Mas allá de las defensas políticas, de esta cuestión electoral que pueda llegar a surgir, es momento de discutir en serio. Primero desdramatizar el hecho de crear un organismo de evaluación y de control, y hacerlo realmente como proceso constructivo... Recién decía lo de desdramatizar el tema, creo que la presentación de un proyecto legislativo, todo esto no se constituye en un hecho sino en un proceso, la aprobación o no aprobación de un proyecto, sea de la oposición o sea del oficialismo, creo que no es el fin ni el comienzo de una era sino un proceso de construcción que se plasma en una norma que es totalmente perfectible, y va a ser perfectible y siempre vamos a encontrar algo para mejorar o algo para cambiar y si esperamos a que esté perfecta nunca la vamos a iniciar, por eso tal vez nuestro interés de, sin poner plazos, de decir antes de tal tiempo, dar el primer paso, iniciar el debate legislativo. Yo creo que fui claro cuando hablé que estoy convencido que esto va a ser un proceso que va a trascender nuestras vidas, que va a trascender nuestras participaciones políticas y que todo aquello que se genere, esperemos*

que se genere por años y años y años, y nosotros ya no vamos a estar y esto va a seguir funcionando...”

Por otro lado traemos las palabras de una Concejala oficialista, E.G., quien reflexiona que *“...nos está faltando algo clave, nos debemos un debate profundo los diez concejales, representantes de los tres bloques, como foro político, ... acerca de qué queremos evaluar, para qué queremos evaluar, porque si no tenemos eso claro, podemos tener cientos de normas que no nos van a servir para nada y lo que es peor, ... no le va a servir a ninguno de los ciudadanos y ciudadanas que están esperando que hagamos algo que redunde en beneficios; a ver, las instituciones cuando yo escuchaba eran claras, queremos ver cómo impacta en la calidad de vida de la gente, queremos ver si estas políticas están llegando a quienes tienen que llegar. Si eso tiene que partir de un control de gastos, veamos como lo tenemos que hacer y de qué manera, pero me parece que si no nos damos primero un debate profundo ... de para qué queremos evaluar, quién evalúa a quién...”*

Finalmente, otra de las Concejales opositoras (C.V. - PRO) decía *“Me parece importantísimo evaluar los resultados de una gestión para no repetir los errores, para valorarla, y después tener conciencia realmente de quienes son los que nos van a evaluar a los dos poderes... me parece que podría ser algo en conjunto, con críticas y con cosas positivas, así que bueno, ojalá lleguemos a un acuerdo y podamos consensuar y estemos todos realmente bajo un control, ...un control positivo, creativo, o propositivo como se usa ahora, para que todos hagamos las cosas bien.”*

Además de todas estas intervenciones, que no fueron las únicas, apareció en el debate el rol de las instituciones y el cuestionamiento sobre la participación amplia. Ello generó una discusión porque mientras uno de los concejales planteaba que no todas las instituciones están capacitadas para participar, el resto de las opiniones lo juzgaba como una posición casi “elitista”. En definitiva, luego del intercambio de posiciones y con la intervención de Natalia Aquilino, se logró acordar que la participación institucional debe ser amplia, dejado a salvo la necesidad de que los evaluadores sean personas con formación acorde, que el rol de las instituciones se puede centrar en la definición de qué políticas evaluar y en las tareas de monitoreo.

Surgen varias conclusiones de todo lo debatido: por un lado, un apoyo mayoritario, casi unánime, a la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas, para mejorar los

mecanismos de control y de rendición de cuentas. Por otro lado, la importancia de que sea un organismo abierto, donde estén representadas las instituciones que puedan hacer aportes y enriquecer el trabajo. También hubo consenso en la necesidad de darle continuidad al proceso de construcción participativa del organismo, para que tenga la suficiente maduración y legitimidad. Finalmente, la influencia del contexto eleccionario y las diferencias político partidarias como obstáculo para avanzar con más celeridad; esto planteado como un hecho objetivo, no para responsabilizar a un sector u otro sino que por el contrario, rescatando la importancia del debate se plantea “cuidarlo” y no apurarlo en medio de las elecciones.

Sin embargo, el resultado de las elecciones hizo que varios actores cambiaran y que los pesos de las distintas fuerzas políticas en el Concejo municipal también se modificaran. Ello implicó un retroceso en el proceso de Rafaela Evalúa en relación al Concejo, porque no hubo avances en el debate ni pareció oportuno elevar el proyecto formalmente sin antes hacer una presentación a la nueva composición del mismo y someterlo al debate. Mientras se aguardaban estos momentos, es importante señalar que el programa llevado adelante desde la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión continuó con otras acciones en dos ejes: el de elaboración del proyecto, como se mencionó anteriormente y la evaluación y monitoreo de algunos programas.

Transcurridos varios meses el proyecto fue presentado y discutido en comisión de Gobierno del Concejo Municipal, explicando el proceso de construcción colectiva y cada uno de sus artículos, con el fin de que los Concejales comprendieran todo el contexto y principalmente, que se trata de un proyecto pensado para la ciudad que trascenderá aquel y este momento político.

Se presentaron una serie de interrogantes por parte de los concejales y se vislumbró desde ese momento que la mayor preocupación de la oposición radicaba en la creación de un “nuevo puesto político” y en el “gasto” que implicaría para el presupuesto municipal. Es por ello que aún convencidos de que no se trata de un gasto, a fin de acercar posiciones se acordó reducir el presupuesto. Pero ello no resultó suficiente y el debate fue livianamente llevado al terreno de los “cargos políticos”.

Para ese entonces, se acercaba diciembre de 2019 y nuevamente un cambio de actores en el Concejo, sosteniendo la mayoría el partido opositor y además, decidido a interponerse a los

proyectos del oficialismo. Nuevamente la coyuntura política hizo que el proyecto quedara en suspenso hasta que finalmente, perdió estado parlamentario.

Todo ese proceso en el debate político merece una reflexión especial, que se hará en el último capítulo, porque desde ya se adelanta la opinión de la tesista, sería un análisis muy simplista creer que la oposición truncó la creación del organismo evaluador, y si podemos afirmar que la construcción fue colectiva, su abandono también lo fue.

Rafaela Evalúa en el escenario nacional e internacional. Un breve repaso por la participación en Jornadas y Congresos.

Tan pronto como fue presentado el programa en la ciudad, llamó la atención de estudiosos tanto del Gobierno Abierto como de la Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas.

En marzo de 2017 la Municipalidad de Rafaela fue invitada para exponer el proyecto de evaluación en el "Encuentro Binacional de Trabajo Argentina - Bolivia: Hacia una agenda binacional 2017-2020 para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas", que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba. Este encuentro fue la primera oportunidad de contar de qué se trataba el programa Rafaela Evalúa, su metodología y sus objetivos, y se realizó en el marco de la Semana de la Evaluación, en una actividad de carácter internacional.

Posteriormente, se participó en el panel "Abriendo el Estado; experiencias subnacionales de participación, colaboración y transparencia" en las Terceras Jornadas Red Académica de Gobierno Abierto "Universidades y gobiernos para el Estado Abierto. Conceptos, herramientas y experiencias". Este encuentro tuvo lugar en la Universidad Nacional del Litoral, en la ciudad de Santa Fe, en abril de 2017. Aquí el enfoque fue desde el concepto de Gobierno Abierto y sus tres ejes, poniendo énfasis en el proceso de construcción colectiva del organismo.

Durante junio del mismo año representantes del programa fueron convocados a participar en actividades de la Semana de la Evaluación en América Latina y el Caribe, convocada por CLEAR-LA y organismos acompañantes, denominadas "Primer Diálogo por la Institucionalización de la Evaluación en Argentina", organizado por CIPPEC y la Red EvaluAR. El encuentro contó con personalidades del sector político, ONGs y evaluadores

de diferentes ámbitos, constando de tres momentos, donde el diálogo entre los actores fue el eje transversal: a) Instituciones de Evaluación ¿por qué y para qué? donde se resaltó la necesidad de planificar los procesos evaluativos, y que la planificación y la evaluación de las políticas públicas deben ir juntas. b) En el segundo momento se presentó un Estudio acerca de Sistemas Federales de Evaluación realizado por CIPPEC y tres proyectos de diferentes niveles de gobierno, entre los cuales estaba Rafaela Evalúa; y c) En el tercer momento, se abrió el diálogo acerca de “¿cómo pensar instituciones de Evaluación sustentables en Argentina?”

En noviembre de 2017, Argentina fue sede por primera vez, del encuentro de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto, conocido también como OGP por sus siglas en inglés (Open Government Partnership). Esta Alianza de países cuenta con 78 miembros nacionales y 20 subnacionales, distribuidos en todos los continentes. La Municipalidad de Rafaela fue invitada para exponer en el panel “Experiencias de Gobierno Abierto a nivel subnacional”. Cabe mencionar que este encuentro tuvo lugar en el Centro Cultural Kirchner, que participaron del mismo, representantes de distintos países, como así también los directivos de OGP a nivel global y la apertura del mismo estuvo a cargo del entonces Presidente de la Nación.

En julio de 2018 el equipo del Programa fue convocado nuevamente a la ciudad de Rosario, para exponer sobre el programa Rafaela Evalúa y los avances en evaluaciones participativas, en las Sextas Jornadas de la Red Académica de Gobierno Abierto “Articulación entre Academia, Estado y Sociedad.”. Estas jornadas se desarrollaron en la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano de la ciudad de Rosario.

Finalmente, en lo que respecta a la participación de la tesista en jornadas y eventos, fue convocada por la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas para presentar la experiencia de Rafaela Evalúa en el XXIV Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. El CLAD es el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el encuentro internacional reunió a especialistas y gestores de lo público de diferentes países de habla hispana y portuguesa.

En todos estos encuentros se pudo compartir con colegas y asistentes el proceso de co-construcción del organismo, a través de la participación de las instituciones en los Foros y mesas de debate. Con orgullo, también se pudieron informar los avances en proyectos de

monitoreo y evaluación que se llevaron a cabo en pocos años desde el lanzamiento del programa. La atención que despertó Rafaela Evalúa fue importante, en cada encuentro se recibieron elogios pero también sugerencias que fueron enriqueciendo el Programa.

Pero no solamente se presentó el programa en Jornadas y Congresos, sino que también fue y es objeto de estudio en otros ámbitos académicos, objeto de comentarios en notas y artículos de la especialidad y como en otros temas, Rafaela ha logrado posicionarse a la vanguardia en gestión pública y en la articulación con el sector privado.

Principales resultados y trabajos realizados en el marco del Programa Rafaela Evalúa.

Este apartado pretende repasar las evaluaciones y monitoreos desarrollados a partir del Programa e identificar con quién o quiénes se hicieron, para poder determinar si efectivamente se cumple el objetivo de trabajo participativo.

En términos de resultados, aún no se logró la sanción de la Ordenanza que cree el organismo autárquico de monitoreo y evaluación, pero aún sin la creación formal, la asignación de recursos materiales y humanos ha permitido que se abordaran varios programas municipales y que Rafaela Evalúa refleje un crecimiento.

Un hito es la creación de un micrositio destinado exclusivamente al programa dentro de la página web municipal: www.rafaela.gob.ar/evalua. Allí hay información sobre el programa y se han publicado los aportes de los Foros realizados en 2017. También puede accederse a los informes de evaluaciones realizadas y a los planes de monitoreo de obras públicas.

El siguiente cuadro muestra las evaluaciones realizadas, fecha y actores involucrados. La información completa, como se dijo, está en la página web.

TÍTULO DEL PROYECTO	AÑO	ACTORES PARTICIPANTES
Programa Rafaela Emprende	2017	Municipalidad de Rafaela INTI Rafaela
Programa Municipal de Zoonosis	2017	Municipalidad de Rafaela UTN FRRA Asoc. Proteccionistas de animales

Festival de Teatro 2017	2017	Municipalidad de Rafaela
Centros Tecnológicos Barriales 2017	2017	Municipalidad de Rafaela
Festival de Teatro 2018	2018	Municipalidad de Rafaela UCSE DAR
La Ciudad en tu Barrio 2018	2018	Municipalidad de Rafaela
Programa Rafaela Emprende 2018	2018	Municipalidad de Rafaela INTI Rafaela
Uso del casco	2018	Municipalidad de Rafaela ICEDEI
Festival de Teatro 2019	2019	Municipalidad de Rafaela UCSE DAR
Monitoreo Obra Cloacas y Pavimento Barrio Los Alamos y Aeroclub	2018 - En marcha	Municipalidad de Rafaela Comisiones vecinales
Monitoreo Obra Cloacas y Pavimento Barrio Brigadier Lopez	2018 - 2019	Municipalidad de Rafaela Comisión Vecinal
Monitoreo Plan 130 cuadras de pavimento	2018 - En marcha	Municipalidad de Rafaela Comisiones vecinales
Centro Municipal de Capacitación en Oficios	2019 - En marcha	Municipalidad de Rafaela UCSE DAR Instituto Superior del Profesorado Joaquín V. Gonzalez
Monitoreo acciones COVID 19	En marcha	Municipalidad de Rafaela

Gráfico VIII – Evaluaciones y monitoreos realizados en el Programa Rafaela Evalúa

Sobre estas evaluaciones, se han elegido dos procesos que se consideran los más significativos: el Festival de Teatro y el monitoreo de la obra de Cloacas.

Las evaluaciones sobre el Festival de Teatro Rafaela: El Festival de Teatro es uno de los programas que desarrolla de manera sostenida el gobierno local año tras año y que ha ido creciendo en calidad y en inversión municipal. Cuenta con un público fiel, con la decisión política de llevarlo adelante, pero también con detractores que ven un gasto demasiado

grande para algunos días de cultura, frente a otras demandas que también debe atender el estado local.

