

INFORMACIÓN TERRITORIAL PARA LA TOMA DE DECISIONES: EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DEL NORTE DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Natalia Aquilino
natalia.aquilino@gmail.com

Resumen

El presente trabajo argumenta acerca del potencial de la evaluación de políticas, planes y programas provinciales como función clave en la orientación estratégica del gobierno tanto como en la administración del Estado para una gestión inteligente que tome en cuenta la evidencia. Además, pone de relieve la importancia de producir y usar datos de calidad para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Con base en reconocer la relevancia estratégica de la política de integración territorial para el desarrollo con equidad e inclusión de la provincial de Santa Fe, hace un balance del sistema provincial de monitoreo y evaluación de programas y describe la estrategia de seguimiento y medición de avances del Plan del Norte para encontrar aprendizajes que inspiren mayores niveles de institucionalización de la evaluación y del uso de datos en el sector público.

A partir de esos elementos, se proponen algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la política provincial de evaluación vinculadas con su institucionalización con foco en financiamiento, coordinación y utilidad de la información.

Introducción

Las experiencias de años recientes permiten concluir que los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) ganaron relevancia dentro de los gobiernos centrales, así como también a nivel subnacional. Si bien la creación de un organismo específico en materia de M&E es una clara señal de la importancia otorgada al análisis sistemático de las políticas, planes y programas, la experiencia internacional pone en evidencia que la construcción político-institucional no implica sólo la creación de una unidad con funciones de M&E.

Exige, además, definir y fortalecer competencias en materia de M&E en sus contrapartes dentro del gobierno central (ministerios, secretarías, organismos), de los niveles de gobierno con los que interactúe (provincias/estados, municipios/alcaldías) y de los actores sociales. Estos actores son quienes deben recoger información, garantizar la evaluabilidad de los programas y políticas, y saber interpretar los resultados de las evaluaciones. Por ende, es crucial que estén capacitados.

Así, el desarrollo e implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación de una política pública territorial requiere un ambiente político-institucional favorable, compromiso político de alto nivel, conducción de equipos burocráticos, inversión en recursos humanos y diálogo participativo con actores institucionales locales y ciudadanos del territorio. El Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe reunió muchas de estas condiciones, en diferentes grados, dando lugar a un ciclo virtuoso entre producción y uso de información sobre una intervención con calidad de planificación.

En la primera parte, este documento describe sintéticamente el nivel de institucionalización actual del sistema de M&E provincial. Segundo, pone en valor la importancia de medir la política de integración territorial del norte santafesino para dar continuidad al proceso de planificación estratégica y la participación de los distintos actores en la co-construcción del proceso de desarrollo. Tercero, sugiere un modelo para el M&E de políticas territoriales basado en siete componentes: i) la comprensión del cambio social que impulsa la política; ii) la identificación de actores involucrados en distintos niveles y funciones; iii) los objetivos y preguntas que se buscan responder con el despliegue del sistema de M&E; iv) la recolección de la evidencia empírica para responder a esas preguntas; vi) el procesamiento y análisis de datos, y vii) la socialización de los resultados. Cuarto, deriva algunos aprendizajes obtenidos durante el proceso de M&E externo llevado adelante por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) entre 2016 y 2019. Finalmente, expone una hoja de ruta posible para fortalecer los sistemas provinciales de M&E.

1. Evaluar políticas en Santa Fe: 10 datos de perfil del sistema provincial de monitoreo y evaluación.

La provincia de Santa Fe viene desarrollando iniciativas de M&E de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen programas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También contaron con este enfoque, políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma política y el proceso electoral.

Sin embargo, la provincia todavía no cuenta con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención. Agencias similares a nivel provincial existen en otros países federales como México, Brasil, Canadá y España (Aquilino et al, 2017). Sin embargo, no existe un modelo único que pueda ser copiado, sino que hay múltiples alternativas en función de los legados institucionales que caracterizan a las diversas administraciones públicas, los contextos sociales y políticos particulares y las restricciones presupuestarias existentes.

