Colección Fortalecimiento Institucional
Construyendo capacidades para un Estado presente

ISSN 2796-9665

Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas

Subsecretaría de
Fortalecimiento Institucional

Argentina unida

Secretaría de
Gestión y Empleo Público

Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Mg. Beatriz de Anchorena

Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión

Mg. Luciana Inés Carpinacci

Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas

Colección Fortalecimiento Institucional
Construyendo capacidades para un Estado presente

Año 1 N°3 | 2021

ISSN 2796-9665

Directora de la Colección
Mg. Beatriz de Anchorena

Autoras
Mg. Lucía Sampayo, Directora de Planificación
Mg. Eva Arias, Directora de Seguimiento y Evaluación
Equipo de la DNFCG: Lic. Miguel Alegre; Lic. Federico Alessandro; Lic. Tatiana Borenholtz; Lic. Jeannette Cabo; Esp. Rodrigo Donoso; Lic. Patricia Fernández; Lic. Esteban Moro; Lic. Solange Rosa

Equipo de trabajo de la Colección
Asesor Editorial: Dr. Jorge Orovitz
Coordinadora: Mg. Analía Zimmermann Sánchez
Editora: Lic. Julia Sánchez Cestona
Diseño y diagramación: Lic. Mariana Etchart; Lic. Marco Berchesi
Impresión y encuadernación: Emilio Etchart; Pablo Conde; Ricardo Gamarra

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Jefatura de Gabinete de Ministros no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

¿Cómo citar este material?

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas.* Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion

Fecha de publicación: diciembre 2021

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros
Impreso en Argentina

Presentación

Presentamos la *Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente*, que ofrece guías de trabajo y documentos de reflexión teórica con el fin de compartir y difundir el conocimiento producido y dar sustento a la labor cotidiana de capacitación y mejora de las prácticas de gestión de los organismos públicos.

El objetivo que nos proponemos es contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y la construcción de un Estado *presente y democrático,* y con mayor *autonomía*. Solo así estaremos en condiciones de evitar la captura de la decisión pública por parte de una elite que solo persigue sus intereses, y poner al Estado en función del bien común. El fortalecimiento de las capacidades estatales es el prerrequisito para hacer realidad las banderas de la soberanía política, la independencia nacional y la justicia social.

La Colección reúne el resultado del trabajo de las distintas direcciones de la Subsecretaría, y constituye la síntesis colectiva producto del intercambio y la experiencia común de funcionarias/os públicas/os y trabajadoras/es de los distintos organismos de la administración pública.

Está dirigida a quienes se preocupan y se dedican cotidianamente, con esmero y perseverancia, a mejorar la calidad de las prestaciones del Estado, a volverlo útil y potente como mecanismo de representación democrática e inclusión. Porque donde no llegan los intereses privados, donde ningún actor individual tiene respuesta, se hace presente el Estado, en tanto representante colectivo de todas y todos, como lo vimos cotidianamente en la primera línea de batalla contra la pandemia, como lo vemos en cada rincón de nuestra patria, en los lugares más alejados, donde más se lo necesita.

El modelo de gestión pública propuesto por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional parte de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales —técnico-burocráticas, relacionales y político-estratégicas— para garantizar la efectividad de las políticas públicas. Esto implica el desafío de recuperar la centralidad del Estado como motor de un proyecto de desarrollo con justicia social; fortalecer la capacidad de articulación con actores sociales, impulsando el protagonismo social; mejorar los instrumentos de planificación y evaluación de políticas públicas que aporten soluciones a los problemas, demandas y necesidades de la ciudadanía; que incorpore la ética como una dimensión sustantiva de la función pública y que adquiera capacidad de decisión autónoma. En síntesis, se apunta a la construcción de un Estado *estratégico*, capaz de conducir un proceso de desarrollo con inclusión.

La reflexión, la argumentación, la evaluación de nuestras acciones, el intercambio de opiniones con los diversos actores de la administración pública y de la sociedad, son la condición primaria para mejorar el sentido que le damos a la acción política y transformar nuestras prácticas en función de esos objetivos. Esperamos que la Colección sirva como instrumento de trabajo en esta difícil lucha por una nueva ética pública al servicio de nuestro pueblo.

Mg. Beatriz de Anchorena
Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional

Índice

Prólogo 7

Objetivos de esta Guía 9

I. El lenguaje de las políticas públicas: la creación de valor público 13

Políticas públicas y cadena de valor público 13

¿Qué muestra el Modelo de Agregación de Valor Público? 14

II. Metodología de planificación estratégica y operativa 15

Introducción a la planificación 15

Los momentos de la planificación 16

Pasos de la metodología de la planificación estratégica y operativa 17

MOMENTO 1: ANÁLISIS SITUACIONAL 17

Paso 1: Definir el problema que enfrentamos 17

Paso 2: Mapear los actores clave 20

Paso 3: Mapear las causas del problema 22

MOMENTO 2: DISEÑO ESTRATÉGICO 24

Paso 4: Realizar el análisis de gobernabilidad 25

Paso 5: Definir el perfil de acción institucional para el logro de los objetivos 28

Paso 6: Formular los objetivos estratégicos para enfrentar un problema público 30

Paso 7. Identificar el perfil de acción de una política pública 34

MOMENTO 3: DISEÑO Y PROGRAMACIÓN DE LAS ACCIONES 38

Paso 8: Desarrollar los planes de acción 38

Paso 9: Vincular la planificación estratégica con los ODS 40

III. Metodología de seguimiento de gestión 42

Introducción al seguimiento de gestión 42

Los momentos del seguimiento 43

Pasos de la metodología de seguimiento 44

MOMENTO 1: DISEÑO DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO 44
Paso 1: Definir la modalidad centralizada o descentralizada de seguimiento 44
Paso 2: Seleccionar qué monitorear 46
Paso 3: Identificar la frecuencia en que se obtiene -y reporta- información durante la práctica de seguimiento de gestión 48
Paso 4: Seleccionar una meta sobre la cual hacer seguimiento 48
Paso 5: Identificar la línea de base de los indicadores 50
MOMENTO 2: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 54
Paso 6: Conocer la herramienta de seguimiento de gestión 54
Paso 7: Definir una estrategia de evaluación 55
MOMENTO 3: USO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA 58
Paso 8: Establecer quiénes son los usuarios y destinatarios de la información obtenida ... 59
Paso 9: Definir la modalidad de reporte de la información 60
Referencias bibliográficas 62
ANEXO I. Guía para la construcción de indicadores 63
Relevancia de los indicadores 63
Tipos de indicadores 63
Aspectos a considerar para el diseño de un indicador 65
Pasos a seguir para la construcción de indicadores 67
ANEXO II. Tablas editables para realizar el proceso de planificación y seguimiento de gestión .. 69

Prólogo

Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGEP) —Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación—trabajamos para poner al Estado al servicio de la ciudadanía y de un proyecto de desarrollo con justicia social. Para ello se requiere avanzar en la construcción de un Estado Estratégico, dotado de las capacidades necesarias para abordar, a través de políticas públicas, los problemas del desarrollo. Bajo esta premisa, desarrollamos diversas estrategias tendientes a fortalecer las capacidades estatales de los organismos públicos por medio de tres líneas de acción: la mejora de la calidad de servicios a la ciudadanía, el fortalecimiento de sus capacidades de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y la incorporación de la integridad y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Desarrollar un Estado *estratégico* requiere capacidades para lidiar con las tensiones, disputas y generación de acuerdos que se suscitan en la acción de un gobierno que promueve la inclusión y la redistribución del ingreso. Entre esas capacidades necesarias se destaca, por un lado, recuperar la centralidad del Estado en el diseño y la implementación de políticas públicas innovadoras, reconociendo no solo la función estatal de producción de bienes y servicios, sino su rol estratégico en la regulación de diversas esferas de la vida social y en la inversión pública para garantizar las condiciones en la infraestructura de servicios públicos.

Para recuperar esa centralidad y capacidad de innovar en la producción de políticas públicas es condición retomar la senda de la planificación y evaluación para llevar adelante el proyecto de gobierno. Instrumentar procesos de planificación a mediano plazo requiere de propuestas técnicas pero, fundamentalmente, precisa recuperar la dimensión política de las políticas públicas. Cuanto más desafiante y transformador es el proyecto de gobierno, más se tensionan las capacidades estatales y se requiere establecer acuerdos de gobernabilidad con actores clave. Desde esta perspectiva de fortalecimiento, es necesario contar con métodos que brinden herramientas a las y los decisores públicos para procesar la complejidad que implica la gestión de un proyecto político.