Cuando en los foros de discusión del programa Rafaela Evalúa se preguntaba ¿qué evaluar?, varios respondieron que debía evaluarse el Festival de Teatro, tal es así que fue una de las primeras evaluaciones que se hicieron. Se decidió hacerlo con la Universidad Católica de Santiago del Estero, donde se dicta la Licenciatura en Turismo. Año tras año se incorporaron más aspectos a la evaluación y se reforzaron las encuestas para obtener mejores datos y un análisis más certero. Lo que debe destacarse y rescatarse de estas evaluaciones, es que los informes fueron tenidos en consideración para la planificación y programación de las ediciones posteriores del Festival, con lo cual se valida la importancia que tiene para la gestión pública contar con evidencia sobre los resultados e impactos de sus programas.

El monitoreo de obra pública: La experiencia de monitoreo de obra pública resulta innovadora desde todo punto de vista. Se trata de la obra de saneamiento cloacal para dos barrios de la ciudad. El municipio no contaba con financiamiento para encarar estas obras de manera tradicional, a través de una contribución por mejoras. Tampoco contaba con el respaldo de la Provincia ni de ASSA (Aguas Santafesinas S.A.). Por eso, se propuso a los vecinos de ambos barrios un proceso de ahorro previo y una meta de recaudación que condicionaba el llamado a licitación para la ejecución de la obra. El monto total del proyecto ejecutivo se informó a los vecinos y se dispuso que el ahorro previo se haría en diez cuotas iguales, mensuales y consecutivas, por un monto equivalente al 30% del costo total; sumado a ello se estableció como meta a alcanzar el 80% del valor de las cuotas de ahorro previo de todos los catastros alcanzados por la obra. Si transcurrido el plazo del ahorro previo no se alcanzaba una recaudación igual o superior al 80%, la obra no se hacía y el dinero debía reintegrarse a los vecinos. Allí radicaba uno de los primeros desafíos, generar confianza en los vecinos sobre la voluntad de hacer la obra y sobre la correcta y transparente administración de las sumas de dinero que mes a mes abonaran en concepto de ahorro previo. Desde el programa Rafaela Evalúa se propuso conformar una Comisión de monitoreo integrada por representantes vecinales y áreas técnicas municipales involucradas: de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, y de la Secretaría de Obras Públicas y a la vez, se decidió compartir la información que se generara en la página web del Programa. Esta comisión se reunía (y aún se reúne) mensualmente, para analizar la evolución en los pagos de las cuotas de ahorro previo en cada barrio y definir qué estrategias podrían adoptarse para mejorar los

niveles de pago. Una de las definiciones más importantes fue la constitución de Plazos fijos para mantener el dinero separado de las cuentas municipales y obtener ganancias a partir de los intereses. Mes a mes se incrementaba el monto de las cuentas con el importe que se percibía en cada cuota, y las copias de los Certificados de Plazo fijo se entregaban a los miembros de las Comisiones vecinales. De esta manera, se abrió absolutamente la contabilidad de la obra, se estableció un mecanismo de rendición de cuentas periódico y se generó la confianza necesaria para que los vecinos decidieran hacer sus aportes. Además de las reuniones, se hicieron Flyers para comunicar a todos los vecinos la evolución mensual a través de los grupos de whatsapp. Si se analiza la evolución de pago mensual, puede advertirse que algunos vecinos decidieron abonar anticipadamente, en el primer mes, el monto total que les correspondía, otros vecinos pagaban mes a mes, y finalmente, un grupo más reducido, se fue incorporando con el transcurso de los meses. También se realizaron varias reuniones abiertas en los barrios para que todos los vecinos pudieran acercarse y despejar cualquier duda con los funcionarios. El éxito de este proceso, valorado por los vecinalistas por la transparencia, determinó que antes de cumplirse los diez meses de ahorro previo, ya se había alcanzado la meta del 80%. El sistema de monitoreo continúa en el presente, donde se analiza el avance de la obra a cargo de la empresa contratista que resultó adjudicataria en la licitación y el porcentaje de pago de la contribución por mejoras en los barrios.

Se trata de un sistema que, como dijimos, resulta innovador y gracias a la creatividad desplegada, a la transparencia que se generó y por supuesto, a la respuesta de los vecinos, permitió que el municipio contara con el financiamiento para hacer el llamado a licitación. Actualmente, la obra tiene un avance del 80% de ejecución.

Capítulo III - Aprendizajes desde la mirada de los actores participantes del proceso

La metodología de sistematización de experiencias propone recuperar el proceso histórico del programa, a partir de datos recopilados durante su desarrollo, como se ha hecho en la memoria del Capítulo II, pero también a través de la revisión crítica que del mismo hacen sus actores, quienes han vivido la experiencia. Esta reflexión de los participantes y también de quien sistematiza, permitirá un mejor entendimiento sobre lo ocurrido.

Cabe aclarar que los tiempos de desarrollo de este capítulo se han visto afectados seriamente por la pandemia que impidió la realización de otras instancias de entrevistas y talleres que se habían planificado. No obstante, las entrevistas realizadas así como el análisis de los Foros, permiten contar con las voces de todos los participantes del programa y se considera que son suficientemente representativas para poder arribar a conclusiones válidas.

El objetivo de este apartado es exponer la lectura y análisis que los entrevistados hacen sobre los vínculos institucionales en general y sobre el programa en particular. En especial se intentará profundizar sobre los factores que más influyeron en que a la fecha no se haya alcanzado el objetivo de la institucionalización y si se vislumbra otra alternativa. A partir de sus exposiciones se intentará extraer aprendizajes para el futuro del Programa, como también para otras experiencias similares.

Aprendizajes obtenidos a partir de las entrevistas

La primera parte de las entrevistas refiere a la relación entre la institución representada y la Municipalidad de Rafaela, recordando los orígenes de la misma y valorando el período 2015/2019, que se corresponde a la gestión del Intendente durante la cual se creó el programa Rafaela Evalúa. A través de ellas ponemos en consideración la teoría sobre la dimensión institucional del desarrollo territorial y sobre el gobierno abierto.

El primer entrevistado, al que se denomina como A, representa al sector social, concretamente de representantes vecinales. La segunda persona entrevistada, identificada como B, representa al sector sindical y el tercer entrevistado, entrevistado C, proviene del sector académico.

Del análisis de las entrevistas podemos afirmar que existe consenso entre los preguntados calificando como fluida la relación interinstitucional. Se puso el acento en el conocimiento previo y la confianza entre las partes, que se generó a través del tiempo. Ello hace suponer que los procesos cobran relevancia, porque solo a través del tiempo pueden consolidarse los vínculos. Se consideró que la habitualidad en el trato es muy alta (puntuado con un 8 en la escala de 1 a 10) y que ello obedece a la buena predisposición de las personas, a la confianza y al conocimiento entre ellas. Resulta interesante que si bien fueron todos preguntados respecto a las instituciones, las respuestas se orientaron a las personas que las representan. Y con ello se abre un interrogante, ¿qué sucedería si en nuestra ciudad cambiase el signo político gobernante y con ello los referentes institucionales?

En el caso del entrevistado A (representante vecinal), lo que se observa también es que el vínculo pareciera ser de cliente - proveedor, donde la institución (cliente) requiere servicios, acciones o respuestas del proveedor (Estado) y que cuando éstas se dan, independientemente de si son respuestas positivas a la demanda, se genera una buena valoración.

En los otros entrevistados se observa un posicionamiento distinto, de mayor igualdad frente al Estado. Se hace más hincapié en el trabajo coordinado y se reconocen con el mismo “poder”. Tanto el entrevistado B como el C representan a instituciones con larga trayectoria, consolidada en la ciudad y con proyección fuera de sus fronteras, tienen un alcance más regional en su accionar.

En ambos casos existe un reconocimiento al vínculo generado a través de los años, poniendo en alto la confianza mutua y la importancia de conocerse, en términos personales.

En un pasaje de la entrevista, el actor B expresa *“Y analizando la trayectoria que nos vincula al Municipio Local concluimos que se ha generado una transformación inédita en los últimos años, en donde gracias al trabajo cooperativo se concretaron una variedad de proyectos destinados a mejorar tanto las condiciones laborales como el crecimiento personal y profesional de los trabajadores y trabajadoras. Los vínculos establecidos con la Municipalidad, especialmente con la gestión gubernamental 2015-2019 se basan en una construcción permanente que pretende la mejora constante en la calidad de vida de los compañeros y compañeras, evaluándose las mejoras en cada uno de los procesos que se emprenden conjuntamente.”* De allí puede extraerse que si bien se trata de instituciones que

podrían estar en “veredas opuestas” o cuanto menos distintas, hay coincidencia en objetivos comunes por los que se trabaja en conjunto.

Con ello se reafirma lo que se expresara en capítulos anteriores, al referir que la participación y colaboración de todos los actores resultará importante para la elaboración y ejecución de programas, en este caso, una política de recursos humanos al interior de la organización que redunde en la mejora de la calidad de vida de ese grupo.

La entrevistada C por su parte, también hace referencia a que *“se trabaja colaborativamente, a través de convenios, en donde ambas instituciones fortalecen sus lazos.”*

Estos testimonios validan las afirmaciones hechas en el Capítulo I sobre el desarrollo institucional de la ciudad de Rafaela, pues todos se reconocen a sí mismos como actores del desarrollo, en tanto sus colaboraciones, sus intervenciones, se ven plasmadas en la práctica con acciones y resultados positivos, reafirmando lo que sostienen autores consultados (Albuquerque, Costamagna, & Ferraro, 2008) respecto a la necesidad de construir una institucionalidad con actores públicos y privados como condición de éxito para las políticas de desarrollo local.

En las siguientes preguntas se abordó el tema de la evaluación, el conocimiento y experiencias previas que pudieran tener. Esta pregunta se le hizo también al Concejal R.B.

El primer entrevistado manifestó que no tenía conocimiento ni experiencia en evaluación, ni en el ámbito público ni en el privado.

Por su parte, el entrevistado B expresó que para su institución, la evaluación de políticas públicas no es un concepto nuevo yo que lo consideran fundamental. *“La intervención de una gestión a través de la implementación de las mismas permite transformar la realidad de una sociedad, y la evaluación es la actividad sistemática, fundada y socialmente legitimada que permite que dichas políticas alcancen sus objetivos a través de la medición de sus impactos. Y teniendo en cuenta que quienes las llevan a cabo son compañeros y compañeras municipales y comunales, hemos insistido en muchas oportunidades que dicha practica evaluadora se instale como herramienta indispensable en la gestión de gobierno.”*

Además agrega que su institución realiza constantes procesos de evaluación y monitoreo de las políticas que llevan a cabo *“...pues entendemos que para generar una mejora continua*

en la calidad de vida de nuestros afiliados, es importantísima la retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y proyectos, dado que sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.”

En el caso de la entrevista C, a la misma pregunta explica que a título personal y por trabajar junto con la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión recibió “...capacitaciones sobre el tema de evaluación de políticas públicas, estos conceptos adquiridos fueron transferidos a las autoridades de la Facultad para que conozcan los mismos.” Y en relación a la institución que representa, explicó que algunas de las carreras que se dictan en esa casa de estudio requieren procesos de evaluación continuos y un monitoreo permanente.

El concejal R.B. manifestó que no tenía un conocimiento profundo sobre el tema y que carecía de experiencia práctica en evaluación, pero agrega que “...luego de darle cierta profundidad académica, y de haber participado de algunas reuniones institucionales y conversaciones informales al respecto, puede descubrir lo poco que en general se conoce al respecto. Estimo que esto es así, por la baja profesionalización que hay en la temática, lo que conduce a grandes confusiones, que se suman a prejuicios o sesgos de carácter político partidario... entiendo que desde la política se opina sin conocer la importancia que tienen en el desarrollo, implementación y corrección de políticas públicas.”

Respecto al programa, a su presentación y objetivos, el entrevistado A, expresa que tomaron conocimiento a través del Consejo Consultivo del que forman parte y que “...se acercaron a Amalia Galantti para profundizar en su conocimiento.” Sobre la participación que tuvo su institución en la formulación del proyecto de ordenanza, dice que sí tuvieron y que también tuvieron incidencia. Esta se reflejó en la incorporación de su institución en el Consejo Directivo del futuro organismo. Lo que llama la atención resulta la valoración que hace de esa incidencia, que considera como “pequeña,” y sin embargo se trata de la ocupación de un lugar en el órgano de dirección del ente, donde se toman las decisiones más importantes.

A la misma pregunta, el entrevistado B recuerda que “...conoce el programa *Rafaela Evalúa de la mano de quien entonces fuera la Secretaria de Auditoria y Gestión, Amalia Galanti. Oportunamente dialogó con nosotros explicándonos los lineamientos, objetivos y detalles, convocándonos a participar de las instancias de debate. Representantes de la organización sindical integraron el grupo de los Foros Sociales (en el marco de los Foros de*

Participación Ciudadana) que tuvieron lugar entre mayo y julio del año 2017. Además del grupo de foros sociales, se encontraban los foros académico, productivo y virtual...”

Se agrega a esto que la participación de la institución se dio también en el foro del sector productivo, y que precisamente la institución proporcionó las instalaciones para que el mismo se llevara a cabo.

También expresa que su participación fue *“importante,”* que brindaron apoyo a la iniciativa desde el primer momento y que *“instamos el lanzamiento del proyecto de Ordenanza de creación del Instituto Autárquico.”*

Por su parte, el entrevistado C también recuerda haber conocido el programa a través de la secretaria de Auditoría y Control de Gestión y haber participado activamente en los foros de discusión y en distintas reuniones que se hicieron en el ámbito del CUR.