El desarrollo y construcción político institucional de un sistema de M&E provincial requiere el posicionamiento y la toma de decisiones respecto a por lo menos cuatro dimensiones: a) el marco legal y organizacional que dará marco a la función de evaluación; b) la sustentabilidad del sistema en términos de financiamiento, recursos humanos y calidad; c) la práctica concreta del M&E con sus focos y herramientas y; d) el uso de los productos del monitoreo y de las evaluaciones incluyendo la generación de demanda y posibles usos en el sistema político y la sociedad civil.

Un estudio de las estrategias de monitoreo y evaluación en los planes y programas provinciales mencionados más arriba muestran que el sistema de M&E de políticas públicas de la provincia de Santa Fe se caracteriza por:

1. La ausencia de una agencia u órgano rector de nivel central o vinculado a un área sectorial. Las estrategias de M&E de planes y programas se desarrollan a nivel de las intervenciones sectoriales sin rectoría en materia de planificación, producción y uso de la información.
2. La descentralización de las funciones de M&E en algunos planes y programas estratégicos con alta colaboración de actores diversos donde la participación social y ciudadana es una constante en términos de implementación de las estrategias de M&E.
3. La adopción de un enfoque técnico mixto que combina las funciones de monitoreo de la gestión y el desempeño de planes y programas con la evaluación externa de efectos y resultados¹. La Secretaría de Planificación, Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social se ocupa del seguimiento de programas de desarrollo social.
4. La capacidad de producir información (evaluabilidad) vinculada a la generación de recomendaciones para la mejora de las distintas etapas de las intervenciones antes que para cumplir con requerimientos legales formales. Por ejemplo, las iniciativas de evaluación transversales en presupuesto y género que lidera la Dirección de Evaluación de Programas del Ministerio de Economía desde 2019.
5. El desarrollo de estrategias de monitoreo y evaluación a demanda de planes y programas sociales que encuentran en el liderazgo político el aval institucional necesario para llevar adelante las estrategias de M&E en el marco de un sistema que no tiene una cobertura general de todas las intervenciones.

¹ Tal es el caso del Plan ABRE donde el equipo desplegó un sistema estratégico de planificación, M&E con una evaluación externa del impacto de la política.

6. El co-financiamiento de las estrategias de monitoreo de la gestión y las evaluaciones entre el nivel central (los ministerios sectoriales) y los programas pero no del sistema en su conjunto.
7. Una combinación de recursos humanos con perfiles de gestores y expertos en M&E a nivel de los equipos de planes y programas.
8. La ausencia de mecanismos de control de calidad establecidos para la revisión y análisis crítico de los estudios y análisis evaluativos realizados lo cual los debilita en términos de su legitimidad.
9. La existencia de un marco de incentivos vinculados al liderazgo político en ausencia de un marco legal que oriente y structure la producción y uso de la información a nivel de las intervenciones provinciales.
10. La utilización de la información proveniente de las tareas de monitoreo y evaluación principalmente orientada al rediseño de los planes y programas con escaso impacto sobre la rendición de cuentas y la asignación o reasignación de recursos presupuestarios.

2. Desarrollo con equidad: la necesidad de monitorear y evaluar la política de integración territorial para el Norte santafesino.

Santa Fe es la tercera provincia más poblada de Argentina y se constituye como la segunda economía más importante del país. Sin embargo, dentro de ella, la distribución de recursos y población es desigual. Se pueden observar algunas zonas con mayor densidad poblacional como Rosario, Santa Fe, Rafaela, Venado Tuerto y sus respectivos alrededores. Ciudades que son ricas en recursos naturales y productivos, debido a que se encuentran ubicadas en las zonas más prósperas de la provincia, sobre todo aquellas cuya actividad principal se encuentra relacionada con la agricultura y ganadería, siendo una de las regiones más fértiles y dinámicas en todo el país.