En línea con ese desafío, la presente Guía de Planificación y Seguimiento de Políticas Públicas se propone brindar a las organizaciones públicas herramientas para el análisis de problemas complejos y el diseño de estrategias para su abordaje considerando las perspectivas y relaciones de fuerza de los múltiples actores interesados. La perspectiva de planificación utilizada está fundada en la tradición de la Planificación Estratégica Situacional fundada por el profesor Carlos Matus quien sostenía que “quien planifica, gobierna, y quien no, es gobernad@”.

La Guía busca aportar, en este sentido, un lenguaje común y un método de diseño y seguimiento de políticas públicas que otorgue racionalidad estratégica a la intervención estatal con miras al abordaje de problemas.

Asimismo, la Guía fue pensada con un enfoque práctico, orientado a la acción y a revalorizar a la planificación y el seguimiento de gestión como una práctica que contribuye a la construcción de las argumentaciones y acciones de orientación estratégica de gobierno. En ellas no solo es importante analizar los problemas y tomar decisiones sobre cómo encararlos, sino también construir los fundamentos argumentativos para socializar y legitimar los cursos de acción. Al respecto, resulta central la resignificación de los conceptos de gestión pública a favor de construir proyectos colectivos con un sentido ético y de justicia social. Así, desde este nuevo enfoque de gestión, la planificación, el seguimiento y la evaluación contribuyen conjuntamente a mejorar la producción de las políticas públicas con una impronta democrática, inclusiva y federal.

Mg. Beatriz de Anchorena

Objetivos de esta Guía

Esta guía tiene como objetivos:

- Dotar al personal de la gestión pública, con un marco metodológico para el diseño y seguimiento de las políticas públicas;
- Desde el fortalecimiento de las capacidades de planificación y seguimiento, contribuir a consolidar la red de referentes institucionales para la planificación y el seguimiento de gestión de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN);
- Contar con una metodología común para sistematizar las políticas públicas a través del Mapa de Acción Estatal, el cual permite volcar la planificación y realizar el seguimiento de las acciones estatales, de manera mancomunada entre organismos y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Conceptos de Planificación y Seguimiento

El siguiente documento asume la premisa de que el ejercicio de gobernar se desarrolla en un contexto de incertidumbre y conflicto. Por ello, para llevar a cabo sus acciones, quienes toman decisiones precisan de un método que les permita gobernar en este escenario. El acto de planificar es, entonces, el despliegue de un método que posibilite el abordaje de la realidad cambiante y conflictiva. En este ejercicio, los gestores públicos en su espacio de gobernabilidad se ven obligados a pensar el futuro, a sopesar alternativas e imaginar escenarios. Es por ello que, siguiendo a Matus, "la planificación es la herramienta para pensar y crear futuro" (Huertas, 1993).

En este marco, planificar no se interpreta como un ejercicio aislado y neutral, sino como un instrumento que permite traducir los lineamientos estratégicos centrales de un proyecto de gobierno en políticas concretas. La planificación estatal opera contenida por lineamientos políticos que dotan de sentido a la estrategia de intervención estatal. Es en este contexto donde se seleccionan problemas públicos y se diseñan operaciones para enfrentarlos, así como las acciones para seguir y verificar en la realidad hasta qué punto se cumple o no con lo planificado.

Este documento entiende a la planificación y el seguimiento como expresiones de un mismo proceso. La planificación se presenta como un cálculo que precede y preside la acción para crear el futuro (Huertas, 1993), como una herramienta que acompaña todo el proceso de implementación y que se sirve de las acciones de monitoreo para conocer el desempeño de su gestión a través del relevamiento de datos empíricamente comprobables.

Así, el seguimiento y el monitoreo resultan etapas concomitantes del proceso de planificación que sirven para detectar y analizar, a partir de información, la manera en que se está desarrollando la acción. Comparar su desempeño efectivo con el planificado permite mejorar la intervención estatal.

Acerca de la utilización de las distintas partes de la Guía

La Guía está organizada en dos secciones (planificación y seguimiento) a las que corresponden tres *momentos* de abordaje de los procesos. Cada momento depende de las necesidades de implementación.

En el caso de la sección de planificación:

- Si un equipo de gestión se encuentra en situación de diseñar una política pública o formular un proyecto frente a un problema a abordar —o frente a un cambio en la situación—, cuando sea necesario analizar nuevamente el contexto y su impacto sobre el plan para redefinir las acciones, podrán recurrir al momento 1: análisis situacional del problema sobre el cual se busca intervenir.
- Si se trata de una planificación anual, que requiera partir de la definición de objetivos y resultados esperados, se podrá recurrir directamente al momento 2: diseño estratégico; y al momento 3: diseño de las acciones.

Pero puede ocurrir también que los equipos de una dirección, por ejemplo, que trabajan en el marco de una subsecretaría, necesiten operacionalizar sus acciones para dar respuesta a los objetivos. En este caso, podrán recurrir directamente al momento 3.

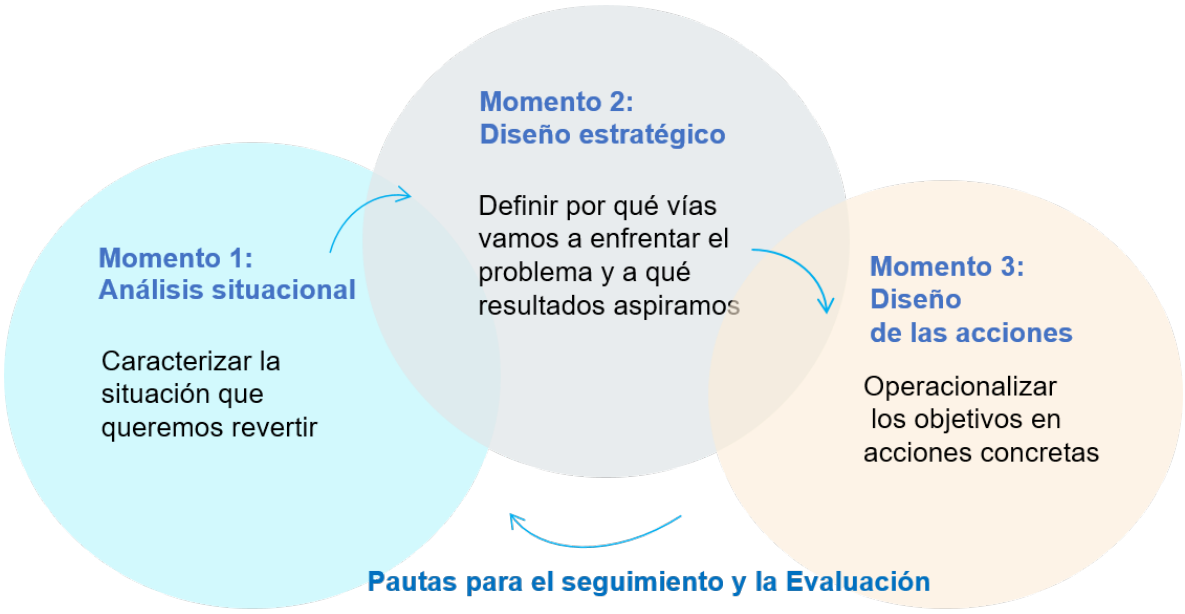

Figura 1. Momentos del proceso de planificación. Fuente: elaboración propia.

En el caso de la sección de seguimiento:

- Si un equipo se encuentra en la instancia inicial de puesta en marcha de acciones de **seguimiento** y **evaluación**, se hallará en el momento 1: diseño del sistema de seguimiento, información relevante y ejemplos para implementar esta etapa de definiciones estratégicas.
- Para los casos en que se cuenta con un proceso de seguimiento ya diseñado y se iniciará la etapa de **implementación,** el momento 2, Implementación de Acciones, puede servir de orientación con respecto al uso de herramientas de monitoreo y evaluación.

Quienes ya hayan desarrollado los momentos de diseño e implementación de las acciones de seguimiento y evaluación, y busquen poner en práctica la información y hallazgos recabados, podrán recurrir directamente al tercer momento de la sección de seguimiento de esta guía.