Al igual que el segundo entrevistado, hace una alta valoración de la participación que tuvo la institución frente a la redacción del proyecto, y resalta las distintas instancias de debate. Además, refiere que todas estas decisiones fueron consensuadas en el CUR, donde por unanimidad se resolvió *“...evaluar en detalle el proyecto presentado para abordarlo en otras reuniones, pero se decidió por unanimidad que el CUR participara del mismo. Posteriormente a la reunión, se envió una nota a la Secretaria de Auditoría y Control de Gestión, proponiendo duración del mandato del representante CUR en un año.”*

Vale recordar, como se expuso en el capítulo II de este trabajo, que se resolvió la duración de los miembros del Consejo Directivo en un año, siendo que el proyecto original de ordenanza de creación la había previsto en dos años.

En el caso del Concejal R.B. sucedió lo mismo, tomó conocimiento a través de la Municipalidad. Recuerda en su respuesta que en el Concejo estaban trabajando con otros proyectos de control de gestión que *“...lamentablemente cayeron en la creación de un “híbrido” que no terminó de convencernos por las diferentes miradas...”* y que a la par se presentó el programa Rafaela Evalúa que estaba trabajando la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión junto con CIPPEC y *“...que entendimos o vimos en su momento, de manera sesgada, como “un intento del oficialismo de contraponer un proyecto propio al que habíamos presentado nosotros”.”*

En la misma respuesta añade que luego hubo una segunda etapa de participación a través de los encuentros de capacitación y debate “...tanto con profesionales de la temática; así como también con referentes de la sociedad civil. Estimo que la realización y participación de estas diferentes instancias contribuyeron de manera sustancial al cambio en la mirada, por lo menos personal, al respecto del proceso que se estaba llevando adelante en la Ciudad y que nos trascendería a todos; entendiendo también que no se trató de la pugna de diferentes iniciativas, sino de estar a la altura de una construcción conjunta.”

Esta entrevista es sumamente valiosa porque como se advierte desde las primeras respuestas, aparece muy claro el peso de las distintas posturas político partidarias en relación a la participación y posturas que tomaron los concejales, principalmente aquellos que provenían de partidos distintos al gobernante. En el caso de este entrevistado se podrá ver también como atraviesa el proceso del programa como un proceso personal donde a medida que profundiza y conoce más sobre el tema, despojándose de sus intereses partidarios, finalmente apoya la iniciativa.

Conociendo esto, fruto de conversaciones previas formales e informales, como así también a través de declaraciones del concejal en el recinto y ante la prensa, se lo invitó a compartir alguna reflexión sobre su proceso. El mismo comentó que “...no cabe ninguna duda de que mi posicionamiento frente a la iniciativa se ha ido modificando a lo largo de tiempo. En un primer momento estaba clara la presencia de un cierto escepticismo, influenciado claramente por un sesgo político partidario, por la falta de una apertura total de aceptación para la construcción; y obviamente por el desconocimiento del desafío operativo que ello iba a significar para la administración pública local. Con el paso del tiempo, y como dije anteriormente, en donde se va aprendiendo a construir puentes de dialogo para la construcción conjunta, sumado al reconocimiento de ciertos errores y a la búsqueda de adquirir más conocimientos al respecto; aquella mirada primaria, fue evolucionando en un respeto y apoyo, no solamente por las personas que lo estaban llevando adelante, sino también por lo significaba en materia de modernización de procedimientos internos.”

También fue consultado sobre la incidencia de su participación en la elaboración del proyecto de Ordenanza, y responde en forma negativa, considerando que “...el proyecto de creación del Instituto es el resultado de un largo proceso de trabajo interno y de quien

estaba a cargo de la Secretaria de Auditoría y Control de Gestión y todo su equipo, así como también, un trabajo externo con CIPPEC y las instituciones de la Sociedad Civil.”

En el tercer tramo de las entrevistas se les solicitó a los participantes que brindaran sus opiniones sobre la propuesta de evaluar y monitorear políticas públicas y sobre el proceso en sí.

Frente a esto, todos comparten una buena consideración sobre la práctica evaluadora, como canal para tener información constante y fluida de las acciones que se llevan a cabo. El entrevistado C agrega que las evaluaciones ya realizadas demuestran también que esta iniciativa ayuda a dar más transparencia a la gestión.

Se solicitó también que analizaran la trayectoria del programa.

El entrevistado A considera *“que hay varias razones por la cual todavía no se concretó el proyecto: económico. No es el momento en que la sociedad vea con buenos ojos este tipo de espacios que requieren de fondos. Y político: el proyecto fue presentado en un momento electoral en el que los responsables de su sanción estaban por cambiar y no se querían comprometer y los nuevos concejales todavía no arrancaron.”*

El informante B opina que *“Monitorear y evaluar políticas públicas es una práctica que requiere del sostenimiento en el tiempo y a lo largo de la vida de una organización, para que su ejercicio dé los frutos que de estas iniciativas se espera. Y también es importante a los fines de reflejar la transparencia necesaria, que esté bien definido QUIEN va a monitorear y evaluar, y para ello la creación de un instituto autárquico es indispensable, pues al tener herramientas propias y capacidad para tomar decisiones, se garantiza la confiabilidad del proceso, teniendo siempre presente el hecho de que las políticas públicas trascienden las gestiones de gobierno.”* Y respecto al proceso del programa agrega, luego de recorrer los hitos más importantes del mismo, que *“...el programa viene trabajando en diferentes áreas generando informes de las intervenciones realizadas, concluimos que a la luz de los resultados, la creación del ente autárquico sería el siguiente paso en el corto plazo, ya que cuentan con la experiencia de 3 años de trabajo ininterrumpido.”*

El entrevistado C considera que *“...es un proyecto innovador en el cual la generación de datos, el debate interinstitucional y la evaluación de los resultados de manera participativa le brinda transparencia e inclusión a las políticas públicas.”*

Por su parte, el concejal R.B., responde que *“...está más que claro que hoy creo que la Creación de un Instituto autárquico de monitoreo y evaluación no solamente es la metamorfosis necesaria de lo que inicio como el Programa Rafaela Evalúa; sino que es un requisito indispensable e innegable para el diseño, control y reajuste de las Políticas Públicas rafaelines; generando el despegue cualitativo que la gestión pública necesita.”*

Frente a la consulta de cuáles serían los motivos que a su entender demoraron la creación del instituto, el entrevistado B compartió una reflexión que vincula también la cuestión política, al referir directamente a los temas de agenda en el Concejo Municipal de Rafaela, diciendo *“...el cuerpo legislativo local está pensando en otras herramientas que permitan controlar la rendición de cuentas de la Administración Central, y para ello han propuesto entre otras cosas la realización de auditorías externas. En este punto se refleja claramente que se persiguen objetivos diferentes, dado que controlar no es lo mismo que monitorear y evaluar. La creación de un ente autárquico es una iniciativa superadora pues comprende no solo el control, sino el monitoreo y la evaluación que permiten la toma de decisiones posteriores aportando herramientas de gestión.”*

Todos los entrevistados coinciden en que la cuestión política influye negativamente para que pudiera crearse el organismo. El entrevistado C, de manera contundente expone *“...debido a la mayoría opositora del Concejo Municipal de Rafaela, quien no apoya este concepto innovador...”*

Esto es ratificado por el propio concejal de la oposición R.B. que reiteradamente hace referencias al sesgo político y de manera directa responde *“Los motivos por los que no ha avanzado el proyecto son claramente político partidarios, ya que el Concejo Municipal de Rafaela, cuenta con una amplia mayoría opositora al Gobierno Local y no se ha podido analizar el proyecto con la objetividad que el mismo requiere, rebajando la discusión a solo un tema presupuestario. Sumado a ello creo que también existe algún grado de confusión en cuál es el rol que el Instituto tendría, en donde acotan su objeto al de un mero organismo auditor.”*

Sobre el final, se consultó si conocían algunos trabajos de evaluación que se hubieran hecho desde el programa Rafaela Evalúa y cuáles serían las principales fortalezas del mismo.

El primer consultado A, dijo conocer los números presentados en algunos, pero no a fondo. Y opinó que *“las fortalezas y debilidades las potencian las personas”* que integran el programa, sin embargo, desde su punto de vista, entiende que es la visión que la sociedad tiene de ese tipo de espacios el principal punto a vencer.

El segundo entrevistado B, enumeró los trabajos que se habían desarrollado, pero mencionó que institucionalmente no habían participado de manera activa en ninguno. Sobre las fortalezas y debilidades, sólo hizo mención a las fortalezas, principalmente al *“fuerte anclaje en la capacitación y en la participación ciudadana e institucional. Pues permite medir el impacto de las políticas con información diversificada proveniente de todos los sectores que conformamos la sociedad rafaélina.”*

El entrevistado C también manifiesta su conocimiento sobre los trabajos realizados, e incluso ha participado como institución en algunos de ellos. Considera que una de las mayores fortalezas es la participación de las instituciones, al igual que lo manifestó el entrevistado C, y advierte como amenazas y debilidades la *“Mayoría Opositora”* y la falta de personal y *“...de propuestas por parte de las instituciones de la ciudad.”*

En tanto, el concejal R.B., sin conocer en profundidad los trabajos realizados -no participó en ninguno pero sí en las instancias de divulgación de los resultados- expresa que el proceso del Programa *“...significa la concreción de una verdadera construcción participativa; en donde ya no es solo una iniciativa de un determinado funcionario/a del gobierno, o una herramienta para mejorar la gestión o modificar acciones; sino que ha comenzado a transitar el camino de una política pública que tiene como misión mejorar, sostener y readecuar al resto de las políticas públicas que la Ciudad esté llevando adelante o quiera hacer en un futuro.”* y destaca como principal fortaleza *“...el equipo consolidado de trabajo que ha demostrado de manera sostenida en el tiempo la seriedad necesaria para institucionalizarse.”*

Un actor clave, el Intendente Municipal

Se realizó una entrevista al Intendente Municipal de la ciudad de Rafaela, Arq. Luis Castellano, en fecha 13 de octubre de 2020. El propósito de la misma fue analizar con él y

desde la dimensión política, el surgimiento del programa, su desarrollo y proponer una mirada al futuro.

Se trata de una entrevista abierta, con una guía de temas que se querían abordar. Pero también su posición puede redescubrirse a partir de la lectura de artículos periodísticos que se consultan como fuente secundaria para esta investigación y que citan textualmente partes de sus discursos o declaraciones públicas sobre el Programa.

La entrevista comenzó con una breve reseña sobre el trabajo de investigación por el cual se lo convocaba y las categorías de análisis de la sistematización. Indagando sobre los orígenes del programa, la remisión inmediata fue a la transparencia como uno de los valores fundamentales de la gestión, no sólo de sus períodos frente al Departamento Ejecutivo, sino también de sus antecesores. En este sentido, sostenía *“Hablamos de la última década del siglo pasado y las dos décadas de este siglo. Siempre nos hemos caracterizado, y así también lo exige el contexto de una ciudad exigente para la gestión pública como es Rafaela, en el esquema de transparencia y rendición de cuentas.”* De esta forma se sustenta la explicación dada en el capítulo II cuando se recordaban los orígenes del programa e incluso, en el tema de la tesis, al plantear el interrogante sobre las herramientas que pueden generar los gobiernos locales para la transparencia.

La transparencia es la primera referencia, lo primero que menciona el Intendente. *“...el tema transparencia ha sido uno de los pilares políticos de todo nuestro proyecto en las diversas gestiones que tuvo Rafaela, con Intendentes anteriores y conmigo también, en la evolución que los procesos de transparencia y rendición de cuentas fueron teniendo a lo largo de los últimos años.”*

El Intendente refiere a la importancia de la creación del organismo autárquico para tomar a la evaluación, la transparencia y el control de la gestión por parte de las instituciones como una política de Estado, para que trascienda la gestión, para que se convierta en un activo de la ciudad, introduciendo un concepto: las políticas de Estado. *“Siempre pensamos que tener organismos autárquicos han sido elementos que garantizan en pilares básicos de gestión, una política de Estado, para que no queden únicamente dentro de un programa gubernamental, sino que pasen a tener ya una entidad propia... En el esquema de transparencia, y yo diría fundamentalmente en evaluación de gestión, que se acerca bastante a la transparencia, pero es mucho más profundo, también nuestro intento fue la*

creación de ese instituto de evaluación, transparencia, control, evaluación de gestión. (...) Y yo creo que esto deberíamos estarlo pensando también como política de Estado y entenderlo que es un beneficio para la administración en general y para la ciudad, también, para la administración en particular y para la ciudad en general.”

Estas manifestaciones resultan consistentes con las declaraciones que había hecho en anteriores oportunidades, especialmente al presentar el Programa: *“No se trata de que la política evalúe la política, sino que trascendamos ese vínculo, que rompamos ese círculo, para que ingrese la comunidad a través de sus instituciones y sea justamente allí en donde se indiquen los procesos que hay que evaluar y podamos rendir cuenta de evaluación”* (Texto extraído de Diario La Opinión, 23/02/2017. Nota completa en Anexo II)

Trascender ese vínculo, romper ese círculo, claramente da cuenta de la decisión de crear un organismo autárquico, dando lugar a la participación de las instituciones de todos los sectores, también del sector político.