En este sentido, las diferencias entre las ciudades del centro-sur y norte de la provincia se pueden expresar en la calidad de las conexiones a servicios públicos marcando que los resultados expresan la asimetría entre las distintas ciudades. Los tres departamentos que componen el norte de la provincia, Vera, 9 de Julio y General Obligado, tienen en su conjunto una población de 257.936 habitantes, mucho más reducida en comparación al sur. En este sentido, cabe señalar que en el norte santafesino reside el mayor porcentaje de población rural de la provincia como así también los niveles más elevados de población infantojuvenil (el 57% de la población está por debajo de los 30 años de edad).

Los gráficos que se presentan en la Figura 1 comparan la proyección de la población para cada uno de los tres departamentos que componen el norte santafesino con el total provincial. Allí se observa en los tres departamentos hay un mayor peso de las poblaciones jóvenes comenzando a decrecer a partir de los 30 años de edad, adquiriendo la pirámide de población una forma expansiva (o joven).

En cambio, al analizar el total provincial, podemos observar una pirámide en transición o con forma de “campana” evidenciando un mayor peso de las poblaciones con edades avanzadas. En términos de la asimetría del desarrollo que se observa entre el norte y el centro y sur de la provincia, se registra una migración de jóvenes vinculada a la falta de empleo y oportunidades. Por otro lado, esta asimetría también se expresa en indicadores

que dan cuenta de la infraestructura de la región. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuya "...metodología (...) fue diseñada con el objetivo de construir mapas de pobreza que permitieran identificar en la forma más desagregada posible las carencias críticas que predominaban en cada una de las regiones del país" (Arakaki, 2016, p. 271). Este índice da cuenta del mayor peso de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. En este sentido, en los tres departamentos del norte de la Provincia de Santa Fe, el peso de los hogares es mayor al del total provincial (Figura 2).

Otro índice es de "Calidad de conexión a servicios públicos", éste se construye a través de preguntas sobre la procedencia del agua y el tipo de desagüe, y permite observar las dificultades de acceso de los hogares a estos servicios (Figura 3). Al igual que con NBI, los departamentos del norte tienen un mayor número de hogares con acceso insuficiente a servicios públicos que el total provincial. Al mismo tiempo se observa que dentro de los tres departamentos, General Obligado tiene un mejor desempeño en la calidad de conexión a los servicios públicos y existe una menor proporción de hogares con NBI.

Las condiciones climáticas de tipo subtropical con estación seca y la variación de la temperatura acentuada entre las estaciones, así como los ciclos de lluvias y sequías, generan el contexto ambiental y territorial propicio para una economía de gran heterogeneidad. En ese contexto, el Plan del Norte (PDN) es un proceso de reparación histórica que, a través de la implementación de políticas y la realización de obras de infraestructura busca continuar garantizando derechos, potenciando capacidades, recursos y oportunidades, promoviendo el arraigo de la población y el fortalecimiento económico-productivo.

3. La política, los programas y su estrategia de medición

El PDN fue establecido por el Decreto N° 0015/2016, que comprende diversos proyectos orientados a mejorar la situación de los departamentos de Vera, 9 de Julio y General Obligado, ubicados al norte de la Provincia de Santa Fe. El PDN se enmarca en un proceso más amplio de planificación estratégica y territorial comprendido en el Plan Estratégico Provincial Visión 2030. En este contexto, los proyectos que componen el PDN se ordenan en tres ejes:

- Integración territorial: refiere a desplegar las relaciones sociales, la vida cotidiana, la producción, el consumo y el intercambio a escala regional y provincial. Ello supone intervenciones de política pública que potencien y favorezcan estos vínculos.
- Arraigo regional: incluye aquellas intervenciones que buscan brindar mayores oportunidades a los habitantes del norte para la construcción de sus destinos individuales y colectivos.
- Economía para el desarrollo: refiere a aquellas acciones que buscan el fortalecimiento del entramado económico-productivo, mejorar la competitividad territorial, dinamizar y afianzar las producciones regionales, brindar apoyo a emprendedores, favorecer procesos de innovación, la diversificación productiva, promoviendo un crecimiento sostenido y sustentable.