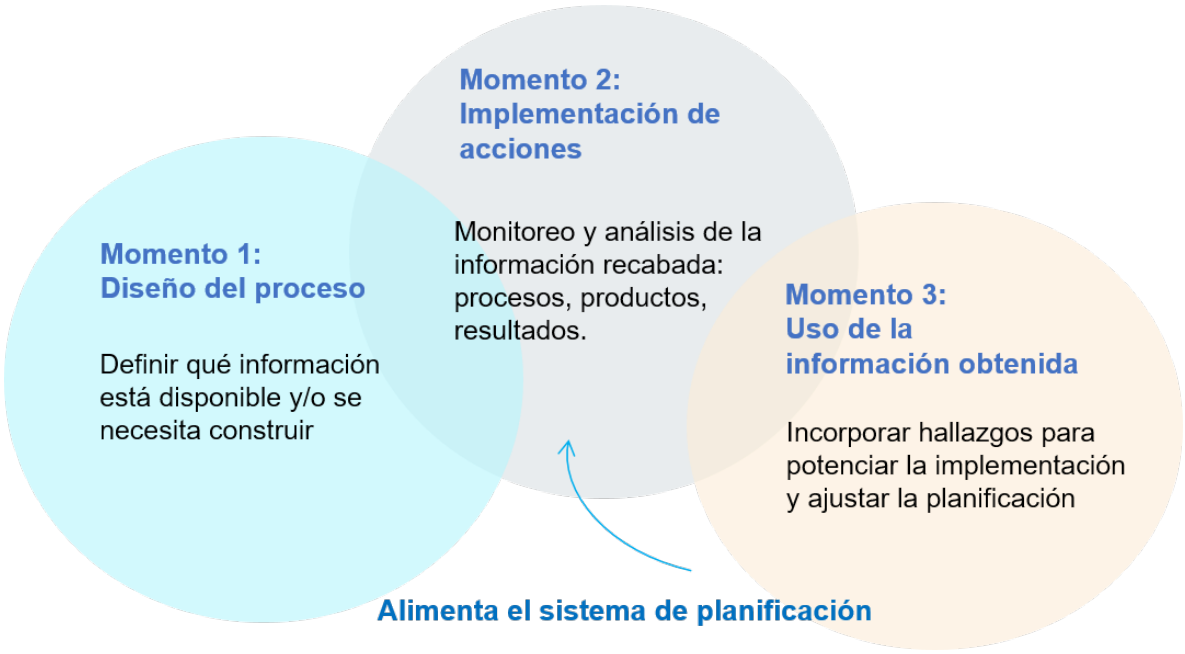

Figura 2. Momentos del proceso de seguimiento. Fuente: elaboración propia.

A lo largo de la presente Guía se tomará como ejemplo ilustrativo una política pública hipotética del año 2020 que ayudará a clarificar los conceptos.

En el **Anexo I** se presenta una Guía para la Construcción de Indicadores, que profundiza la información sobre esta herramienta.

En el **Anexo II** se adjunta un Archivo editable con las tablas de la Guía para facilitar a los equipos de gestión el proceso de planificación y seguimiento.

La oportunidad de la planificación y el seguimiento

Uno de los recursos críticos de los gestores públicos es el "factor tiempo". Se suele señalar que "Herramientas no faltan, lo que falta es el tiempo". Proponemos verlo de un modo diferente: ¿cuántas veces se "pierde tiempo" en la gestión a causa de la falta de una buena planificación? Entonces, la pregunta sería ¿cuál es el valor de planificar? ¿Esperamos, una vez que planificamos, que la realidad suceda tal como la pensamos? ¿O consideramos que haber planificado nos prepara mejor para distintos escenarios cuando sea el momento de adaptarnos a los permanentes cambios del entorno? ¿Tomamos la información que surge de los informes de seguimiento para enriquecer la toma de decisiones? ¿Consideramos a la información que surge del proceso de planificación y seguimiento como un conjunto de definiciones formales o como una instancia para fortalecer nuestro proyecto de transformación de la realidad social?

Para los gestores públicos, contar con un área de planificación y seguimiento dentro de los ministerios resulta clave para facilitar el proceso. Desde el área de Fortalecimiento Institucional brindamos capacitación y asistencia técnica para fortalecer dichos procesos. Se cuenta con un equipo especializado en la temática que puede fortalecer capacidades al interior de las áreas, transfiriendo metodologías y experiencias.

I. El lenguaje de las políticas públicas: la creación de valor público

Políticas públicas y cadena de valor público

Entendemos a una **política pública** como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno en respuesta a los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Esta definición contiene varios elementos a destacar:

- Una política pública supone una intervención de las instituciones estatales en las que se arbitran los medios para la consecución de sus fines.
- En este proceso, las instituciones públicas agregan valor. En la medida en que la sociedad colectivamente genera cierto grado de acuerdo para su incorporación a los esfuerzos del Estado, lo reconocemos como un **valor público**.
- Como sucede con los problemas públicos, aquello que se considera valor público puede ser también materia de discusiones y pujas, de modo que en su constitución resultan centrales los **procesos de legitimación** de tales aspiraciones, así como los mecanismos políticos e institucionales a través de los cuales estas se inscriben en la agenda estatal.

La base del modelo que se utilizará para analizar la relación medios-fines, y el proceso de agregación de valor que se pone en juego en nuestras políticas públicas, es la **Cadena de Valor Público** (CVP). Este modelo "encadena", es decir, vincula o relaciona, los siguientes eslabones:

insumos → operaciones → productos → resultados → impactos.

Veámoslo gráficamente:

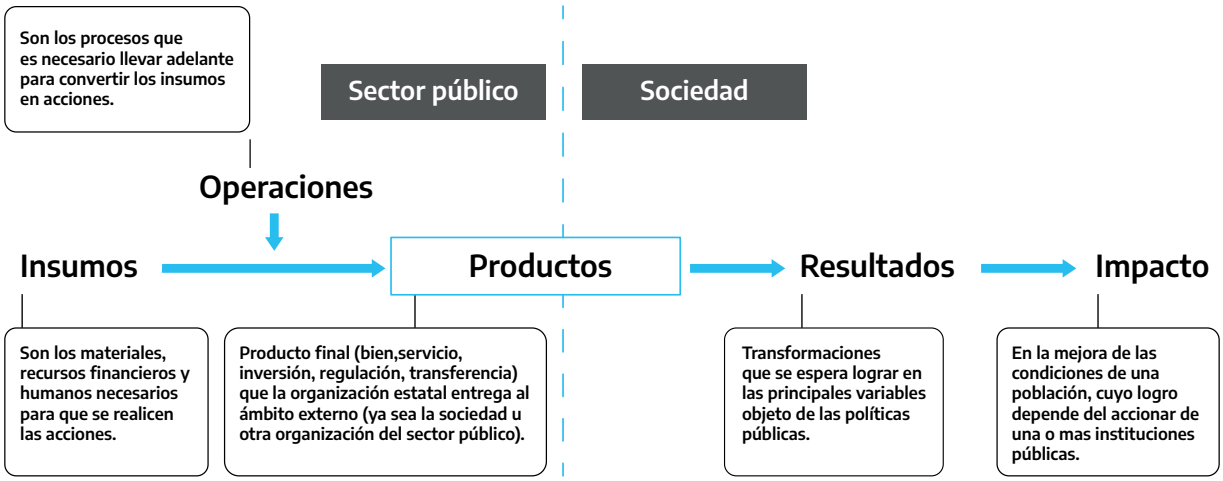

Figura 3. Cadena de Valor Público, componentes y definiciones. Fuente: extraído de Sotelo Maciel (2014) "Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo".

¿Qué muestra el Modelo de Agregación de Valor Público?

En primer lugar, nos plantea que la razón de ser de las políticas públicas es la transformación de la realidad en un sentido deseado. La intención de lograr ciertos impactos refiere a la existencia de problemas o brechas que es necesario revertir y que expresan las transformaciones que las políticas públicas se proponen realizar. Los objetivos de las políticas públicas se operacionalizan en **resultados e impactos** esperados[1].

En segundo lugar, para lograr estos resultados y sus posteriores impactos, las organizaciones públicas se proponen generar **productos** que se entregan a la población para satisfacer necesidades. Como se ve en el gráfico anterior, los productos son el punto de contacto entre el Estado y la ciudadanía. Son aquellos que hacen visible la presencia del Estado en la sociedad. Por productos entendemos aquellos bienes y servicios que una institución pública entrega al ámbito externo (ya sea la sociedad u otra organización del sector público)[2].

En tercer lugar, vincula la producción de las organizaciones públicas con la necesidad de contar con cantidades y calidades adecuadas de recursos e insumos. Los volúmenes de producción constituyen un elemento clave en el cálculo de insumos. Llamamos **operación** al proceso mediante el cual se combinan y transforman los recursos en productos. La operación se compone de un conjunto de actividades. Tanto las operaciones como las actividades refieren a los procesos y macro procesos que será necesario llevar adelante para convertir los insumos en productos.

La Cadena de Valor Público permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público. Sobre esta cadena convergen cuatro funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Proceso de Compras y el Seguimiento y la Evaluación.