Se hizo un análisis del contexto político del momento (2017) donde en palabras del entrevistado, vivíamos un *“...proceso de deterioro de la política como actividad, como actividad de defensa de los intereses de lo común, uno de los ataques políticos era, y sigue siendo, ahora más débil, pero en ese momento era muy fuerte, el ataque al ejercicio de la actividad política, a la falta de transparencia de la actividad política, a la corrupción en la actividad política, porque eso era, de alguna manera, funcional a los intereses de otros grupos de poder que siempre pujan por manejar los intereses de los argentinos y las argentinas.”*

Frente a esta crisis de la clase política y esta suerte de deslegitimación de la política que se proponía sobre todo desde la oposición rafaelina y el oficialismo nacional, la decisión del Intendente fue poner en valor a la política como actividad, como ejercicio. *“Veníamos de perder una elección y debíamos redoblar la apuesta, ... creábamos un organismo para que la misma comunidad nos evalúe, o sea, no nosotros mismos con una Secretaría, un área de gobierno.”*

Repasando las publicaciones de medios gráficos locales, se recupera una parte de sus declaraciones correspondientes al día de la presentación del Programa: *“Una manera de prestigiar y transparentar la política es someterla a evaluación, corregirla y ubicarnos en*

un lugar donde podamos estar junto a las instituciones, analizando cómo estamos haciendo las cosas, para qué las hacemos y cuáles son los resultados que obtenemos.”

https://issuu.com/diariocastellanos/docs/d2303_a8e2fdd205bc9a/4)

Sobre el rol de la oposición y la postura que adoptaron, no con la presentación del programa sino frente al proyecto de Ordenanza, el análisis fue muy crítico. “...creo que perjudicó una política de Estado fundamentalmente, pero creo que además terminó perjudicando un organismo donde ellos podían ser parte, tranquilamente, y desde ahí, trabajar si querían sinceramente la transparencia y el control de gestión...”

Se observa en las respuestas que existe un firme convencimiento sobre la importancia de incluir el componente de evaluación en la gestión pública, que se fundamenta en la transparencia pero también en la necesidad de tener un Estado eficiente y que tome las mejores decisiones políticas: “...no puede seguir siendo la gestión pública un lugar donde no se evalúa el impacto, donde el dinero de los contribuyentes se gaste en programas y en proyectos y que nunca se evalúe realmente si eso, si ese dinero, ese recurso, no lo llamemos dinero, de todo tipo, ha tenido el impacto que se esperaba, mayor, menor, igual, nulo, para poder bajarlo.”

Del mismo modo se manifestó ante la prensa luego de la firma del convenio de colaboración con CIPPEC: “Los que somos funcionarios tenemos que entrar en esa lógica de evaluación de lo que hacemos y de corrección de las cosas que están mal. Esto es lo que significa buscar transparencia. Transparencia en el manejo de los fondos, pero también en los procesos y los impactos de los programas y de los proyectos sobre nuestra comunidad.” (<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/168536/el-municipio-y-el-cippec-rubricaron-el-convenio-para-crear-rafaela-evalua>)

En otro pasaje de la entrevista, se conversó sobre el vínculo institucional y la articulación entre el gobierno local, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los liderazgos. Al respecto el mandatario afirmó que “...es un vínculo interinstitucional muy fuerte en todos los ámbitos, en lo productivo, en lo académico, en lo educativo, en las instituciones dedicadas a todos los temas sociales, y este no debe ser una excepción, al contrario, yo creo que es un organismo que va a seguir teniendo esa matriz de gestión local, liderada por el Estado local, pero con un fuerte acompañamiento de las instituciones.”

Profundizando sobre la articulación interinstitucional y en especial con las Universidades, considerando también los trabajos que ya se han realizado en el marco del Programa (Ver Gráfico VIII) el Intendente manifestó que “...son pilares fundamentales en el esquema de evaluación. Porque ahí cumplirían, cumplen, no cumplirían, el doble rol, porque también ya lo estamos llevando adelante desde el Programa Rafaela Evalúa, el rol que les sirve académicamente, como para todo el proceso de práctica de sus alumnos, y al Municipio le sirve como una mirada de evaluación. O sea que tenés la experiencia académica para los chicos en la práctica concreta y podés concretar las evaluaciones que el Municipio, en este caso el Departamento Ejecutivo, determina que es lo que hay que evaluar. (...) Pero las instituciones son claves en la evaluación, son claves en la interacción del trabajo y son claves también para la decisión y la puesta en práctica.”

Sobre la última parte de la entrevista se consultó si se consideraba necesario dar un mayor tiempo de “maduración” al programa antes de volver a presentar una ordenanza para crear el organismo, tomando como ejemplo lo que ocurrió con el Programa Rafaela Más Sustentable y el posterior Instituto para el Desarrollo Sustentable. De acuerdo al análisis del Intendente “...en el concejo municipal todo el mundo sabe de lo que estamos hablando, o por lo menos todos han escuchado que una de las políticas públicas que se están sugiriendo a los gobiernos locales, provinciales y nacionales son esferas de evaluación.”

De esa forma se interpreta que no considera necesario dilatar más el proceso, aunque también hace una reflexión práctica: “Yo lo que creo es que tal vez se necesite un contexto político, hay que evaluar los diálogos que hemos tenido, tal vez haya que haber ido con otro esquema, me refiero a que requiera una negociación diferente, una participación diferente de la oposición, porque hoy la oposición es oposición, pero mañana puede ser oficialismo y la oposición podemos ser nosotros.”

Finalmente, dialogamos sobre el futuro del programa: “Pero pensando no en lo chico o en lo de cortísimo plazo y pensando más en el largo plazo, la verdad que tener un instituto autárquico para este tipo de cosas, de evaluación de gestión, es un elemento con pocos precedentes en la Argentina y nosotros vamos a seguir peleando por eso. (...) entiendo que estamos en un impasse, creo que hay que volver a la carga con la creación del instituto, porque eso abriría mucho más el juego a más instituciones. Incluso me animaría a decidir o a creer que en algún momento puede tener alcance regional, porque digo, ¿por qué no

puede evaluarse también en algún momento el impacto del polo universitario rafaélino en la región? Y digo, ahí tenés también una evaluación de impacto.”

Análisis crítico y reflexiones

Desde el conocimiento teórico que durante años se ha construido respecto a la sistematización de experiencias, se señala que la etapa de reflexiones de fondo es el momento en que se deja hablar a la experiencia. Metodológicamente se propone que las reflexiones sean ordenadas y estructuradas de modo coherente con los objetivos de la sistematización.

Con ese propósito en el presente trabajo se han de abordar tres categorías: 1- la dimensión institucional; 2- la evaluación y monitoreo de políticas públicas y, 3- la dimensión política. La primera y tercera categoría son las que mejor responden a la metodología de sistematización ya que se enfocan principalmente en el proceso de la experiencia. La segunda categoría refiere al tema central de la experiencia, es decir, al proyecto, pero resulta vital analizar lo que ha ocurrido en torno a ella pues, en definitiva, de eso también depende la viabilidad o no del programa.

1- Sobre la dimensión institucional

Respecto a la primera categoría, como ya se adelantó, en el caso en estudio cobra una relevancia notoria lo relacional, el vínculo entre los agentes que conforman las instituciones. La confianza se ha generado entre las instituciones, pero, especialmente, entre las personas.

Estas relaciones de confianza y de colaboración, consolidadas a partir de una historia, son las que justifican la respuesta positiva ante la propuesta del gobierno local de asistir a la presentación del programa, de sentarse a debatir en los foros, de apoyar la iniciativa.

La dimensión institucional del desarrollo habla también de la heterogeneidad en el territorio. Una construcción social que le da cierta coherencia y que moviliza en conjunto, hacia un objetivo de bien común, pero que se construye a partir de una multiplicidad de actores, con sus propias lógicas, sus propios intereses y una forma particular de interpretar la realidad, su posición y la proyección futura.

Las respuestas de los entrevistados permiten afirmar lo dicho anteriormente. En varios pasajes de las entrevistas se ha puesto el énfasis en las personas, con nombre y apellido, y

en las distintas acciones que han compartido o desarrollado en conjunto. Puede verse que existe un reconocimiento al otro, a su historia, a sus capacidades, a sus influencias y a su poder. Este reconocimiento es multidireccional, se da entre el gobierno, la oposición y cada institución convocada en un ida y vuelta, y también se da entre las instituciones.

Los vínculos e interacciones institucionales son horizontales, de colaboración. Pero a diferencia de lo que ocurre con los entrevistados del sector sindical y académico, el sector vecinal se reconoce a sí mismo con menos poder e, incluso, no logra identificar la incidencia que sus propuestas han tenido en la redacción final del proyecto de Ordenanza. Acaso la valoración externa resulta más necesaria de lo que se pudiera suponer.

Dentro de esta categoría también se puede reafirmar el rol de liderazgo del estado local. Además de haber sido el autor de la iniciativa, lo que se observa es que cada vez que la Municipalidad de Rafaela convoca, el entramado institucional responde.

Si se analiza el proceso desde la teoría del Gobierno Abierto, se pueden extraer algunas conclusiones: no existen dudas que las instituciones tienen vocación de participar en cuanto iniciativa se les proponga y de colaborar, brindando su opinión, debatiendo, aportando la mirada y condiciones para el avance del programa.

Se había referido en el capítulo I que la ciudad de Rafaela cuenta con varias experiencias de gobierno abierto, y que en este caso se pretendía que la participación y colaboración de los actores del territorio tuviera mayor incidencia en la toma de decisiones, a tal punto que en la conformación del órgano político del instituto se previó una mayoría institucional, relegando el rol del Ejecutivo municipal a la parte operativa del mismo.

La propuesta de conformar un organismo ha sido bien recibida por las instituciones, no en todas con el mismo interés, claramente, pero en términos generales todas han expresado su voluntad de participar. Ello no sólo surge de las entrevistas, sino que quedó demostrado en los distintos foros de debate que se organizaron durante el año 2017 sobre los que se profundizó en el capítulo anterior.

Sin embargo, se identifica que el principal agente impulsor de esta iniciativa ha sido el estado. La participación de las instituciones se da a partir de alguna propuesta o invitación por parte del gobierno, pero ninguna de ellas ha sido promotora de acciones para evaluar o

monitorear programas municipales, aunque sí para instar la aprobación del proyecto de ordenanza de creación del instituto.

En otros términos, se advierte que existen distintos grados de involucramiento y compromiso con el programa. Algunos se han sentido invitados y no parte, aun siéndolo (A), mientras que los otros entrevistados han asumido un rol más activo, sea en la realización de los foros, co-organizando, o en la práctica evaluadora de algunos programas.

Lo cierto es que de acuerdo a como sucedieron los hechos, el liderazgo del estado local se torna sumamente necesario, casi imprescindible en esta instancia, en la que se encuentra aún en fase de programa y no se ha logrado la creación del Instituto autárquico.

También se puede intuir que el entusiasmo de los actores intervinientes responde al liderazgo del gobierno local y a la cultura arraigada de participar en los espacios de diálogo, lo que confirma el alto grado de desarrollo institucional de la ciudad de Rafaela.

Debiera tenerse presente entonces, que mantener un vínculo fluido entre las instituciones es condición necesaria para la sostenibilidad de los proyectos y que el Estado debe asumir el compromiso y responsabilidad de que ello suceda. Las instituciones acuden al estado por intereses particulares, en algunos casos sectoriales, pero cuando las iniciativas pretenden un objetivo más general resulta fundamental que el gobierno no abandone el liderazgo de las mismas.

Si el propósito a futuro es insistir en la conformación de una nueva institucionalidad, tanto el Estado como institución, cuanto el funcionario o funcionaria personalmente, deberán tener en claro que el tema necesita ser puesto y sostenido en la agenda pública. Las acciones que promueva el gobierno cuentan con el apoyo institucional, pero deben ser encaradas enérgica y activamente desde el Estado. Sobre este punto en particular vimos que el Intendente también se explaya, al referir a los diálogos y las estrategias que deben adoptarse para avanzar con el proyecto.

Puede identificarse como una debilidad del programa que se haya perdido el impulso y compromiso en generar espacios de participación con los demás actores. No obstante, al interior de la organización debería haberse continuado también con un trabajo más profundo, para que las demás áreas se constituyeran en aliados estratégicos. Cada una de ellas diseña e implementa programas y políticas en interacción con otros: instituciones de la sociedad

civil, el sector productivo, el sector del conocimiento, y los beneficiarios o destinatarios de esas acciones. Con la pretensión de que Rafaela Evalúa se conforme como nuevo espacio institucional, el gobierno, impulsor de la política, debería haberse mostrado compacto y comprometido con el programa, incorporándolo en los discursos y las acciones. Pero esto no sucede si no hay una directriz en ese sentido y un alto nivel de comunicación y coordinación entre el gabinete. Allí existe una oportunidad para potenciar el Programa y darle mayor grado de conocimiento, que no se supo aprovechar del todo en los años bajo análisis.

En este mismo enfoque al gobierno, podría replantearse si la creación de un organismo autárquico no requiere, tal vez, un mayor tiempo, ya que el modelo sugerido por CIPPEC guarda mucha coherencia con la historia de la ciudad y presenta múltiples ventajas, pero no es el único (y de hecho como Programa hemos visto que se hicieron muchos trabajos). En algunos pasajes recordábamos que existen variados espacios de participación donde se repiten las personas que asisten, generar otro espacio implicaría en la mayoría de los casos, nuevos compromisos de trabajo para las mismas mujeres y los mismos hombres, sobrecargados ya con tantas obligaciones. Por ello es fundamental que las instituciones también se apropien de la iniciativa y estén plenamente convencidos de la importancia de institucionalizar la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas.

2- Sobre la evaluación y monitoreo de políticas públicas

Respecto a la segunda categoría que se analiza a partir de las entrevistas, es decir la evaluación y monitoreo, una de las primeras reflexiones es la disparidad de conocimiento previo.

Se recuerda, como explica Díaz (Arroyo, y otros, 1998), que no todos los temas que están en la agenda pública se transforman en temas de la agenda política, y se decía, siguiendo a la misma autora, que es necesario que el tema responda a valores compartidos por un determinado grupo más o menos representativo socialmente para ser priorizado. Un aprendizaje de este proceso, a criterio de la tesista, es que tampoco todo tema que esté en la agenda política se transforma en un tema de la agenda pública si no existe un grupo que lo tome y comparta como propio.

En el caso del programa Rafaela Evalúa, el tema fue propuesto por el gobierno y desde allí pasó a formar parte de la agenda política.