Sobre esta base de planificación, la estrategia de monitoreo y evaluación continuó la línea planteada en los encuentros de trabajo de planificación basada en el diálogo, los debates y consensos en el marco de los espacios participativos dispuestos en el Decreto. Por eso, se sumaron al sistema, diferentes espacios institucionales del norte santafesino:

La estrategia de M&E concentró sus esfuerzos en la recopilación, sistematización y análisis de información sobre los efectos del PDN a fin de fortalecer aquellas acciones que permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo y se organizó en tres componentes:

- El efecto global sobre la mejora de las condiciones de vida de las personas que habitan la región. Buscó valorar los cambios en los niveles de progreso social de la población con una visión integral del desarrollo, como así también identificar los cambios en el territorio mediante el análisis de información geográfica.
- Los efectos de corto y mediano plazo que se buscan alcanzar en cada uno de los ejes. El objetivo fue valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas que se plantearon los programas y proyectos contenidos en el Plan.
- La percepción de la población sobre el PDN. La idea fue analizar el grado de conocimiento y percepciones de los ciudadanos de los tres departamentos objeto de la intervención sobre la ejecución y resultados alcanzados por el PDN a través de la participación de los representantes institucionales en espacios periódicos de monitoreo del estado de los proyectos en ejecución.

El monitoreo y la evaluación son funciones fuertemente interrelacionadas, pero no son sinónimos. Ambos implican la recolección, verificación, documentación y sistematización de experiencias facilitando el aprendizaje sobre distintos aspectos de la política o programa a la que se aplica. El M&E son, a su vez, instrumentos de política que forman parte del ecosistema político inherente a la toma de decisiones que rodea a las políticas públicas. Sin embargo, estas actividades necesarias para llevar a cabo una estrategia de monitoreo y evaluación son en su mayoría minuciosas y demandan recursos, incluyendo tiempo, personal y dinero. En este sentido, cada esfuerzo realizado para la estrategia de monitoreo y evaluación debe ser bien enfocado con el fin de maximizar su utilidad. Esto sólo es posible concibiendo al monitoreo y la evaluación como parte integral de la acción de una organización, y no como actividades independientes al desarrollo y ejecución de un proyecto.

Dentro del diseño de sistema se establecieron cinco funciones centrales: i) levantamiento de datos; ii) sistematización de datos, iii) producción de informes, iv) análisis de datos; v) verificación de información y vi) gestión de recomendaciones y una función externa, pero vinculada, al sistema: i) toma de decisiones. El levantamiento de datos es una función crítica para el adecuado funcionamiento del sistema. Como señalamos en el análisis de contexto, la calidad de las fuentes de información es un elemento a mejorar detectado por los efectores encuestados en el momento de diagnóstico para el desarrollo del sistema. Al tratarse de fuentes de datos principalmente cualitativas, los instrumentos de recolección de datos tanto como su implementación necesitan estar definidos a detalle. La sistematización de datos consiste en reunir la información, asegurar su coherencia, pertinencia y periodicidad para lograr la producción de informes y reportes que emite el sistema. Se propuso que ambas funciones (levantamiento y sistematización) sean llevadas adelante por los operadores del sistema (responsabilidad de la Subsecretaría a través de los equipos técnicos que implementan el programa). El análisis de los datos, informes y reportes es una función técnica-política clave para identificar recomendaciones a los tomadores de decisión y consiste en mirar críticamente los resultados que surgen desde la teoría de cambio del programa identificando avances buscados y no buscados y desvíos. Se identificaron como responsables del análisis de los datos el líder y el gerente del sistema. La verificación de la información es indispensable para asegurar calidad y se ejerce independientemente a través del Garante del sistema. Consiste en comprobar la pertinencia y fiabilidad de los datos que se presentan y proveer recomendaciones para su mejora.

De esta manera, el monitoreo y la evaluación proveen aportes diferenciales para la planificación. El monitoreo es una herramienta fundamental para medir el grado de alcance de los objetivos y metas establecidos en la planificación a través del seguimiento de indicadores de distinto tipo. La evaluación por su parte permite explicar por qué razones los objetivos y metas establecidos se cumplieron o no.