- La **Planificación Estratégica** interviene en la definición de los objetivos de políticas (resultados e impactos esperados) y la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar dichos objetivos.
- La **Planificación Operativa** es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión.

1 En el caso de la Administración Pública Nacional, el conjunto de instituciones, sus objetivos, atribuciones y ámbitos de intervención están establecidos normativamente por la Ley de Ministerios (última actualización Decreto 7/2019 y Decreto 50/2020).

2 Veremos luego que en la construcción del Mapa de la Acción Estatal hablamos de *acción* en reemplazo de *producto* puesto que incluimos a los bienes y servicios, las regulaciones, transferencias y argumentaciones que el Estado "produce/brinda" para transformar la realidad.

- En tanto que la **Formulación Presupuestaria** debe reflejar estos procesos productivos, garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente para la adquisición de los insumos necesarios y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación de las políticas públicas.

El proceso de **Seguimiento y Evaluación** es aquel que, durante el desarrollo de la política pública y de manera sistemática, produce información relevante para introducir ajustes o cambios necesarios para el logro de los resultados, o bien, generar conocimiento sobre el contexto de intervención.

II. Metodología de planificación estratégica y operativa

Introducción a la planificación

> *"Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro".*
>
> *(Carlos Matus, 1993)*

¿Qué sentido tiene planificar si actuamos en un contexto de incertidumbre? Es una pregunta recurrente entre quienes gestionan las políticas públicas. Si pensamos la planificación como una acción de "construcción de futuro" —tal como plantea Carlos Matus— no negamos la incertidumbre, por el contrario, reconocemos que necesitamos métodos que nos ayuden a lidiar con ella.

La Planificación Estratégica Situacional, perspectiva que elegimos para compartir en esta Guía, parte de una mirada sobre la acción de gobierno y la gestión de las políticas[3]. Algunas definiciones que compartimos:

- La acción de gobierno es un desafío de transformación de la realidad. Esto implica que, cuando diseñamos políticas públicas, necesitamos un método que nos permita analizar y pensar cómo abordar los problemas públicos.
- El Estado es un actor, aunque muy relevante, entre otros que interactúan en el juego social. Cuando ejecutamos políticas públicas, en general lo hacemos con otros. Por esa razón, necesitamos un método para diseñar las acciones de coordinación y prever los conflictos que pueden surgir durante su implementación.

3 Para profundizar en las diferencias entre la Planificación tradicional y la Planificación Estratégica Situacional ver ILPES-CEPAL, "Revalorización de la planificación del desarrollo", Lira, L., Área de Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, 2006.

- La realidad social es cambiante, y nos plantea un desafío de adaptación permanente. Necesitamos métodos que nos ayuden a entender y caracterizar constantemente la situación en la cual tenemos que actuar. La intervención social nos desafía a un análisis situacional.

Cuando planificamos estratégicamente definimos una "hipótesis de intervención." Conocemos experiencias anteriores, sabemos qué propuestas funcionaron (o no) en otros contextos, buscamos adaptarlas a un nuevo escenario, pero nunca dejan de ser "apuestas estratégicas" en una relación medios-fines.

Los momentos de la planificación

La metodología de planificación abarca tanto la planificación estratégica como la planificación operativa, y se presenta en tres momentos:

- Momento 1: Análisis situacional

En el primer momento, partimos del problema, lo definimos y explicamos con una mirada sistémica y multicausal, caracterizando la situación que queremos transformar a partir de las miradas de los múltiples actores involucrados.

- Momento 2: Diseño Estratégico

En el segundo momento, buscamos definir por qué vías vamos a enfrentar el problema y a qué logros aspiramos. Definimos objetivos estratégicos, indicadores de resultado y metas de desempeño esperadas.

- Momento 3: Diseño de las Acciones

En el tercer momento, buscamos operacionalizar los objetivos en acciones concretas, estableciendo productos, hitos, fechas clave, responsables e insumos críticos necesarios para poder alcanzarlos.

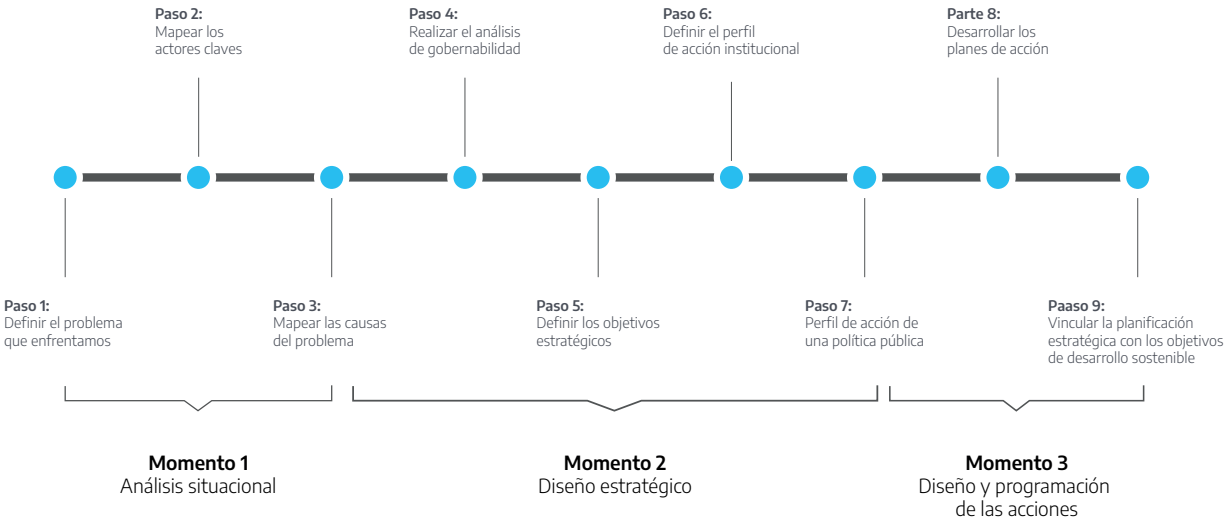

Figura 4: Planificación: pasos para la implementación. Fuente: elaboración propia.

Pasos de la metodología de la planificación estratégica y operativa

MOMENTO 1: ANÁLISIS SITUACIONAL

Este momento nos ayuda en el procesamiento y análisis del problema que queremos revertir. ¿En qué situaciones puede darse esta necesidad? Al momento de diseñar o rediseñar una política pública o frente a un cambio en la situación que requiera un análisis en profundidad sobre cómo abordar un problema complejo.

En general, cuando abordamos el análisis de un problema, elaboramos un diagnóstico para entenderlo. Es decir, realizamos o encargamos a especialistas un estudio de las condiciones actuales, su evolución, el marco legal existente, los organismos intervinientes (su misión y funciones), las medidas que se han tomado hasta el momento y sus resultados, las capacidades de la institución desde la cual vamos a dar una respuesta. Todos estos elementos contienen información contrastable a partir de fuentes primarias o secundarias. Es muy importante contar con este tipo de estudios para el análisis del problema.

El análisis situacional utiliza la información del diagnóstico para fundarse en evidencias y lo complementa con una explicación del problema desde la perspectiva de los actores que intervienen en él. Busca reproducir las múltiples miradas que tienen sobre un problema los distintos actores vinculados (ya sea quienes se ven afectados, quienes buscan resolverlo o quienes son causantes del mismo) de forma de construir respuestas viables y políticamente sustentables.

¿Por qué proponemos este método de análisis situacional? Porque a una misma realidad distintos actores la interpretan de forma diferente y esta diversidad de miradas es relevante a la hora de diseñar una política pública. Como señala Carlos Matus:

> La explicación del actor sobre una realidad no es un conjunto de datos e informaciones apiladas. Esos datos e informaciones pueden ser objetivos e igualmente accesibles para todos. La explicación es una lectura de esos datos e informaciones que manifiestan la realidad. Allí, cada actor les arranca una interpretación a los hechos según sean los anteojos con que la observa (sus valores, ideología e intereses) (Huertas, 1993).

En síntesis, para realizar el análisis situacional necesitaremos contar con toda la información diagnóstica disponible, a la cual le aportamos la interpretación del equipo.

Paso 1: Definir el problema que enfrentamos

El primer paso del análisis es identificar cuál es la brecha que enfrentamos. Definimos al PROBLEMA como la distancia entre la situación actual y la situación deseada. Expresa una situación que se declara como insatisfactoria. Está constituido por una dimensión objetiva

(la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el deseo establecido por el sujeto), y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha. En este sentido, el problema es definido por un actor desde su propia perspectiva.