Sin dudas que la evaluación y monitoreo de las acciones de un gobierno, de sus programas, sus políticas, se incluye entre los nuevos temas de la gobernanza. Aparece con mucha más fuerza cuando se pone en debate la pertinencia de las decisiones, la necesidad de que la evidencia científica las respalde. Para ello es necesario evaluar de manera sistemática y científica, construir información y analizarla objetivamente, considerar los resultados en términos de objetivos y también de nuevos hallazgos, medir el impacto en las sociedades.

El desconocimiento sobre estos temas para muchos gestores de lo público y para la gran mayoría de la sociedad, obliga a plantear una nueva estrategia. Esto se vio claramente en la respuesta del Concejal R.B. quien abiertamente admite que su postura se modificó a partir de una profundización en el tema desde el estudio.

La iniciativa, ya se dijo, fue altamente valorada y con la explicación del qué y el para qué de la evaluación, se logró el consenso necesario para avanzar con el programa. Se han comprendido las ventajas de la evaluación para hacer más eficiente y transparente la gestión pública. Entre los entrevistados y las instituciones que participaron en los foros hubo acuerdo al respecto, sin embargo, se presentan algunas dudas sobre el convencimiento respecto a la forma propuesta. Tal vez la idea de generar una nueva institucionalidad es la que no ha generado el entusiasmo que a priori se esperaba desde el gobierno. Y es que tal vez, en la misma lógica de razonamiento, la falta de comprensión sobre la práctica evaluadora y la relativa importancia dada a que la decisión respecto a los temas a evaluar estuviera en poder de las instituciones, sean las causas de esa falta de entusiasmo.

De ello puede deducirse que el tema no ingresó a una agenda compartida entre los actores. Y si una de las causas es el desconocimiento y otra la complejidad, la solución o estrategia para contrarrestar esto podría ser retomar esa agenda de foros y jornadas de capacitación, hacia adentro del estado y también con las instituciones. Porque la participación está casi garantizada, lo que resta es presentar una propuesta suficientemente atractiva para que se ponga en marcha nuevamente el proceso de participación y colaboración.

Entre tantos aprendizajes que dejan estos años del desarrollo territorial, es que los programas enlatados que bien pueden funcionar en otros lugares, no siempre son los más adecuados

para nuestro territorio. Debemos darle nuestra propia identidad e impronta. Como sostiene Madoery (Madoery, 2016) la política de desarrollo territorial tiene que generar propuestas específicas, no generalistas, y no replicar recetas válidas en otros contextos y para otras realidades, pues no siempre eso dará los resultados esperados.

La capacitación, con expertos, con profesionales idóneos que nos cuenten las ventajas de evaluar, es un camino. Pero no el único. Si retomamos la teoría del desarrollo endógeno, se hace necesario mirar hacia adentro, mirar al propio territorio y encontrar allí, las capacidades para revitalizar el programa. Ha surgido en las entrevistas que algunas instituciones tienen muy arraigada la práctica evaluatoria, con más o menos rigor científico, pero con experiencias, antecedentes, aprendizajes que pueden ser compartidos y que también enriquecerán el proceso y nutrirán el debate.

Retomar esta agenda pública requerirá por un lado la decisión y liderazgo político, pero deberá hacerse con otros, reconociendo el liderazgo en otros ámbitos e instituciones frente al tema, en el que por ejemplo las Universidades conocen y aplican desde mucho antes que el Estado. Es allí donde pueden buscarse socios estratégicos, que tomen el protagonismo y transmitan sus saberes, sus conocimientos, adquiridos en las aulas y también en sus andares administrativos.

Del mismo modo pueden rescatarse las evaluaciones que ha hecho hasta el momento el programa Rafaela Evalúa, que no son pocas y que se han desarrollado de manera colaborativa con otras instituciones. Allí también puede encontrarse un nuevo enfoque y nueva fuente de inspiración y atención hacia el programa. Comúnmente lo que se hizo fue una presentación pública de los resultados, del informe final de la evaluación. Se insiste en volver hacia adentro, recuperar la experiencia de ese trabajo de campo, de tantas entrevistas, de tanta categorización y tanto análisis. Que sean los propios entrevistadores y encuestadores quienes cuenten cómo ha sido trabajar en la evaluación; que sean los profesionales los que compartan el proceso que llevaron a cabo para llegar a las conclusiones; que no sea siempre el representante legal institucional el que “se siente al frente”. Y sobre todo, que se vuelva a los hombres y mujeres que han sido sujeto de estudio, qué ha significado para ellos la evaluación, qué cambios han notado a partir de la evaluación. Si se dan respuestas al “para qué evaluar” de manera profunda, superando la respuesta más sencilla de “dar transparencia”, si de verdad existe el compromiso de hacer mejores políticas públicas, si se

defiende con convencimiento el rol del estado, allí tal vez, pueda lograrse que el tema pase de la agenda política a la pública y con ello, que la discusión política partidaria se desarrolle seriamente, desde la política y no desde la coyuntura electoral.

3- Sobre la dimensión política

Así, corresponde abordar el tercer eje, que es la dimensión política, el peso que ha tenido el proceso electoral y el rol de la oposición.

En las entrevistas surge, sin ser una pregunta directa, que uno de los motivos que demoró o impidió la creación del organismo fue el contexto electoral. Se había advertido en uno de los foros, precisamente con el sector público, que discutir la creación de un organismo en tiempo de campaña electoral era peligroso para el proceso.

Se comparte esa mirada. Por un lado, se cree que los tiempos de campaña y sobre todo en elecciones intermedias, son difíciles porque los actores de mayor protagonismo en la escena pública -los candidatos- están enfocados en sus propias campañas y propuestas. Por otro lado, porque es difícil pensar que en tiempos en que la estrategia es diferenciarse, puedan confluír en un proyecto común, por bueno e interesante que resulte. Quien es opositor y disputa los espacios de poder buscará separarse de todo lo que pueda representar el oficialismo, para captar los votos de aquellos ciudadanos disconformes con el gobierno de turno.

De cualquier modo, tampoco hubo por ese entonces una crítica opositora al proyecto, lo que hubo fue mayormente indiferencia y la presentación de otros proyectos, como recuerda un entrevistado, apoyados en las clásicas teorías de control de cuentas y auditorías externas. Un proyecto que luego se reinventó incorporando el componente de la evaluación, pero que no cambiaba en absoluto la lógica de control externo, y que en los términos del propio concejal que impulsaba ese proyecto, cayó en “un híbrido” que no convenció.

Muchas veces se ha escuchado que lo urgente no deja tiempo para lo importante. El gobierno no escapa a ello, la política no escapa a ello. En relación al programa Rafaela Evalúa podría hablarse de dos etapas muy distintas: la primera etapa, activa y dinámica, con mucha visibilización, en la que tuvieron lugar los foros, las jornadas y seminarios. Otra etapa, la segunda, ha sido mucho más silenciosa, de trabajo interno, de redacción. La vuelta a las rondas de consulta no tuvo la misma impronta. Ya habían ocurrido las elecciones de 2017 y

el golpe para el partido gobernante lo sintieron todos, candidatos y miembros del gobierno. La dura derrota en las urnas puso en jaque el liderazgo del oficialismo y condicionó los vínculos personales. Porque como ya se ha dicho, son las instituciones las que dialogan, pero lo hacen a través de sus miembros, de personas sentipensantes, que tienen sus propios intereses, sentires, afinidades y también, preferencias partidarias.

Pero también la oposición tomó nota de ese resultado porque fueron los ganadores y eso les permitió contar con una mayoría total en el Concejo, que poco lugar dejaba para las discusiones profundas y objetivas.

Lo político y lo institucional se interrelacionan permanentemente. El modelo de organismo autárquico que se había propuesto, con el poder en manos de las instituciones, también debía replantearse. No porque hubiera un arrepentimiento, tampoco porque ya no se considerara que era la mejor forma de generar un espacio transparente, de participación y colaboración; sino porque había una nueva distribución de poder en el Concejo y la mayoría pasó a manos de la oposición.

El proyecto fue elevado, sin embargo, no superó la instancia de discusión en comisión. La oposición haciendo uso de su mayoría, no permitió que el proyecto avanzara. Así entonces, lo político cobró nueva fuerza y se impuso ante la propuesta de institucionalizar las evaluaciones. En su lugar, se aprobó una ordenanza de auditoría externa.

Iniciativas como ésta, requieren el apoyo de todo el arco político, porque se trata de crear un organismo que trascenderá a todos los que hoy ocupamos algún cargo. Entonces, habrá que retomar las reflexiones del Intendente y definir nuevas estrategias para debatir el proyecto, sumando otras voces que tengan el reconocimiento y valoración de los concejales y concejalas. Será necesario crear alianzas, sumar capacitaciones, apoyarse en los “socios” y posicionar el tema nuevamente en la agenda política.

Nos esforzamos por distinguir a la auditoría de la evaluación, y allí tal vez hubo un error estratégico con la oposición, empecinada en auditar al Ejecutivo. De hecho, se ha realizado ya una auditoría externa. En la discusión política podía ponerse más énfasis en la complementariedad de ambas, en como una potencia a la otra, que en las diferencias.

Como se explicó, el programa continuó trabajando dando lugar a varias evaluaciones y monitoreos de programas y acciones. Las distintas instituciones continuaron brindando su apoyo y participando en los proyectos.

Queda demostrado que los objetivos planteados a fines de 2016 con la celebración del convenio de colaboración con CIPPEC se sostuvieron durante todo el proceso del programa Rafaela Evalúa, aún cuando no se alcanzó todavía la conformación del organismo autárquico, que era uno de los objetivos propuestos. Sostener entonces, esos mismos principios, metas y fundamentos, demuestran el claro convencimiento del Ejecutivo municipal sobre las ventajas y fortalezas tanto de la evaluación de las políticas públicas como de la institucionalización en un organismo plural y con fuerte participación e incidencia de las organizaciones de todos los sectores de Rafaela.

Esas certezas son, seguramente, las que motorizan e impulsan la continuidad del trabajo del equipo evaluador. Además, puede concluirse que reafirman también la concepción del trabajo articulado entre los sectores público y privado, sin distinciones de afinidades políticas, aún con las diferencias marcadas entre los intereses de unos y otros, como modo de gobernanza y como valor para el desarrollo institucional del territorio.

La firme decisión política que se advierte en el titular del Ejecutivo municipal, no exenta de autocríticas y reflexiones, constituye una base sólida para sostener el proyecto en la agenda política y pública.

El acompañamiento de las instituciones, reflejado en las entrevistas realizadas y en sus intervenciones en los foros de debate y en los trabajos ya realizados, aportan y enriquecen esa decisión.

Capítulo IV: Conclusiones

El interrogante que guió toda la investigación, fue conocer sobre las herramientas que pueden generar y/o adoptar los gobiernos, en este caso locales, para fortalecer la transparencia de la gestión y promover la participación ciudadana. Ello, a través de la sistematización de experiencias del programa Rafaela Evalúa de la ex Secretaría de Auditoría y Control de Gestión de la Municipalidad de Rafaela.

Partimos desde la Constitución Nacional y el derecho de acceder a la información pública, como uno de los pilares fundamentales del sistema republicano. Este derecho y como contracara, la obligación de los Estados de brindarla, refiere a características muy claras: la información debe ser completa, veraz, oportuna y su acceso debe ser gratuito.

Para que este derecho se torne operativo, hemos visto que existen numerosos mecanismos que se inscriben bajo el concepto de Gobierno Abierto, concepto que abarca tres ejes, la transparencia, la participación y la colaboración. También hemos advertido que existe una brecha entre los gobiernos y la ciudadanía, por lo que destacamos la necesidad de que se potencien las instancias de colaboración y participación ciudadana para no sólo conocer los actos de gobierno, sino también incidir en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Esta reflexión nos lleva a estudiar el tema desde el enfoque del desarrollo territorial.

En el Capítulo I de este trabajo se abordó el marco teórico desde el cual luego se sistematiza el caso de la ciudad de Rafaela y el programa Rafaela Evalúa, para intentar dar respuesta al interrogante inicial: ¿Qué herramientas pueden incorporar los gobiernos locales para promover la transparencia y consolidar la participación ciudadana? Y aún más, ¿El programa Rafaela Evalúa, da respuesta a ese propósito?

El primer paso para comprender el enfoque del desarrollo territorial es entender que los territorios deben considerarse no sólo como espacios geográficos, sino como construcciones sociales, donde es el vínculo entre los distintos actores que intervienen y las relaciones que allí se desenvuelven, las que lo dotan de una identidad propia, que reconoce una historia y una proyección común. La calidad de esas relaciones dota a los territorios de mayor o menor capacidad para el desarrollo.

La mirada multidimensional del desarrollo territorial nos hace comprender que el desarrollo institucional es el punto de partida para el despliegue de las otras dimensiones, el desarrollo económico, el desarrollo social y humano, el desarrollo sustentable. Así como el desarrollo endógeno pone de relieve la condición indispensable del protagonismo de los territorios y de los procesos que nacen en ellos, que se gestan, maduran y se ejecutan con una impronta propia.

Las iniciativas de Gobierno Abierto, entonces, constituyen herramientas que aportan al desarrollo institucional de los territorios, en tanto contribuyen a fortalecer los lazos entre los distintos actores y a involucrarlos activamente en la toma de decisiones. La participación y colaboración de la ciudadanía y de las instituciones que propone el programa Rafaela Evalúa, tiende a alcanzar los puntos más altos en la escala de participación. Como se señalaba en el Capítulo I, las nuevas estructuras, funciones y capacidades, las articulaciones y espacios multiactorales, el entramado institucional colaborativo y el trabajo en red, son indicios de una evolución y desarrollo auspicioso del Gobierno Abierto.