La gestión de recomendaciones es una función que lleva adelante el proceso de supervisión de la implementación de las sugerencias que surgen del análisis de los datos. Identifica las acciones recomendadas, asegura que lleguen a los implementadores, recolecta las respuestas e informa al sistema acerca del estado de su implementación o no. Es ejercida por el Gerente del sistema.

4. Síntesis de aprendizajes

El desarrollo e implementación de una estrategia de monitoreo y evaluación de una política pública territorial requiere un ambiente político institucional favorable, compromiso político de alto nivel, conducción de equipos burocráticos, inversión en recursos humanos y diálogo participativo con los actores institucionales locales tanto como con los ciudadanos del territorio. El Plan del Norte de la Provincia reunió muchas de estas condiciones, en diferentes grados, dando lugar a un ciclo virtuoso entre la producción y uso de la información sobre una intervención con calidad de planificación.

Luego de tres años de implementación de la estrategia de M&E con el seguimiento continuo de avances a través de i) una exhaustiva matriz de datos e indicadores y ii) visitas trimestrales a territorio; tres evaluaciones de desempeño (una por eje estratégico) y dos evaluaciones de resultados se pueden identificar algunos aprendizajes de este esfuerzo. Se destacan los que siguen.

4.1. Sobre el ambiente político institucional y el marco organizacional del M&E provincial.

1. El avance en la institucionalización de la función de monitoreo y evaluación en la provincia es un facilitador para el desarrollo de un sistema de M&E de políticas.

Si bien, la provincia todavía no cuenta con normas escritas ni con una agencia pública dedicada a transformar la práctica de monitoreo y evaluación del impacto y los resultados de la acción estatal en una política provincial extendida como práctica sistemática y cotidiana en todos los sectores de intervención si viene sosteniendo iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas territoriales en los últimos 20 años. Ejemplos de estos esfuerzos incluyen políticas sociales como el Plan ABRE, el Plan ABRE Vida, el Plan ABRE Familias o el Plan del Norte. También cuentan con este enfoque políticas laborales como la Agenda de Trabajo Decente 2017-20 o el Plan para la Erradicación del Trabajo Infantil. Asimismo se puede observar la práctica constante de M&E en las iniciativas vinculadas con la reforma política y el proceso electoral. Además, la provincia cuenta con recursos humanos capacitados en las distintas agencias públicas y recursos económicos para llevar adelante tareas de seguimiento en algunas unidades programáticas. Por ejemplo, el Plan Abre contó con una unidad de M&E para el programa que se ocupa de llevar adelante el sistema de generación de información y la articulación con el gabinete social lo que le otorga al sistema un anclaje institucional diferenciado del de otras provincias.

4.2. Sobre la sustentabilidad y la gestión de las recomendaciones derivadas del sistema de M&E del plan regional.

2. El desarrollo de un sistema de M&E ad hoc e independiente de la gestión es necesario pero no suficiente para garantizar el uso de la información.

El sistema de M&E desarrollado para el Plan del Norte con apoyo de CIPPEC logró articular una cantidad de actores vinculados a la gestión y coordinación de las acciones territoriales. Además, sentó las bases instrumentales para el seguimiento de la política de manera participativa. Sin embargo, un esquema que se instale definitivamente a nivel del Plan es indispensable para lograr la continuidad de la recolección y análisis de la información tal como propone la ley del Plan del Norte.

3. La formalización de espacios para el análisis de la información de M&E contribuye al uso de los datos y a la toma de decisiones política pero estos deben permanecer en el tiempo.

Las recomendaciones del sistema fueron expuestas en dos instancias ante el Comité Ejecutivo del Plan del Norte. En primer lugar, durante la reunión de validación final de la estrategia participativa para el monitoreo y la evaluación del Plan del Norte, en la cual el comité prestó su conformidad sobre los objetivos y el alcance de la estrategia donde se expusieron las problemáticas señaladas y se coincidió en la importancia de la circulación y uso de la información para garantizar una mejor ejecución del Plan, como así también la comunicación y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances en el logro de los objetivos y metas propuestas. Por ejemplo, como parte de las acciones a emprender se acordó la designación de funcionarios provinciales como responsables institucionales para la medición de cada uno de los indicadores de la matriz de monitoreo del Plan.