Una vez definido el problema, para precisar más, en caso de que se presente demasiado abstracto, buscamos evidencias (o descriptores). Las EVIDENCIAS son enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema. Frente a cambios en la situación, podremos ajustar la caracterización del problema, actualizando las evidencias o descriptores del mismo. Una vez que tenemos identificadas las evidencias, para corroborar que estén completas, nos preguntamos: *si todas las evidencias del problema se revirtieran, ¿el problema estaría resuelto?* En caso que la respuesta fuera no, aún falta identificar evidencias.

A partir de las evidencias, será posible identificar INDICADORES que nos permitan monitorear el estado del problema. Un indicador es *"una comparación entre dos o más tipos de datos que sirve para elaborar una medida cuantitativa o una observación cualitativa. Esta comparación arroja un valor, una magnitud o un criterio, que tiene significado para quien lo analiza"* (Organización Internacional del Trabajo).

Los **indicadores** son los instrumentos que nos permitirán construir la **evidencia empírica** para la toma de decisiones en todo el proceso de planificación y seguimiento de la política. Nos proporcionan información, ya sea cualitativa o cuantitativa, para realizar monitoreos periódicos, analizar los cambios vinculados a una intervención o evaluar los resultados obtenidos. Para profundizar en este tema, ver ANEXO.

Para cada uno de los indicadores tendremos que identificar los MEDIOS DE VERIFICACIÓN, es decir, qué fuentes de información se utilizarán para realizar el seguimiento de los indicadores que se diseñaron.

Un último punto en la definición del problema es la identificación de las CONSECUENCIAS. Esto es, los efectos sociales, económicos, políticos que provoca la existencia del problema, que justifican tomar acciones para revertirlo.

A fin de favorecer la aplicación práctica de la metodología, a lo largo de esta Guía recorreremos los momentos y pasos a través de un CASO DE POLÍTICA PÚBLICA sistematizado que integra las funciones de planificación y seguimiento. El caso se seleccionó a partir de reconocer un problema público relevante para la agenda de nuestro país, como es la inflación. A partir de la identificación del problema se realiza el análisis situacional y diseño de una política pública en su faz estratégica y operativa, para continuar luego con el ejercicio de seguimiento y evaluación

de dicha política. El análisis situacional busca reflejar la mirada multidimensional y compleja del fenómeno de la inflación que llevó al Ministerio de Economía en 2014 al diseño de un programa de las características de Precios Cuidados. Sin embargo, dado que el caso fue desarrollado a los fines didácticos, lo llamaremos con un nombre de fantasía "Canasta de Productos" a implementar desde la Secretaría de Comercio Interior[4].

Tabla N°1: Definición del problema - Caso a trabajar: a partir del problema de la "Inflación"
Nota: El Actor que declara el problema es la Secretaria de Comercio Interior. Fuente: elaboración propia.

<table>
<tr><th>DEFINICIÓN DEL PROBLEMA
¿Cuál es la brecha que queremos abordar?</th><th>EVIDENCIAS
¿Cuáles son los factores que evidencian la existencia del problema?</th><th>INDICADORES
¿Qué medidas se pueden utilizar para monitorear el cambio en la realidad?</th><th>MEDIOS DE VERIFICACIÓN
¿Cuál va a ser la fuente de cotejo de la información?</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos.</td><td>Aumento en el precio de los alimentos frescos (carnes, frutas y verduras)</td><td rowspan="3">Índice de precios al consumidor</td><td rowspan="3">Informes mensuales IPC/INDEC</td></tr>
<tr><td>Aumento en el precio de los productos de almacén (alimentos envasados y bebidas)</td></tr>
<tr><td>Aumento en el precio de los productos de limpieza e higiene personal</td></tr>
<tr><th colspan="4">CONSECUENCIAS ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS SOCIALES/ECONÓMICOS/POLÍTICOS DE NO ABORDAR EL PROBLEMA?</th></tr>
<tr><td colspan="4">• Deterioro del poder adquisitivo de las familias
• Disminución del consumo y menor capacidad de ahorro
• Deterioro en el acceso a los alimentos
• Deterioro de condiciones de vida de la población, particularmente de sectores vulnerables
• Malestar de la población</td></tr>
</table>

4 La información provista a partir de este ejemplo es ilustrativa y toma el año 2020 como periodo de análisis.

Paso 2: Mapear los actores clave

Para continuar con el análisis situacional, el siguiente paso es identificar quiénes son los actores involucrados en el problema, en función de sus intereses y capacidades para intervenir en él. Esto nos permitirá explicar el problema desde las diversas perspectivas. Los ACTORES son personas, grupos u organizaciones que controlan recursos y toman posición en la situación en la que se busca intervenir. Para cada uno de los actores, identificamos sus INTERESES, es decir, qué objetivos tienen en relación con el problema bajo estudio y sus RECURSOS políticos, económicos, cognitivos y organizativos cuyo manejo les permite influir en la situación.

- Recursos organizativos: capacidad de desplegar acciones y movilizar actores en el territorio que presenta un desafío logístico, de coordinación y sostenido en el tiempo.
- Recursos políticos: capacidad de un actor para tomar decisiones o incidir en que se habilite o no un curso de acción; sancionar o conseguir apoyos para aprobar normas; dar apoyo desde la construcción de sentido y argumental a la legitimación de las acciones.
- Recursos económicos: capacidad de asignar partidas presupuestarias para el financiamiento de proyectos; de realizar aportes económicos para afrontar el costo económico de las acciones.
- Recursos cognitivos: capacidad de desarrollar y aplicar conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos especializados para la respuesta a los problemas.

Tabla N°2: Mapeo de Actores - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos."

ACTOR	INTERESES Y RECURSO(S) CON QUE CUENTA
Productores de materias primas	*Intereses: Incrementar su margen de rentabilidad.* *Recursos: Económicos. Producción de bienes esenciales necesarios para garantizar el abastecimiento de alimentos de la población.*
Empresas de logística/transporte	*Intereses: Incrementar su margen de rentabilidad.* *Recursos: Organizativos. Intermediario al interior de la cadena productiva, capacidad de fijar precios.*
Empresas alimenticias	*Intereses: Incrementar su margen de rentabilidad.* *Recursos: Económicos. Fijar precios de bienes al por mayor.*

ACTOR	INTERESES Y RECURSO(S) CON QUE CUENTA
Cámaras empresarias de supermercados (CAS FASA, ASU, comercios de proximidad)	*Intereses: Promover el comercio. Asesorar y representar a comerciantes ante las autoridades nacionales, provinciales y municipales.* *Recursos: Económicos y Políticos. Capacidad de incidir sobre la toma de decisiones. Fijar precios finales al consumidor.*
Asociaciones de consumidores	*Intereses: Defender y representar los intereses de los consumidores.* *Recursos: Organizativos. Presencia en medios de comunicación; capacidad de colaborar en las instancias de fiscalización de precios.*
Consumidores	*Intereses: Incrementar su poder adquisitivo y maximizar sus posibilidades de consumo.* *Recursos: Cognitivos. Capacidad de informarse y de consumir o sustituir determinados productos.*
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia	*Intereses: Promover el funcionamiento eficiente de los mercados, la competencia y reducir abusos de poder.* *Recursos: Políticos. Regular la competitividad de los mercados.*
Gobiernos provinciales (organismos de defensa del consumidor y de la competencia)	*Intereses: Mejorar el bienestar de la población permitiendo el acceso a un consumo mayor y variado.* *Recursos: Políticos y organizativos. Fiscalización y sanción.*
Gobiernos municipales	*Intereses: Mejorar el bienestar de la población permitiendo el acceso a un consumo mayor y variado.* *Recursos: Políticos y organizativos. Capacidad de Fiscalización.*
Secretaría de Comercio Interior	*Intereses: Generar mecanismos para mejorar el funcionamiento y organización del mercado interno de bienes y servicios.* *Recursos: Políticos. Regulación a nivel nacional. Fiscalización y sanción.*
Universidades nacionales	*Intereses: Realizar estudios sobre el funcionamiento del mercado. Realizar propuestas y divulgación.* *Recursos: Cognitivos. Conocimiento; estudios sobre experiencias previas de combate a la inflación.* *Capacidad de colaborar en las instancias de fiscalización.*

Paso 3: Mapear las causas del problema

Una vez que se ha definido el problema e identificado a los actores, para diseñar una estrategia que nos permita enfrentar el problema, tenemos que tener en claro cuáles son los factores que lo están causando. Solo identificando y revirtiendo las *causas* de un problema lo podremos abordar de una forma sustentable en el tiempo. Para pensar esas causas, realizamos afirmaciones o sentencias que indican una calificación negativa o problemática (brecha) que está influyendo en el problema. Consideremos que cada una de las causas que se seleccionan revisten un problema en sí mismo.