Las políticas públicas serán el campo de trabajo y objeto de debate en las distintas instancias de participación y colaboración. Esas *instancias* son lo que denominan los autores como *momentos* en el ciclo de vida de las políticas públicas, y hemos visto en el desarrollo argumental del Capítulo I, como la participación y colaboración de la sociedad puede generarse en cada uno de ellos.

Como señalaba Sabatier (Sabatier, 2010) las políticas públicas involucran la participación de distintos actores, con sus propios valores, intereses y percepciones de la situación problemática, por ello el campo de las políticas públicas no está exento de conflictos y contiene el gran desafío de construir consensos desde las diferencias.

A los fines de este trabajo y siendo el programa Rafaela Evalúa una propuesta para evaluar y monitorear las políticas, programas y proyectos a través de la participación y colaboración ciudadana, nos hemos centrado, precisamente, en la profundización de ese momento del ciclo de las políticas públicas.

La evaluación de las políticas públicas resulta estratégica para los estados, porque a través de ella se pueden obtener datos y evidencias rigurosas sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de las decisiones adoptadas y en ejecución. Como se expuso al desarrollar el

apartado de gobierno abierto, la motivación para participar está directamente relacionada con la percepción de la eficacia política, por lo tanto, esas motivaciones deben ser nutridas con el conocimiento de los resultados de las decisiones políticas. Reiteramos que la ciudadanía decidirá ser parte si percibe que los funcionarios son realmente servidores públicos y para ello, la rendición de cuentas en sentido amplio, es una herramienta fundamental.

Dentro de las tipologías de evaluación de políticas públicas, son las evaluaciones de impacto las que mejor cumplen esa función. El propósito es establecer los efectos entre las políticas públicas y la mejora en el bienestar de los destinatarios, mide los cambios, los impactos y los atribuye a los programas, a partir de un análisis de relación causal.

Las evaluaciones se constituyen en evidencia científica para la toma de decisiones y puede ser aprovechada no sólo por los funcionarios públicos, sino también por las organizaciones de la sociedad civil.

Pero vimos que no sólo la evaluación de impacto genera esta evidencia. También existen otras tipologías de evaluaciones y otros métodos que contribuyen al aprendizaje desde la práctica, como las sistematizaciones de experiencias.

El monitoreo, en tanto permite la recopilación sistemática de datos, resulta fundamental para una posterior evaluación. Estas acciones bien pueden llevarse adelante de manera participativa, involucrando activamente a los beneficiarios o destinatarios del proyecto que se analice, como sucede en Rafaela con la comisión de monitoreo de la obra pública de cloacas para los barrios Villa Los Alamos y Villa Aeroclub.

Estamos convencidos de que los aportes de la evaluación de las políticas públicas, redundará en mejores decisiones, mejores programas, más equidad y mejor calidad de vida para los argentinos y argentinas.

En el Capítulo II la perspectiva adoptada se encuadra en la sistematización de experiencias. Para ello, retomamos las necesidades políticas que orientaron a la creación del programa y reconstruimos una memoria de las distintas actividades que tuvieron lugar entre diciembre de 2016 y diciembre de 2019.

La presentación de Rafaela Evalúa lo planteaba como una iniciativa para la transparencia y la participación. El desarrollo del programa, realizado con el acompañamiento y asesoramiento de CIPPEC, incluyó distintas etapas: los diálogos y sensibilización de los actores, el diseño institucional del organismo de evaluación y la puesta en marcha -que no se logró a través de la creación de un ente de evaluación- a través de trabajos concretos.

La primera fase recorre la capacitación interna de los equipos, seminarios, charlas y los foros de participación ciudadana que tuvieron lugar durante el año 2017.

Al analizar las entrevistas se comprende que la capacitación ha sido un componente importante del programa y que si se retoma este camino, puede tener una influencia valiosa en su continuidad y para alcanzar el objetivo de la creación del organismo. Además se considera que es muy importante que puedan seguir capacitándose los agentes del municipio, tanto a aquellos que trabajan en el programa, como los empleados de otras áreas y también a aquellos funcionarios nuevos que asumieron en 2019 y no participaron en el período anterior.

Sabemos por experiencia que tanto los procesos de auditoría interna como las evaluaciones, se plantean en clave de aprendizaje y con el objetivo de poder introducir mejoras; pero también sabemos que resulta un mejor trabajo cuando todos los actores se involucran y se sienten parte del proceso. De allí que la propuesta de evaluar se haya hecho a través de la participación y la colaboración. Una de las conclusiones de todo este trabajo es que aquello no sucede espontáneamente, requiere trabajo y esfuerzo constante y consciente, hacia dentro de la institución municipal y afuera con las demás instituciones.

En la segunda etapa se trabajó en la redacción del proyecto de ordenanza, y así se verifica que realmente el programa constituye una herramienta de Gobierno Abierto, donde la participación ciudadana e institucional tiene alta incidencia para la elaboración del marco jurídico necesario para la constitución de un organismo autárquico.

A partir de ese momento se empieza a notar la influencia de lo político en el desarrollo y avance del proyecto. Esta visión, compartida por todos los entrevistados, pone sobre aviso a la actual conducción de la Secretaría de Auditoría y no debiera ser minimizada. Se recomienda que durante un año de campaña electoral, las actividades del programa estén más orientadas a la generación de capacidades que a impulsar nuevamente la Ordenanza.

En definitiva, creemos que toda la investigación hecha hasta aquí reafirma la coherencia del proyecto y estamos convencidos de la importancia y trascendencia que tiene para la ciudad, por lo que recomendamos que se retomen los diálogos con las instituciones, las propuestas de capacitación, encuentros donde pueda debatirse de modo sincero, sin cometer los mismos errores del pasado.

Los rafaelinos y rafaelinas tienen estándares muy altos de exigencia a sus gobernantes, pero también son personas dispuestas a aportar y a colaborar. Pero el gobierno debe asumir con firmeza el liderazgo del proyecto, de lo contrario, si otra vez se pierde el impulso, el avance a la institucionalización volverá a estancarse.

El programa Rafaela Evalúa y la redacción del proyecto de Ordenanza para la creación del organismo autárquico de monitoreo y evaluación de políticas públicas es también un ejemplo de construcción colectiva y de desarrollo endógeno. Así lo han valorado los entrevistados, poniendo de resalto lo que señalaba el Concejal R.B. al decir “...*el proceso ha significado la concreción de una verdadera construcción participativa...*”

Se explicó a través de estas páginas, cómo fueron los aportes de las instituciones los que dieron forma al futuro organismo, a través de los foros y de las rondas de consulta subsiguientes donde se presentó la propuesta y donde se incorporaron modificaciones y correcciones, hasta llegar al proyecto de ordenanza que se elevó al Concejo.

De eso se trata la construcción colectiva, de partir desde posiciones particulares, con intereses personales y a veces contrapuesto, y a pesar de las diferencias, encontrar puntos en común que nos lleven a consensos donde quien gana es la ciudad, no un sector ni un partido político.

Los diálogos deben hacerse más fluidos, con todos los actores, deben generarse nuevos lazos, fortalecer los vínculos ya existentes y potenciar las capacidades instaladas en las distintas instituciones..

Plantear la creación de un organismo, desde el Estado, donde luego la decisión y gobierno del mismo esté en manos de las instituciones, es sin dudas una demostración de voluntad política de robustecer la participación ciudadana, empoderando a las instituciones. Es un intento por alcanzar la cúspide de la pirámide de participación.

Ya no se trata sólo de dar transparencia a los actos de gobierno, de rendir cuentas o de auditar los procedimientos desde el punto de vista formal, financiero y económico.

Es necesario dar paso a la evaluación y el monitoreo, de modo sistemático y profesional. De manera institucionalizada, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. La evaluación de los programas promueve la mejora de las políticas públicas y de la acción estatal. Durante estos años, desde diciembre de 2016, insistimos en la necesidad de tener políticas públicas basadas en evidencia y también en la necesidad de generar espacios de participación ciudadana con real incidencia en la toma de decisiones.

Estas ideas, inspiradoras del programa, se han sostenido durante todo el proceso de discusión, han guiado las evaluaciones hechas hasta el momento y deben tenerse siempre presentes para asegurar la continuidad de Rafaela Evalúa.

“Sin embargo, el tesista es influido por su contexto. Posee una historia de vida, en la que se sustentan sus criterios, elecciones, perspectivas. No parte de un marco interpretativo a-valorativo, posee una postura -como toda posición, política- aunque esté convencido que lo que él está haciendo es ciencia, pura ciencia. Y sí, como cualquier acto humano, la ciencia es política, por más que se la intente disfrazar de otra cosa.” (Ariel García, investigador CONICET, El lado B de la investigación)

El camino recorrido mostró un campo fecundo y también los obstáculos a enfrentar. El propósito de este trabajo ha sido, y esperamos haberlo cumplido, recoger las enseñanzas de cuatro hermosos años de diálogo, participación, transparencia y evaluación.

Bibliografía

Albuquerque, F. y. (s.f.). *www.conectadel.org*. Obtenido de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>

Albuquerque, F., Costamagna, P., & Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. San Martín: UNSAM Edita.

Amaya, P. N. (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. Universidad Autónoma de Barcelona.

Aquilino, N., & Amaya, P. (2015). *Mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina*. Obtenido de http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/Diagnostico_Evaluacion_de_PP_en_Argentina.pdf

Aquilino, N., Arias, E., Estevez, S., & Suaya, A. (2014-2015). Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina *. *STUDIA POLITICÆ*.

Arroyo, D., Coraggio, J., Diaz, C., Fernandez de Luco, M., García Delgado, D., Isuani, E., . . . Schweinheim, G. (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: IDR.

Ayub, S. V. (2011). *Transferencias transparentes: herramientas para la evaluación y la promoción de la transparencia*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio de Argentina, Perú y País Vasco*. Donostia-San Sebastián: Deusto Publicaciones.

Costamagna, Pablo y Perez Rossi, Sergio. (2015). *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL*. ConectaDEL.

Di Virgilio, M., & Solano, Romina. (2013). *Monitoreo y Evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y UNICEF.

Fung, A. (2013). Infotopia. Desatando el poder democrático de la transparencia. *Utopías reales, Politics & Society*.

Gertler, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica. Segunda Edición*. Washington: Banco Mundial.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación* (Quinta ed.). México: The McGraw-Hill Companies.

icedel.rafaela.gob.ar. (2020). Obtenido de <http://icedel.rafaela.gob.ar/archivos/BV-PDF/mapacompleto.pdf>

Jara H., O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. Bogotá: CINDE.

Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo Territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. Donostia-San Sebastián: Deusto Publicaciones.

Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: Ediciones UNTDF.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Agora*.

Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o Responsabilidad? El sujeto y el objeto de un estado responsable. *Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panama.

Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del Gobierno Abierto. Lecciones de la Experiencia Internacional*.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *ESTADO Y POLITICAS ESTATALES EN AMERICA LATINA: HACIA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACION*.

Peiretti, D., & Spinelli, E. (2019). Sistematización de experiencias en desarrollo territorial: aprendizajes y desafíos desde el Taller de Praxis de la Maestría en DT y el Instituto Praxis – Facultad Regional Rafaela. *1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras*

Jornadas de Desarrollo, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

Rébola, R. C. (Febrero de 2017). Sobre la capacidad estratégica para el Diálogo. Un análisis de las relaciones de poder en el proceso de Desarrollo local de Rafaela 2003 - 2015. Rafaela, Santa Fe, Argentina.

Sabatier, P. (Octubre de 2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. *Traducción del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Sirvent, M. (2006). http://postitulo.socioeducativa.infod.edu.ar/archivos/repositorio/500/718/Sirvent_El_proceso_de_investigacion.pdf.

Spinelli, E. (2020). Comunicación y Sistematización de Experiencias, aprendizajes sobre una política ambiental territorial, Rafaela Más Sustentable.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Book print digital.

www.cepal.org. (s.f.). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial#:~:text=El%20desarrollo%20territorial%20se%20entiende,sociopol%C3%ADticas%20culturales%20y%20ambientales%20en>

Zingoni, J. M. (2015). *Gobernar la ciudad. Desarrollo local y políticas urbanas municipales.* Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns.

Anexo I – Formularios de entrevista

Entrevistado A: J. G. (Federación de Entidades Vecinales)

- 1- Haciendo un poco de historia sobre la institución que representa, ¿Cómo han sido los vínculos con la Municipalidad de Rafaela, considerando especialmente la gestión gubernamental 2015-2019?
- 2- Si tuviera que señalar de 1 a 10 la fluidez de los diálogos entre ambas instituciones, siendo 1 el nivel más bajo o nulo y 10 el más fluido, ¿cómo lo calificaría y por qué?
- 3- Respecto a la práctica evaluadora de las políticas públicas, ¿tenían conocimiento previo sobre este concepto? ¿Tenían alguna experiencia previa en evaluación y monitoreo de procesos?
- 4- ¿Podría recordar cómo tomaron conocimiento sobre el programa municipal Rafaela Evalúa? ¿Participaron en las instancias de debate y foros de discusión?
- 5- ¿Considera que su participación tuvo incidencia para la redacción del Proyecto de Ordenanza de creación del Instituto Autárquico?
- 6- La institución que representa, ¿participa en otras instancias de articulación público privada?
- 7- ¿Qué reflexión puede compartir sobre el proceso del programa, a la luz de la situación actual del mismo?
- 8- ¿Cuál es su opinión sobre el proyecto de creación de un instituto autárquico de monitoreo y evaluación de políticas públicas?
- 9- ¿Cuáles considera que son los motivos por los que aún no se ha creado formalmente el instituto?
- 10- ¿Conoce alguno de los procesos de monitoreo y evaluación que ha desarrollado el Municipio de Rafaela a través del Programa Rafaela Evalúa? ¿Han participado en alguno?
- 11- En términos de la matriz FODA, ¿Cuál es la principal fortaleza del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal amenaza (factores externos negativos) del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal debilidad (factores internos negativos) del Programa Rafaela Evalúa?