En segundo lugar, en ocasión de la presentación de los primeros resultados del monitoreo del Plan del Norte se llevó a cabo una revisión de las principales dificultades encontradas durante el proceso de medición. En esta instancia se discutieron las dificultades de gestión de la información que tienen, entre otras consecuencias, la carencia de metas, la imposibilidad de saber el alcance de planes, programas y proyectos en relación a las necesidades que los motivan y la imposibilidad de saber qué efectos tienen los bienes y servicios entregados sobre la población beneficiaria. Se abordaron además las dificultades en los sistemas de información referidas principalmente a la calidad de los datos, como demoras en actualización de datos, ineficiente sistematización y almacenamiento, inconsistencia entre valores de distintas fuentes de información, deficiente circulación de información entre organismos y dificultad para actualización presupuestaria. Asimismo, se trataron las problemáticas derivadas de la imposibilidad en algunos casos -y serias dificultades en otros- de contar con indicadores de cobertura de la población beneficiaria, indicadores que permitan medir los efectos directos de las acciones realizadas e indicadores que sean factibles de medir con asiduidad para brindar información oportuna.

4.3. Sobre la práctica de M&E y la gestión de la información a nivel provincial.

4. La calidad de la gestión de la información pública limita la producción de datos sobre la política de desarrollo territorial.

La producción y gestión de información de calidad es un activo indispensable para la gestión pública provincial. Sin embargo, las debilidades en los distintos ministerios para proveer información ágil y confiable para la medición de los indicadores puede ser un obstáculo para la implementación del sistema de M&E. En este sentido, es fundamental fortalecer técnicamente con sistemas y procesos de calidad la circulación de datos intra y entre ministerios, para contar con información pertinente en forma oportuna. El uso de sistemas integrados y en línea puede agilizar la recolección y diseminación de información relevante para los tomadores de decisión.

La participación y capacitación de las unidades ejecutoras de los planes territoriales en la medición de indicadores relevantes es crítica para el funcionamiento del sistema. A partir de la existencia una matriz de M&E en el caso del Plan del Norte, surge la oportunidad de avanzar en el desarrollo de capacidades para la recolección de datos y el desarrollo de fuentes de información de calidad y la mejora de los registros administrativos de los distintos ministerios que proveen información sobre el funcionamiento regular de los servicios que éstos brindan. Ello implica identificar el tipo de información que requiere ser relevada y sistematizada, la elaboración de protocolos para el relevamiento y sistematización de datos y el diseño de procesos de evaluación de calidad de dichos datos.

5. La realización de preguntas de evaluación sobre los resultados de los planes desde el diseño facilita la producción de datos relevantes durante la implementación para la toma de decisiones políticas.

Para mejorar el grado de evaluabilidad de planes, programas y proyectos, se sugiere especificar las preguntas a las que la evaluación de las intervenciones deberá dar respuesta, definiendo las dimensiones temporales, geográficas e institucionales de la intervención que serían consideradas en la evaluación. Asimismo, entre las acciones prioritarias, es fundamental definir un presupuesto para la evaluación y destinar tiempo y recursos humanos suficientes para realizar acciones de evaluación a nivel de planes, programas y proyectos. Finalmente, es importante enfocar el análisis en mayor medida hacia la medición de resultados finales, al avanzar en la definición y el seguimiento de indicadores de resultado e impacto que reemplacen la medición de indicadores de producto (bienes o servicios) o proceso de gestión.

Es crítico priorizar para cada línea estratégica, los programas y proyectos más relevantes en función de las necesidades concretas de las regiones, procurando la mejora en la formulación y comunicación de sus objetivos y metas. La precisión de los objetivos y la definición de metas plausibles y cuantificables para los proyectos priorizados por los planes de desarrollo permitirán ordenar la obtención y comunicación de información concreta sobre estos proyectos en cuestión, como así también valorar sus avances y sus resultados en el corto plazo. Por ejemplo, la complementariedad entre el impacto emocional, producto de las connotaciones positivas ya presentes en la marca Plan del Norte, y el anclaje racional a partir de la comunicación activa de los avances de la ejecución, permitirán consolidar al Plan no sólo como promesa, sino también como realidad.