Algunos disparadores para identificar las causas del problema:

- ¿Cuáles son las reglas formales (leyes) e informales (costumbres, normas sociales, pautas culturales) que inciden en la existencia del problema?
- ¿Cuáles son las deficiencias de los sistemas organizativos e institucionales que inciden en la existencia del problema? ¿Cómo inciden los cambios tecnológicos en el problema? ¿Cuáles son las dificultades que encuentran las organizaciones públicas para enfrentar el problema?
- ¿Cómo inciden las debilidades institucionales y organizativas en la conducta de los actores? ¿Qué manifestaciones del problema podemos encontrar en la conducta de los actores?

Tabla N° 3.1. Causas del problema - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos". Fuente: elaboración propia.

CAUSAS DEL PROBLEMA
• *Alta incidencia de los costos por intermediación en la cadena productiva en el precio final de producto* • *Problemas de logística/transporte* • *Falta de competencia en empresas productoras y comercializadoras de alimentos* • *Falta de referencia de precios en general* • *Incertidumbre en los empresarios sobre los costos productivos futuros* • *Incertidumbre en los empresarios sobre evolución a futuro de las variables macroeconómicas* • *Bienes de consumo de la canasta básica representativa argentina transables en el mercado internacional* • *Fluctuación del tipo de cambio* • *Falta de información de los consumidores sobre precios de productos* • *Cultura "inflacionaria" que tolera aumentos de precios*

Una vez listadas las causas del problema, comenzamos a establecer relaciones causales, elaborando un mapa que grafique las múltiples variables que inciden en él y cómo las condiciones negativas se retroalimentan. En el gráfico siguiente, se establecen hipótesis de relaciones y se identifican 3 causas como "críticas" (resaltadas en color). Se estima que, revirtiendo estas condiciones, se podrá tener un impacto positivo en el problema.

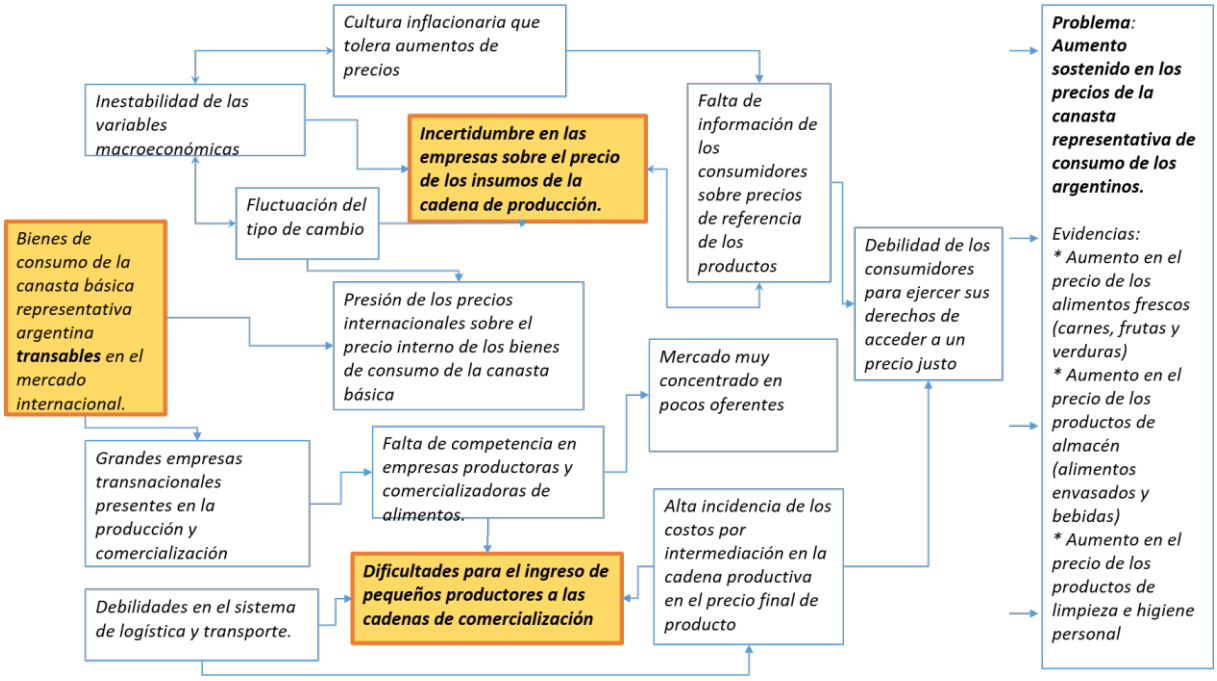

Figura 5: Mapa de relaciones causales - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos"[5]. Fuente: elaboración propia.

Una vez que identificamos y relacionamos las causas, seleccionamos tres ó cuatro que consideramos *críticas* y que deben ser abordadas para incidir directamente en la reversión del problema, e identificamos las razones para priorizarlas. Las causas críticas cumplen simultáneamente dos condiciones: I) impactan directamente sobre las evidencias del problema y II) se presume que cualquier alteración positiva en ellas desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de causas relevantes. Tales procesos posibilitan, de manera directa o indirecta, revertir el problema.

5 En este caso, presentamos un modelo causal simplificado. El análisis de las causas del problema se puede profundizar a través de diversas herramientas conceptuales como el flujograma o el modelo explicativo del problema. El modelo explicativo permite reproducir gráficamente las relaciones de causalidad que se dan entre las distintas variables que están impactando en el problema. Para una referencia exhaustiva de la construcción de modelos explicativos ver: SOTELO MACIEL, A. J. "El Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias) Un Método para el Análisis Situacional y la Formulación de Estrategias" Escuela Superior de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata.

Tabla N° 3.2.: Causas del problema - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos." Fuente: elaboración propia.

IDENTIFICAR CAUSAS CRÍTICAS	EXPLICAR LA ELECCIÓN
• *Incertidumbre en las empresas sobre el precio de los insumos de la cadena de producción.*	*La incertidumbre produce expectativas de inflación futura, y genera aumentos preventivos en vistas a poder afrontar el siguiente ciclo productivo.*
• *Dificultades para el ingreso de pequeños productores a las cadenas de comercialización.*	*La concentración produce una oferta limitada facilitando la fijación de precios de manera más discrecional.*
• *Bienes de consumo de la canasta básica representativa argentina transables en el mercado internacional.*	*Los productores pretenden obtener en el mercado interno las mismas ganancias que obtendrían en el mercado internacional en dólares.*

MOMENTO 2: DISEÑO ESTRATÉGICO

El segundo momento de la planificación nos permite avanzar hacia el diseño de la estrategia de abordaje del problema, definiendo —en función de un análisis de gobernabilidad— cómo enfrentar el problema y qué objetivos de transformación se van a proponer, estableciendo indicadores para poder dar seguimiento a la intervención.

Para poder implementar estas definiciones se tienen que canalizar institucionalmente en la forma de políticas y programas públicos que adquirirán un perfil de acción pública en línea con los objetivos organizacionales expresados en la misión del organismo.

En este momento se describe el modelo de acción estatal, tal cual se encuentra concebido en el diseño del Mapa para la Planificación y Seguimiento de políticas públicas. Es decir, que la definición de las acciones a llevar adelante por los planes y programas públicos, según los lineamientos de los tipos de acción estatal expresados en la Guía, permitirá a su vez completar fácilmente el Mapa de la Acción Estatal.

Si continuamos el desarrollo de la planificación desde el momento 1, avanzamos hacia el paso 4 para el análisis de las causas críticas, en función de los recursos necesarios para abordarlas.

En caso de que abordemos el momento 2 directamente, avanzamos hacia el paso 5, en el cual realizaremos el análisis y la definición de los objetivos estratégicos e indicadores de resultado.

Paso 4: Realizar el análisis de gobernabilidad

Una vez identificadas las causas que consideramos "críticas" para revertir el problema, se debe evaluar cuáles estamos en condiciones de revertir, en función de los recursos con que contamos en el proyecto. A esta evaluación la llamamos ANÁLISIS DE GOBERNABILIDAD. El análisis de gobernabilidad tiene fundamental importancia al momento de decidir si se debe convertir una causa crítica, en un eje de acción de una planificación. Para seleccionar una causa crítica a enfrentar, se debe primero analizar cuál es la posibilidad real de intervención sobre la misma.