Entrevistado B: D. C. (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales - SEOM)

- 1- Haciendo un poco de historia sobre la institución que representa, recuerde en qué año se creó el SEOM. ¿Cómo han sido los vínculos con la Municipalidad de Rafaela, considerando especialmente la gestión gubernamental 2015-2019?
- 2- Si tuviera que señalar de 1 a 10 la fluidez de los diálogos entre ambas instituciones, siendo 1 el nivel más bajo o nulo y 10 el más fluido, ¿cómo lo calificaría y por qué?
- 3- Respecto a la práctica evaluadora de las políticas públicas, ¿tenían conocimiento previo sobre este concepto? ¿Tenían alguna experiencia previa en evaluación y monitoreo de procesos?
- 4- ¿Podría recordar cómo tomaron conocimiento sobre el programa municipal Rafaela Evalúa? ¿Participaron en las instancias de debate y foros de discusión?
- 5- ¿Considera que su participación tuvo incidencia para la redacción del Proyecto de Ordenanza de creación del Instituto Autárquico?
- 6- La institución que representa, ¿participa en otras instancias de articulación público privada?
- 7- ¿Qué reflexión puede compartir sobre el proceso del programa, a la luz de la situación actual del mismo?
- 8- ¿Cuál es su opinión sobre el proyecto de creación de un instituto autárquico de monitoreo y evaluación de políticas públicas?
- 9- ¿Cuáles considera que son los motivos por los que aún no se ha creado formalmente el instituto?
- 10- ¿Conoce alguno de los procesos de monitoreo y evaluación que ha desarrollado el Municipio de Rafaela a través del Programa Rafaela Evalúa? ¿Han participado en alguno?
- 11- En términos de la matriz FODA, ¿Cuál es la principal fortaleza del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal amenaza (factores externos negativos) del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal debilidad (factores internos negativos) del Programa Rafaela Evalúa?

Entrevistada C: P. Q. (UTN FRRA)

- 1- Haciendo un poco de historia sobre la institución que representa, ¿Cómo han sido los vínculos con la Municipalidad de Rafaela, considerando especialmente la gestión gubernamental 2015-2019?
- 2- Si tuviera que señalar de 1 a 10 la fluidez de los diálogos entre ambas instituciones, siendo 1 el nivel más bajo o nulo y 10 el más fluido, ¿cómo lo calificaría y por qué?

- 3- Respecto a la práctica evaluadora de las políticas públicas, ¿tenían conocimiento previo sobre este concepto? ¿Tenían alguna experiencia previa en evaluación y monitoreo de procesos?
- 4- ¿Podría recordar cómo tomaron conocimiento sobre el programa municipal Rafaela Evalúa? ¿Participaron en las instancias de debate y foros de discusión?
- 5- ¿Considera que su participación tuvo incidencia para la redacción del Proyecto de Ordenanza de creación del Instituto Autárquico?
- 6- La institución que representa, ¿participa en otras instancias de articulación público privada?
- 7- ¿Qué reflexión puede compartir sobre el proceso del programa, a la luz de la situación actual del mismo?
- 8- ¿Cuál es su opinión sobre el proyecto de creación de un instituto autárquico de monitoreo y evaluación de políticas públicas?
- 9- ¿Cuáles considera que son los motivos por los que aún no se ha creado formalmente el instituto?
- 10- ¿Conoce alguno de los procesos de monitoreo y evaluación que ha desarrollado el Municipio de Rafaela a través del Programa Rafaela Evalúa? ¿Han participado en alguno?
- 11- En términos de la matriz FODA, ¿Cuál es la principal fortaleza del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal amenaza (factores externos negativos) del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal debilidad (factores internos negativos) del Programa Rafaela Evalúa?

Entrevistado: Concejal R.B.

- 1- Respecto a la práctica evaluadora de las políticas públicas, ¿tenía conocimiento previo sobre este concepto? ¿Tenía alguna experiencia previa en evaluación y monitoreo de procesos?
- 2- ¿Podría recordar cómo tomó conocimiento sobre el programa municipal Rafaela Evalúa? ¿Participó en las instancias de debate y foros de discusión?
- 3- ¿Considera que su participación tuvo incidencia para la redacción del Proyecto de Ordenanza de creación del Instituto Autárquico?
- 4- ¿Qué reflexión puede compartir sobre su posicionamiento frente a la iniciativa, en el transcurso del programa?

- 5- ¿Qué reflexión puede compartir sobre el proceso del programa, a la luz de la situación actual del mismo?
- 6- ¿Cuál es su opinión sobre el proyecto de creación de un instituto autárquico de monitoreo y evaluación de políticas públicas?
- 7- ¿Cuáles considera que son los motivos por los que aún no se ha creado formalmente el instituto?
- 8- ¿Conoce alguno de los procesos de monitoreo y evaluación que ha desarrollado el Municipio de Rafaela a través del Programa Rafaela Evalúa? ¿Han participado en alguno?
- 9- En términos de la matriz FODA, ¿Cuál es la principal fortaleza del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal amenaza (factores externos negativos) del Programa Rafaela Evalúa? ¿Cuál es la principal debilidad (factores internos negativos) del Programa Rafaela Evalúa?

Anexo II – Artículos periodísticos y publicaciones en revistas especializadas

Presentaron el programa para el control de la gestión del Municipio

Locales 23 de febrero de 2017 Por Redacción

“Lo importante es que siempre gane la ciudad”, expresó el intendente Castellano al destacar una iniciativa que fomenta la participación de la red institucional para monitorear las políticas públicas municipales.



FOTO J. BARRERA LANZAMIENTO. Castellano presidió la presentación en sociedad de este espacio de auditoría y control.

El intendente Luis Castellano dio ayer un nuevo paso en su objetivo de construir un espacio participativo que se dedique a auditar la gestión municipal para garantizar la transparencia en el manejo de la cosa pública. En el Complejo Cultural del Viejo Mercado, encabezó la presentación del programa “Rafaela Evalúa, una iniciativa para la transparencia y la participación”, y que contó con la asistencia de referentes de un amplio arco de instituciones de la ciudad, concejales y funcionarios; asimismo, Natalia Aquilino, en representación del programa Incidencia, Monitoreo y Evaluación de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la entidad que colabora en el desarrollo del proyecto. También estuvieron el presidente del Concejo, Silvio Bonafede, la especialista en organismos de evaluación de políticas públicas, Cristina Díaz y la secretaria de Control de Gestión de la municipalidad, Amalia Galanti.

“La evaluación es una necesidad marcada por el signo de los tiempos”, sostuvo Castellano durante el acto al que asistieron incluso concejales de la oposición legislativa que impulsan un proyecto para crear la Unidad de Control Municipal, un organismo auditor. “La necesidad de que los dirigentes podamos ser evaluados por la comunidad”, agregó el Intendente.

“Creo que han pasado muchas cosas en la Argentina y en el mundo, que han provocado un quiebre entre los representantes y los representados, por lo que se necesita reconstruir un vínculo mucho más fuerte de generación de confianza necesaria y básica para gobernar”, indicó Castellano. “Tenemos un debate público que se está dando en el Concejo Municipal, acerca de organismos de evaluación, y nosotros queremos invitarlos a todos a dar un salto hacia el futuro”, enfatizó el titular del Ejecutivo. “Que Rafaela pueda ser líder en la Argentina también en procesos evaluatorios”, remarcó.

Para Castellano, la constitución de "Rafaela Evalúa" trasciende una gestión al señalar: "Hoy nos toca ser oficialismo, mañana nos puede tocar ser oposición, pero lo importante es que gane siempre la ciudad, lo importante es que ganen los ciudadanos, y que gobierne quien gobierne, sepamos que lo que vamos haciendo sea cada vez mejor, que llegue a la mayor cantidad de gente y que fundamentalmente suceda con transparencia; en definitiva, que se hagan bien las cosas".

"No se trata de que la política evalúe la política, sino que trascendamos ese vínculo, que rompamos ese círculo, para que ingrese la comunidad a través de sus instituciones y sea justamente allí en donde se indiquen los procesos que hay que evaluar y podamos rendir cuenta de evaluación", declaró en otro pasaje de su discurso el Intendente.

"Mostrar no es lo mismo que demostrar, informar no es lo mismo que comunicar, nosotros no solamente queremos mostrar e informar, sino que queremos demostrar y comunicar, y esto es un proceso en red que nos involucra a todos", reflexionó.

"Sabemos que caminamos hacia un organismo de evaluación en el que la presencia de la comunidad será clave, sabemos que habrá aportes de todos los sectores, y dentro de esos sectores está también el sector político (la oposición, el Concejo), pero no puede ser el único sector; hay una necesidad imperiosa de incluir a la comunidad toda", agregó.

"Esto es lo que pretendemos hacer, esto es lo que tenemos que construir juntos, como hacemos las cosas siempre, y ojalá pueda ser un espacio desde el que Rafaela lidere un proceso de transparencia de políticas públicas que replique en toda la Argentina", enfatizó.

Por su parte, Aquilino subrayó que el CIPPEC "se siente honrado de que Rafaela haya elegido a nuestra organización para ayudarnos en este proceso". "La evaluación debe ser una función estratégica del Estado. La Argentina en este contexto está extremadamente retrasada, en la región latinoamericana y con respecto a Europa, Argentina está atrasada 30 años en esta discusión. Nuestro rol en el CIPPEC es tratar de que esa discusión progrese y se tecnifique. En este contexto nos parece interesantísimo poder comenzar un diálogo con el municipio de Rafaela con toda la comunidad, con el poder legislativo local para poder pensar entre todos qué podemos hacer en materia de evaluación en Rafaela", precisó Aquilino, que es oriundo de nuestra ciudad. Por último, Díaz, consideró que "Rafaela nuevamente está picando en punta, ahora con este tema" y al mismo tiempo resaltó que "es necesario desmitificar la noción de evaluación como algo externo que viene a castigarnos o a premiarnos, y ver el sentido profundo. Evaluar es poner las cosas en relación a valores, contrastar lo que hacemos en relación con valores".

"El control no corresponde solamente al poder ejecutivo, ni a los concejales ni al órgano de contralor, es de la sociedad toda, por eso a mí me parece muy auspicioso que haya aquí tantos representantes de la sociedad civil, para generar políticas públicas y pensar cómo hacerlas más transparentes, como más equitativas y a la vez evaluarnos", finalizó Díaz.

<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/173837/presentaron-el-programa-para-el-control-de-la-gestion-del-municipio>

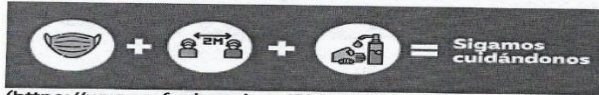
26/1/2021

"Rafaela Evalúa" dio inicio con un interesante seminario internacional

(/a_default/user/login?_next=%2Fcontenido%2F176076%2FRafaela-evalua-dio-inicio-con-un-interesante-seminario-internacional%3Flogged-in%3D1)

LA OPINION

edición digital



Ciudad de Rafaela

(<https://www.rafaela.gob.ar/Sitio/#/Programa/295>)

"Rafaela Evalúa" dio inicio con un interesante seminario internacional

Locales (<https://diariolaopinion.com.ar/categoria/4/locales>) 23 de marzo de 2017 Por Redacción

El acto de apertura de "Evaluación para la Transparencia y la Participación" contó con la presencia de un amplio arco de legisladores y funcionarios provinciales y locales, como así también autoridades institucionales de la ciudad.

26/1/2021

"Rafaela Evalúa" dio inicio con un interesante seminario internacional



FOTO PRENSA MUNICIPALIDAD APERTURA / Natalia Aquilino (izq) - Amalia Galanti (der) acompañaron al Intendente Luis Castellano en el Viejo Mercado.



(<https://www.rafaela.gob.ar/Sitio/#/Programa/295>)

A lo largo de toda la jornada de ayer se desarrolló en el Complejo Cultural del Viejo Mercado el Seminario Internacional "Evaluación para la Transparencia y la Participación", organizado conjuntamente por la Municipalidad de Rafaela y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

"UN GRAN SALTO HACIA UN NUEVO PARADIGMA"

"Lo más rico de este encuentro es su pluripartidismo", manifestó el intendente Castellano al dirigirse a los presentes, "de lo contrario nos estaríamos mirando al ombligo".

"Queremos dar un gran salto hacia un nuevo paradigma acerca de cómo se ejecutan las políticas públicas", agregó.

El Intendente repasó por diferentes medidas que se vinieron dando para mejorar la transparencia: la ordenanza de acceso público a la información, un área específica de auditoría interna (primero Subsecretaría ahora Secretaría), el portal de Gobierno Abierto. "Pero parecería que ninguna de estas herramientas alcanza para estar a la altura de las exigencias que la sociedad tiene con los funcionarios

públicos".

"Aquí se da una confluencia interesante: integrantes del Concejo Municipal vienen llevando adelante una idea de Tribunal de Cuentas que nosotros tomamos en cuenta, y que fue un aporte que nos ha permitido avanzar con algo que yo creo es superador: este organismo de evaluación, control y transparencia que queremos crear, y donde participan estas instituciones de la sociedad civil", comparó.

"No ha dado resultado efectivo que la política controle a la política: ya no importa si es oposición u oficialismo; lo que creo que nos puede llevar a dar un salto en lo que respecta al control y la evaluación, es que la sociedad civil sea la que controle a quienes estamos a cargo de la administración de los fondos del Estado, y cómo llevamos adelante los procesos con esos recursos", enfatizó.

"Creo que una manera de prestigiar y transparentar la política es someterla a evaluación, corregirla y ubicarnos sinceramente en un lugar donde podamos estar junto con las instituciones, analizando cómo estamos haciendo las cosas, para qué las hacemos y cuáles son los resultados que obtenemos", enumeró la máxima autoridad municipal.