6. Realizar un seguimiento diferenciado de proyectos, atendiendo sus avances y resultados como a las distintas perspectivas desde las cuales se valora los proyectos legitima la información obtenida.

Para los proyectos que se constituyeron en impulsores de confianza y evidencias de acción, las oportunidades de mejora se relacionan con medir y comunicar sus procesos y avances, transmitiendo un mensaje de transparencia en la ejecución y de uso de criterios de priorización equitativos entre los departamentos. En relación a los proyectos “difusos”, es decir, aquellos proyectos sobre los cuales no se percibe con claridad su alcance y/o pertenencia al Plan, hay una necesidad de clarificar sus objetivos y evidenciar la presencia del Plan del Norte como marca en acciones de soporte visibles. Con respecto a los proyectos vistos como “los grandes pendientes”, resulta necesario centrar la información sobre los avances logrados, reforzando la sensación de equidad entre los departamentos y la respuesta a demandas de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades.

4.4. Sobre el uso de los resultados del M&E y la estrategia de comunicación provincial

7. La rendición de cuentas política al poder legislativo provincial y vertical al poder ejecutivo provincial son clave para sostener la necesidad de institucionalizar el Plan.

La presentación de informes periódicos mediante la difusión de un boletín mensual de noticias fue una buena práctica para mantener a los funcionarios informados sobre avances y la publicación de informes. La incorporación de la visión sobre el M&E del Plan en los discursos de apertura del año legislativo por parte del Gobernador pone el tema en agenda y le asigna relevancia institucional.

8. Dialogar con la sociedad civil del territorio de la provincia contribuye a consolidar los logros y advertir rápidamente las complejidades de la implementación.

Instituciones locales: disponer de un espacio institucional en los departamentos para la presentación de resultados. Instituciones provinciales: utilizar el canal de los Consejos Económicos y Sociales. Academia: participar en espacios de discusión académica que permitan difundir los resultados (por ejemplo, el Congreso de la Democracia).

9. Innovar en el uso de las herramientas comunicacionales, creando mensajes sólidos que respondan a la necesidad que el público manifiesta permitió aumentar la penetración de los mensajes.

En el marco del Plan del Norte se elaboraron dos tipos de mensajes. Mensajes de concientización: mensajes que están dirigidos a mostrar cómo la falta de una política pública desmejoraba la calidad de vida de la población objetivo, o encarecía costos de vida/productivos. Este mensaje apunta, en términos de consumidor, a “crear una necesidad”. Mensajes de producto: son todos aquellos mensajes que tienen por objetivo explicar el alcance de la política pública, remarcando muy claramente los beneficios que provee, reforzando la idea de que se trata de una política “creada a la medida de cada uno”. Es importante, el concepto de cercanía a las necesidades específicas de los habitantes de la zona de influencia de la política pública. Estos mensajes deben estar contruidos sobre la política pública ya consumada.

Ampliar el uso de medios de comunicación y móviles facilitó la fluidez de los mensajes de manera más ágil y certera. Los medios de comunicación son una

herramienta muy potente a la hora de difundir conceptos, consejos, nuevas herramientas y cualquier mensaje que pueda ser recibido como mejora de la calidad de vida. En la actualidad, no sólo se trata de los medios tradicionales como diario, revista, radio y tv, sino también, y más fundamentalmente en jóvenes entre 20 y 40 años que ya ingresaron al mercado laboral, se trata de lograr un mayor alcance del mensaje a través de redes sociales y aplicaciones de comunicación que hoy son accesibles desde cualquier celular o pantalla móvil en el público objetivo. Una estrategia de comunicación de política pública no puede obviar la generación de contenidos para teléfonos móviles inteligentes (Smartphone) ya sea por intermedio de redes sociales como de aplicaciones específicas. Entre las redes sociales de mayor alcance que son muy utilizadas, y en continuo crecimiento, están: Facebook, YouTube y WhatsApp. En este soporte, se desarrolló contenido sobre el progreso de las obras más visibles del Plan del Norte, a través de un video corto, simple y sobre todo gráfico, de una extensión máxima de 1,5 minutos para consumo rápido y atractivo de viralizar.