Entonces, en función de cada causa identificada, debemos formular las siguientes preguntas desde la perspectiva del actor que declara el problema: ¿Qué combinación particular de recursos (políticos, económicos, organizativos, de conocimiento) requiere revertir esta causa? ¿Puedo actuar sobre ella? ¿Depende solo de mis recursos enfrentarla o compartimos esta capacidad con otros actores? ¿O está fuera de mi alcance? En la medida en que se identifiquen estos elementos, se estará en condiciones de elegir qué causas críticas se convertirán en los ejes de acción de la planificación.

Tabla N°4.1: Análisis de gobernabilidad - Causas críticas 1 del Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos". Fuente: elaboración propia.

Causa crítica 1: Incertidumbre en las empresas sobre el precio de los insumos de la cadena de producción.		
¿QUÉ RECURSOS CRÍTICOS DEMANDA REVERTIR ESTA CAUSA?	**¿TENGO CAPACIDAD DE INCIDENCIA SOBRE ESE RECURSO CRÍTICO?** Analizar el grado de control sobre las variables SI/NO/PARCIALMENTE	**SI EXISTE OTRO ACTOR QUE CONTROLA ESE RECURSO CRÍTICO, ¿CUÁL ES?** Identificar los actores con quienes cooperar/articular las acciones, especialmente cuando el control es parcial
Recursos políticos *Capacidad de negociación con actores para reducir la incertidumbre sobre las variables que inciden en los precios de los productos de la cadena de valor*	*Sí*	*Cámaras empresarias (de sectores productivos, y de asociaciones de supermercadistas)*

¿QUÉ RECURSOS CRÍTICOS DEMANDA REVERTIR ESTA CAUSA?	¿TENGO CAPACIDAD DE INCIDENCIA SOBRE ESE RECURSO CRÍTICO?	SI EXISTE OTRO ACTOR QUE CONTROLA ESE RECURSO CRÍTICO, ¿CUÁL ES?
Recursos organizativos *Capacidad de fiscalización de los niveles de precios*	*Parcialmente*	*Asociaciones de consumidores, organizaciones sociales*
¿La causa crítica pasa el análisis de gobernabilidad para convertirse en un eje de acción del PLAN? *Sí*		

Tabla N°4.2: Análisis de gobernabilidad - Causas críticas 2 del Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos". Fuente: elaboración propia.

Causa crítica 2: Dificultades para el ingreso de pequeños productores a las cadenas de comercialización.		
¿QUÉ RECURSOS CRÍTICOS DEMANDA REVERTIR ESTA CAUSA?	**¿TENGO CAPACIDAD DE INCIDENCIA SOBRE ESE RECURSO CRÍTICO?**	**SI EXISTE OTRO ACTOR QUE CONTROLA ESE RECURSO CRÍTICO, ¿CUÁL ES?**
Recursos cognitivos *Identificar las debilidades de los pequeños productores para incorporarse a las cadenas de producción y comercialización*	*Sí*	*Cámaras empresarias PyMEs*
Recursos organizativos *Desarrollar bocas de expendio de proximidad/cercanía.* *Coordinar ferias y mercados para pequeños productores* *Generar acuerdos de provisión entre productores y supermercados*	*Parcialmente*	*Cámaras sectoriales; gobiernos municipales*
Recursos económicos *Brindar financiamiento para la formalización y desarrollo de productos de pequeños productores*	*Sí*	*Bancos públicos*
¿La causa crítica pasa el análisis de gobernabilidad para convertirse en un eje de acción del PLAN? *Sí*		

Tabla N°4.3.: Análisis de gobernabilidad - Causas críticas 3 del Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos". Fuente: elaboración propia.

Causa crítica 3: Bienes de consumo de la canasta básica representativa argentina transables en el mercado internacional.		
¿QUÉ RECURSOS CRÍTICOS DEMANDA REVERTIR ESTA CAUSA?	**¿TENGO CAPACIDAD DE INCIDENCIA SOBRE ESE RECURSO CRÍTICO?**	**SI EXISTE OTRO ACTOR QUE CONTROLA ESE RECURSO CRÍTICO, ¿CUÁL ES?**
Recursos políticos *Aumentar la capacidad de regulación de los precios internos* *Fijar aranceles a la exportación de bienes de la canasta transables*	*No*	*No/Congreso*
Recursos organizativos *Capacidad de desplegar acciones en el territorio para fiscalizar y sancionar frente a los aumentos*	*Parcialmente*	*No*
¿La causa crítica pasa el análisis de gobernabilidad para convertirse en un eje de acción del PLAN? *No*		

El análisis de gobernabilidad se realiza sobre cada una de las causas consideradas críticas. Cuando una causa crítica aprobó el análisis de gobernabilidad, puede convertirse en un eje de acción del plan. En este caso, avanzamos con el diseño de los objetivos estratégicos basados en cada uno de los ejes de acción. En caso de que una causa crítica no apruebe el análisis de gobernabilidad, no se considera recomendable tomarla como eje de acción del Plan.

En el caso analizado, las causas críticas 1 y 2 se considera que el actor "Secretaría de Comercio Interior" cuenta con los recursos necesarios para enfrentarlas. Pero la causa crítica 3, "Presión de los precios internacionales sobre el precio interno de los bienes de consumo de la canasta básica" se encuentra fuera del campo de gobernabilidad del actor. Por esta razón, se desestima en este momento como eje de acción de la planificación.

Una vez realizado el análisis de gobernabilidad sobre cada una de las causas identificadas como críticas, y seleccionadas aquellas sobre las que vamos a buscar impactar con nuestro plan, hemos comenzado a diseñar nuestra estrategia para enfrentar el problema.

Para definir la estrategia, vamos a convertir cada una de las causas críticas aprobadas en el análisis de gobernabilidad en un objetivo estratégico (Paso 6), que representa una afirmación sobre la posibilidad de cambiar una condición negativa tomada por un eje de acción, por una situación positiva que impacte sobre el problema y lo revierta.

Paso 5: Definir el perfil de acción institucional para el logro de los objetivos

A nivel institucional, las definiciones estratégicas se expresan en una primera instancia en la misión y la visión, ya sea de un Ministerio o ente descentralizado (Armijo, 2011).

La misión está basada en los objetivos institucionales establecidos por la Ley de Ministerios y sus decretos reglamentarios y es una descripción de la razón de ser de la organización. Establece su "quehacer" institucional, las acciones que realiza, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia. Las acciones se definen en función de los objetivos institucionales asignados normativamente y de los objetivos estratégicos delineados.

La visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, y representa los valores con los cuales se fundamenta su accionar público. Esta definición se elabora a partir de la declaración de la imagen-objetivo que se desea alcanzar en términos de la reversión del problema público (o los problemas) que enfrenta la institución.

Tabla N°5: Caso: Misión y Visión del Ministerio de Desarrollo Productivo - "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos".

Fuente: elaboración propia sobre la base del portal *www.argentina.gob.ar* (07.01.2020).

MISIÓN - MEDIANO PLAZO
El Ministerio de Desarrollo Productivo, a través de la Secretaría de Comercio Interior, de acuerdo con la normativa vigente, tiene como objetivos: coordinar y generar propuestas sobre el desarrollo de mecanismos y sistemas, para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en materia de su competencia; efectuar la propuesta, ejecución y control de la política comercial interna en todo lo relacionado con la defensa del consumidor y la defensa de la competencia y entender en la implementación de políticas y en los marcos normativos necesarios para garantizar los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios. Regula la producción y comercialización a nivel nacional con el objetivo de garantizar la protección de los derechos de los consumidores establecidos en el artículo 42 de la Constitución Nacional.
VISIÓN - LARGO PLAZO
Ejemplo: El Ministerio de Desarrollo Productivo trabaja para reformular la matriz productiva del país como forma de superar la crisis, a través de una nueva matriz distributiva, con la mejora del ingreso salarial y reduciendo los niveles de pobreza. Para ello, es necesario avanzar hacia una reindustrialización del país, analizando cuáles son las actividades que generarán demanda en el futuro y poniendo en el centro a la innovación y a la tecnología. El Programa Precios Cuidados, es un paso más en el objetivo de ordenar la economía y apunta a recuperar referencias claras en términos de productos y precios que puedan orientar a las familias argentinas.

El proceso de planificación estratégica permite alinear la coherencia en las intervenciones entre los distintos niveles de decisión de la organización. Si la entidad (ministerio, entidad descentralizada, etc.) en función de sus objetivos institucionales, fija un conjunto de objetivos estratégicos para un período de gobierno, éstos serán las referencias a tener en cuenta por los programas que se conforman en el marco de la entidad.