LAS MEJORES EXPERIENCIAS

"Nos hemos esforzado mucho para traer a Rafaela a las que consideramos que son las mejores experiencias de evaluación, tanto de nivel nacional como internacional", manifestó Natalia Aquilino, directora del Programa de Indidencia, Monitoreo y Evaluación del CIPPEC, al hacer uso de la palabra, y en referencia a los renombrados especialistas que participaron de los paneles que tuvieron lugar a continuación.

Firma simbólica del acta de compromiso

Como parte del acto de apertura se efectuó la firma simbólica del Acta de Compromiso por la Transparencia, "un compromiso con la construcción colectiva, con el hacer juntos con el que identificamos nuestra acción de gobierno: participativa, basada en el diálogo y la concertación", se anunció durante la ceremonia.

El Intendente municipal, junto a legisladores provinciales y locales, funcionarios de ambos niveles de gobierno y referentes institucionales rubricaron el acta simbólica, cuyo documento original será oportunamente rubricado.

Los paneles

Por la mañana tuvieron lugar tres paneles. El primero de ellos, denominado "Oportunidades y desafíos de la evaluación", estuvo a cargo de Paula Giovagnoli y María Estela Moreno. Moderó el coloquio Natalia Aquilino.

Del segundo panel, llamado "La experiencia argentina" participaron Emanuel Ferrario, María Paz Gutiérrez, Ignacio Cámara, y Diego Peiretti. Moderó Amalia Galanti.

En el tercer y último panel de la mañana, se abordó la temática "La experiencia internacional". La conferencista fue la doctora Mónica Ballescá, directora general de Monitoreo y Seguimiento de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco.

Por la tarde se desarrollaron clínicas simultáneas con casos concretos de evaluaciones en la Argentina y el mundo. Los ejes abordados fueron los siguientes: Evaluación y Gasto Público, coordinado por María Estela Moreno; Evaluación de Políticas Sociales, el caso del sector salud, coordinado por Paula

<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/176076/rafaela-evalua-dio-inicio-con-un-interesante-seminario-internacional>

Rafaela Evalúa: concluyeron los foros con instituciones

Locales 03 de junio de 2017 Por **Redacción**

Leer mas ...



FOTO PRENSA MUNICIPALIDAD DIALOGO./ Es clave para involucrar a las instituciones en el proceso.

El jueves y viernes continuaron las actividades que se enmarcan en el programa Rafaela Evalúa a cargo de la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión del Municipio.

La primera fue el foro con el sector académico y educativo y que generó un amplio debate sobre cinco preguntas disparadoras: para qué evaluar las políticas públicas, qué aspectos de las políticas públicas evaluar, quién debería realizar las evaluaciones, qué hacer con la información obtenida en las evaluaciones y cómo difundirla. Vale mencionar que se sumaron al trabajo alumnos de la carrera de Administración del ITEC.

"También preguntamos qué rol se imagina cada institución puede estar cumpliendo dentro de un organismo evaluador. Fue un debate muy rico, moderado y con evaluaciones al final por el doctor Julián Bertranous, director de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas de la Universidad Nacional de San Martín. Este académico con reconocida trayectoria brindó aportes muy valiosos para esta construcción colectiva del organismo de evaluación", comentó la secretaria de Auditoría y Control de Gestión, Amalia Galanti.

El viernes "realizamos dos actividades, la primera fue durante la mañana y consistió en una capacitación para los equipos de trabajo del municipio. Por la tarde, dando continuidad a los foros, nos reunimos con todo el sector productivo, sindical, de ciencia y tecnología de la ciudad en el auditorio del SEOM".

Este proceso continúa con un gran trabajo "que va a tener el equipo abocado a Rafaela Evalúa de procesar toda la información para presentarla a los concejales, miembros del Gabinete Municipal y demás integrantes del sector público. Este foro lo vamos a realizar los primeros días de julio. La idea es nutrir el debate con las recomendaciones y las ideas que van surgiendo, para el diseño de un organismo y un proyecto de ordenanza que lo refleje".

Por otro lado, Galanti expresó que "en todos estos debates se analizó que hay muchos aspectos que coinciden en los distintos sectores como pensar la evaluación como una oportunidad de mejora en la gestión y la posibilidad de realizar las correcciones durante la ejecución de los procesos. Algo que destaco y que ha sido compartido es que no solamente debe evaluarse el resultado y el uso de los recursos públicos. También es importante ver el cómo, es decir cómo se ejecuta, planifica y diseña el proceso. Y otro aspecto para mencionar es la

importancia que se le ha dado a incluir en estas instancias de evaluación y monitoreo, la voz de las instituciones y los ciudadanos beneficiarios o destinatarios de las políticas públicas".

Los representantes de las instituciones manifestaron su "voluntad de participar e involucrarse activamente en la conformación del Instituto y la tarea de evaluación en función de los aportes que cada institución puede hacer y la temática que cada una aborda. Estamos muy satisfechos y tendremos un período para procesar y reflexionar sobre las respuestas. Esto se presentará en la página web de la Municipalidad, en el portal de Rafaela Evalúa y posteriormente se abrirá una instancia de participación virtual para continuar y ampliar este debate".

BELTRANOUS: "EXPERIENCIA INUSUAL"

En la mañana de ayer estuvo presente el Dr. Julián Beltranous quien es actualmente, Director de la maestría de Planificación y evaluación de políticas de la Universidad Nacional de San Martín. En diálogo con "Algo dirán" (Radio Galena, 94.5 Mhz), manifestó que "mi colaboración se enmarca en los esfuerzos que hace la Municipalidad para pensar un organismo que promueva la evaluación de las políticas y proyectos que realice el Estado". Agregó que "hemos tenido una charla con funcionarios municipales sobre mecanismos de implementación de la evaluación.

En tal sentido, indicó que "las empresas y las organizaciones están ávidas de saber los resultados de gestión pública. Después hay que convencer a los funcionarios municipales. Uno asocia la evaluación a un castigo o a una resistencia al cambio. Hay alguna tensión entre los que operan las actividades públicas. Lo que ocurre como sustrato en Rafaela es que hay unas bases, dentro del Gobierno Municipal, de fuerte compromiso y hay que simplemente, establecer un plan de evaluación, que sea gradual, que tenga indicadores, que aproveche la formación existente y que la haga pública, porque eso tiene que ver con la transparencia de la gestión para mejorar los resultados".

"A nivel municipal, no hay experiencias como Rafaela. Hay algunas a nivel provincial o nacional. Pero no es común a nivel comunal. Es una experiencia especial, inusual. Y a partir del organismo, deberían establecerse algunas prioridades para ser evaluados algunos programas", completó.

<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/181870/rafaela-evalua-concluyeron-los-foros-con-instituciones>



GESTIONPUBLICA.INFO

Rafaela realizó una jornada de gobierno abierto para estudiantes

La Secretaría de Auditoría y Control y Gestión del municipio organizó la primera Jornada de Gobierno Abierto. "No solo queremos volcar datos, sino generar espacios de debate", explicó la titular del organismo.

JUEVES 20 DE SEPTIEMBRE DE 2018 11:43

Ayer, en la sala IV del Complejo Cultural del Viejo Mercado, tuvo lugar la primera Jornada de Gobierno Abierto en la ciudad de Rafaela. La actividad fue organizada por la Municipalidad y se enmarca en el Programa Rafaela Evalúa, que lleva adelante la Secretaría de Auditoría y Control y Gestión.

"En el municipio, **la transparencia se considera uno de los valores que guían la gestión**. Se vienen realizando varias iniciativas desde 2002, como el portal de gobierno abierto y los distintos programas de participación ciudadana", explicó en diálogo con Gestionpublica.info, la secretaria de Auditoría y Control de Gestión, Amalia Galantti.

ARTÍCULO RELACIONADO

[Primera jornada de gobierno abierto en Rafaela](#)

En ese sentido, Galantti contó que en Rafaela **existe un programa que evalúa las políticas públicas en el que participan distintos sectores**, como el académico y las organizaciones de la sociedad civil. "El objetivo es poder conformar un organismo de monitoreo de políticas públicas; tenemos una necesidad de diseñar esas políticas basándonos en evidencias", añadió.

Pero en la ciudad santafesina, el concepto de gobierno abierto no es nuevo, lo que transforma al **municipio en pionero dentro de la provincia**.

Allí hay un ejercicio de participación que se remonta a mucho más atrás en el tiempo. "Trabajamos con cinco foros para saber qué evaluar de las políticas públicas, qué hacer con ese resultado y analizar el rol de las instituciones", destacó Galantti y agregó: "**Rafaela siempre estuvo bastante adelantado. Tenemos una ordenanza de acceso a la información desde 2002 y en la Provincia ni hay ley**. En eso estamos bastante adelantados y lo mismo en el portal, que está muy bien ubicado a nivel nacional".

| NEWSLETTER |

SUSCRIBIRSE

https://elauditor.info/noticias/rafaela-realizo-una-jornada-de-gobierno-abierto-para-estudiantes_a5ba3b110f531797ef8f5c712

1/2

https://elauditor.info/noticias/rafaela-realizo-una-jornada-de-gobierno-abierto-para-estudiantes_a5ba3b110f531797ef8f5c712

En charla-debate, Rafaela Evalúa mostró el camino para institucionalizar políticas públicas

Locales (<http://identidadregional.com.ar/categoria/7/locales>) 25 de septiembre de 2019 Por None (usuario/15/elizabeth-lorena-cordoba)

El intendente Luis Castellano dijo que "con la generación de un organismo autárquico pretendemos que cada peso que se invierta en una política pública sea evaluado por los propios ciudadanos"

f (<https://www.facebook.com/sharer/sharer.php?u=http://identidadregional.com.ar/contenido/17315/en-charla-debate-rafaela-evalua-mostro-el-camino-para-institucionalizar-politica>)

t (<https://twitter.com/intent/tweet?url=http://identidadregional.com.ar/contenido/17315/en-charla-debate-rafaela-evalua-mostro-el-camino-para-institucionalizar-politica&text=En%20charla-debate%2C%20Rafaela%20Eval%C3%BAa%20mostr%C3%B3%20el%20camino%20para%20institucionalizar%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas>)

wa ([https://api.whatsapp.com/send?text=En charla-debate, Rafaela Evalúa mostró el camino para institucionalizar políticas públicas](https://api.whatsapp.com/send?text=En%20charla-debate,%20Rafaela%20Eval%C3%BAa%20mostr%C3%B3%20el%20camino%20para%20institucionalizar%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas))
<http://identidadregional.com.ar/contenido/17315/en-charla-debate-rafaela-evalua-mostro-el-camino-para-institucionalizar-politica>)

26/1/2021

En charla-debate, Rafaela Evalúa mostró el camino para institucionalizar políticas públicas



Se desarrolló en la sala IV del Complejo Cultural del Viejo Mercado (CCVM), la charla-debate "Rafaela Evalúa: Camino a su institucionalización". El encuentro contó con la presencia del intendente Luis Castellano, la secretaria de Auditoría y Control de Gestión, Amalia Galantti, miembros del Gabinete Municipal, del Concejo, entidades intermedias, sindicales y público en general.

En la cita, organizada por la Municipalidad de Rafaela, disertó la directora de Monitoreo y Evaluación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Natalia Aquilino.

Finalizada la misma, el intendente Luis Castellano dijo que Rafaela Evalúa "es un trabajo que lleva más de dos años y medio. En las primeras conversaciones empezamos a debatir la necesidad de evaluar nuestras políticas públicas. Hay que estudiar cada tema y saber que con evidencia qué parte del estudio se puede conocer si algo que se hace con dineros públicos está bien o está mal".

"Hay que entender que, quienes estamos en la función pública, en este caso el Ejecutivo, pero también quienes son parte del Legislativo y el Judicial tenemos la obligación de someternos a la evaluación de los ciudadanos. En este caso, como lo venimos haciendo en nuestra ciudad desde hace mucho tiempo, a través de la representación institucional que hay y la generación de un organismo autárquico que pueda darle trascendencia en el tiempo como lo son hoy el Instituto Municipal de la Vivienda, el Instituto para el Desarrollo Sustentable, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local y, ahora, el Instituto Autárquico de Evaluación, que pretendemos sea una política pública que le sirva a la ciudad durante muchos años y donde cada peso que se invierta estará evaluado por los propios ciudadanos. Esto trasciende el momento y es parte de un trabajo que hicieron Amalia (Galantti), junto a su equipo y Natalia (Aquilino) con el CIPPEC", expresó el Intendente.

Evidencia

Amalia Galantti manifestó que “esta jornada reunió a las instituciones que conforman en definitiva el futuro organismo de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Hacer un repaso de estos tres años que ya lleva el programa Rafaela Evalúa y volver a poner el foco en la cuestión teórica; porqué es tan importante que las políticas públicas tengan una base de evidencia científica. La cuestión de la información, cómo se pueden diseñar mejores políticas a partir de la evidencia, y eso es a partir de las evaluaciones”.

Analizar

Por su parte, Natalia Aquilino sostuvo que “es fundamental tener un conocimiento acerca de qué es lo que funciona, qué es lo que no funciona, qué impacta en la vida de los ciudadanos y qué no. Entender cómo le cambiamos la vida a la gente es un razonamiento que cada vez más tienen que hacer los estados. Tratamos de manejar esta idea o impulsar esta idea de un Estado inteligente, del Estado con capacidad crítica, con capacidad de analizar qué hace bien y qué hace mal, algo tan común en la vida cotidiana de todos y que, a veces, no está claro en cómo influye a nivel gubernamental”.

<http://identidadregional.com.ar/contenido/17315/en-charla-debate-rafaela-evalua-mostro-el-camino-para-institucionalizar-politica>