5. Discusión

Los planes y programas provinciales que incorporan un enfoque basado en la construcción de información para la gestión y la rendición de cuentas muestran destacados avances y hacen pensar en un panorama alentador en materia de extender la función de M&E en toda la administración pública provincial. Futuros consensos políticos alrededor de esta idea y la consolidación de los arreglos institucionales necesarios para garantizar su sostenibilidad son materia de debate y deberán ser, necesariamente, parte de la construcción de un Estado provincial moderno, inteligente y que continúe reconociendo la participación social como valor fundamental en el objetivo de lograr un desarrollo territorial más integral.

Bibliografía

Aquilino, N; Rubio, J. y Laffaire, M. (2020) Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wpcontent/uploads/2020/04/DPP-220-Agencia-Federal-de-Evaluaci%C3%B3n-Aquilino-Rubio-yLaffaire-marzo-....pdf>

Aquilino, N. (2019). Descentralización, participación y liderazgo político en el núcleo del sistema provincial de monitoreo y evaluación de políticas en Santa Fe. En Gobierno de Santa Fe, Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. Rosario.

Aquilino, N., Rubio, J. y Gutiérrez Bode, M. (junio de 2018). Monitoreo y evaluación del Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe. Informe de evaluación de medio término 2016-2018. Línea estratégica Integración territorial. Síntesis de resultados. Buenos Aires: CIPPEC.

Aquilino, N. (2015). Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°151. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/09/Hacia-una-pol%C3%ADtica-nacional-de-evaluaci%C3%B3n.pdf>

Blasco, J. (2013). ¿Por qué institucionalizar la evaluación es más difícil de lo que parece? El caso del Instituto de Evaluación de Cataluña. Barcelona: Ivalúa.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015). El Plan del Norte de la Provincia de Santa Fe. Documento de planificación estratégica.

Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E. (mayo de 2020). La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.

Lázaro, B. (2015). Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina. Madrid: Colección Estudios nº 15. EuroSocial.

Page, M., Antenucci, P., y Leiras, M. (marzo de 2018). No todo es voto electrónico: nuevas tecnologías en los procesos electorales. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°203. Buenos Aires: CIPPEC.

Pérez Yahurán, G y Maladonado Trujillo, C.(editoras); Los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. CIDE. CLEAR, México, 2015,

Salvia, A. y van Raap, V. (2016) Observatorio de la Deuda Social Argentina – Pontificia Universidad Católica Argentina, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Educa, 2016.

Serafinoff, V. (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación; Revista Estado Abierto, Vol. 1, N° 2, Dic-Mar 2017, INAP, Ministerio de Modernización.

Referencia de la autora

Natalia Aquilino es Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Economía de la Nación y fue Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia. Es politóloga con experiencia de dirección en el ámbito intergubernamental internacional (ONU, PNUD), en la industria de alta tecnología (Neoris - ex Amtec.net y Telecom Personal) y en el sector social (CIPPEC, CCIRR, EvaluAR). Coordinó equipos multidisciplinarios en América Latina y Argentina y gestionó conocimiento experto en desarrollo social y productivo, educación, seguridad y tecnología. Participó en equipos internacionales de investigación y procesos de change management durante la mayor parte de su carrera.

Lideró más de 25 evaluaciones de impacto, resultados y procesos en toda América Latina y en varias provincias de Argentina. Su agenda de investigación incluye el estudio de la orientación estratégica de la gestión de gobierno, la evaluabilidad de planes y programas, el diseño de sistemas de M&E. Su agenda de incidencia política y abogacía se enfoca en la institucionalización de la función de evaluación en el Estado y la rendición de cuentas política.

Es Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Cursó la maestría en Ciencias del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires y la diplomatura en *Big Data* del Instituto Tecnológico Buenos Aires. Fue becaria de *American Finn Service* en Australia. Es maestra de Ballet.