Al respecto, la identificación de los objetivos estratégicos a nivel ministerial, tales como: mejorar calidad educativa, disminuir los niveles de contaminación ambiental, fortalecer la competitividad nacional, deben tener un claro correlato para su implementación en las instancias ejecutoras, tales como los programas o las entidades adscritas o descentralizadas a dichos ministerios. Los objetivos de los programas tienen que alinearse con los objetivos estratégicos del ministerio u organismo, y diseñar las acciones para alcanzar los resultados esperados.

Esto se visualiza en el siguiente gráfico:

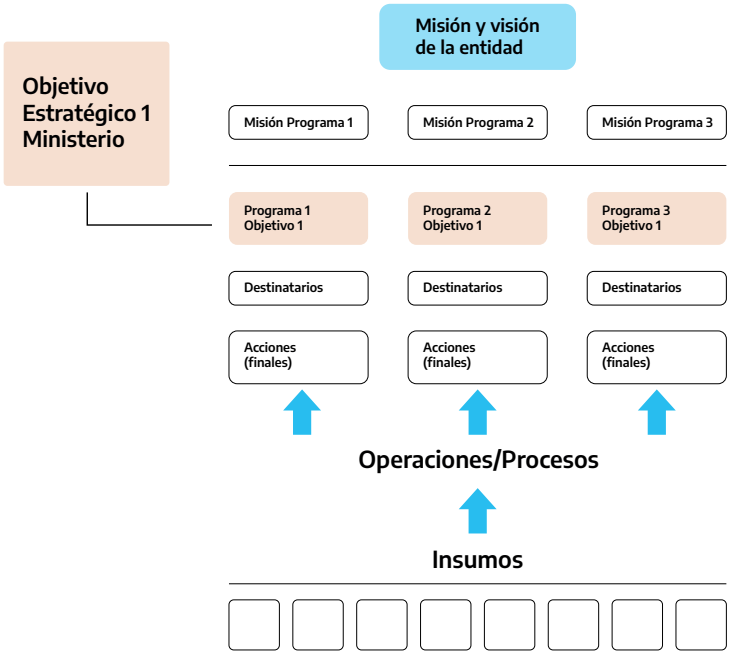

Figura 6. Relación entre los objetivos estratégicos del ministerio u organismo y los objetivos y acciones de los programas. Fuente: elaboración propia sobre la base de Armijo (2011)

Paso 6: Formular los objetivos estratégicos para enfrentar un problema público

La definición de los objetivos estratégicos la hemos trabajado desde el paso 1 en vinculación con un problema público a enfrentar. En el paso 5 llegamos hasta la identificación de los ejes de acción (causas críticas del problema que analizamos desde el punto de vista de los recursos que contamos para enfrentarlas).

El diseño de la estrategia de intervención continúa con la formulación de los *objetivos estratégicos/resultados esperados*, que definen el cambio que se busca operar en la realidad. La formulación del objetivo estratégico se realiza tomando cada eje de acción y definiendo sobre el mismo qué resultado espera alcanzarse. En ese sentido, los objetivos expresan las estrategias generales de la planificación. Para definir un objetivo estratégico tendremos en cuenta las siguientes pautas:

Deben señalar la expresión de logro, evidenciar el cambio o transformación que se espera con las políticas y/o bienes y servicios que la institución tiene a su cargo, por ejemplo:

- Mejorar los estándares de competitividad, disminuir los niveles de pobreza alimentaria en la región analizada, contribuir a mejorar los niveles de seguridad ciudadana, etc.
- Evitar su redacción en términos de “apoyar”, “procurar”.
- Expresarlo en términos concretos de resultados esperados y no como funciones permanentes de la entidad o programa.

- Responder a la ciudadanía hacia dónde se dirigen los recursos asignados de la Institución en su globalidad.
- Responder a un problema o aspecto específico relacionado con el cumplimiento de la misión.
- Responder sobre el beneficio esperado para los destinatarios a los cuales van dirigidas las políticas y/o programas de la institución y qué pueden esperar con los recursos presupuestarios asignados.

Con respecto a nuestro CASO "aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos", la amplitud del alcance de las respuestas de política que se dieron, permite distinguir objetivos estratégicos. Los mismos están orientados, por un lado, a los consumidores, generando precios de referencia claros y decisiones de consumo informadas. Por otro, a la cadena de comercialización, buscando brindar precios previsibles de producción, comercialización y distribución, basados en márgenes razonables de rentabilidad, incremento en la competitividad —a través de un mayor incremento en la oferta de bienes y servicios— y la inserción de mayores integrantes a las cadenas de comercialización. En el desarrollo que se presenta a continuación avanzamos en la línea de los objetivos relacionados con el sector productivo.

Tabla N°6.1.: Objetivos estratégicos / Resultados esperados - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos". Fuente: elaboración propia.

Núm.	**EJE DE ACCIÓN** Causa crítica que pasó el análisis de gobernabilidad (viene de la tabla N°4)	**OBJETIVO ESTRATÉGICO/RESULTADO ESPERADO** **CORTO PLAZO 2-3 AÑOS** Define el cambio que se desea operar en la realidad que se interviene. Es una declaración que expresa la voluntad de revertir una situación problemática.
1	*Incertidumbre en costos productivos futuros.*	*Morigerar el aumento de precios a través de acuerdos con los actores clave de la cadena de producción.*
2	*Falta de competencia en empresas productoras y comercializadoras de alimentos.*	*Favorecer la competencia a través de la diversificación de productores y comercializadores.*

Una vez definido cada objetivo estratégico, ya marcamos el sentido en el que buscamos transformar la realidad. Para avanzar un paso más, tenemos que establecer cómo vamos a medir el alcance de dicha transformación, a través de los indicadores de resultado asociados a ese objetivo. El *indicador de resultado*, refiere a cambios en el comportamiento, actitud o certificación de los destinatarios de un programa una vez que han recibido los bienes, regulaciones o servicios de la intervención (FAO, 2019). Con ello, es posible realizar un seguimiento, evaluar y tomar decisiones periódicamente al interior de una organización.

Tabla N°6.2.: Indicadores de resultado del Objetivo Estratégico 1 - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos" Fuente: elaboración propia.

Objetivo estratégico 1 ¿Cuál es el cambio que se desea operar en la realidad?	**Indicadores de resultado** ¿Cómo vamos a medir el cambio de situación?	**Medio de verificación** ¿Cuál va a ser la fuente de cotejo del indicador?	**Línea de base** ¿Cuál es el valor de la última medición del indicador?	**Meta** ¿Cuál es el valor esperado al finalizar el período (anual)?
Morigerar el aumento de precios a través de acuerdos con los actores clave de la cadena de productiva	*% de variación intermensual del índice de precios al consumidor para los rubros contemplados en el acuerdo*[6]	*INDEC, Dirección de Evaluación y Monitoreo de Precios*	*Variación % mensual Diciembre 2019: 3.1%*	*Variación mensual promedio 2%*
	% de variación interanual del índice de precios al consumidor para los rubros contemplados en el acuerdo[7]	*INDEC, Dirección de Evaluación y Monitoreo de Precios*	*Variación % interanual. Diciembre 2019: 56.8% (3.8% mensual promedio)*	
	Promedio del % de dispersión mensual en precios por producto	*Secretaría de Comercio Interior*	*15%*[8]	*12%*

6 IPC división "alimentos y bebidas no alcohólicas".

7 IPC división "alimentos y bebidas no alcohólicas".

8 Los valores incluidos en el resto del documento son ilustrativos.

Tabla N°6.3.: Indicadores de resultado del Objetivo Estratégico 2 - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos". Fuente: elaboración propia.

Objetivo estratégico 1	Indicadores de resultado	Medio de verificación	Línea de base	Meta
Favorecer la competencia a través de la diversificación de productores y comercializadores[9]	*% de unidades vendidas de pequeños productores (cuota de mercado)*	*Secretaría de Comercio Interior*	*Valor específico por producto. Ejemplo: Yerba mate, 20%*	*Ejemplo: Yerba mate, 30%*
	% de facturación medianos y pequeños comercios en el total de ventas minoristas	*Secretaría de Comercio Interior*	*30%*	*35%*
	Margen bruto unitario en cada eslabón de cadena producción-comercialización	*Secretaría de Comercio Interior*	*10%*	*Ejemplo, venta minorista, Grandes Cadenas: 2%*[10]

Hasta aquí, contamos con los lineamientos estratégicos de la planificación (el para qué): hemos definido el sentido en el que se espera realizar la transformación en relación con el problema. Sin embargo, aún no hemos definido el qué, el conjunto de acciones que la organización llevará adelante para lograr los resultados esperados. En ello avanzaremos en el paso siguiente.

9 Por competencia, en este contexto, se refiere a ampliar la cantidad de empresas que participan en la producción o comercialización de productos.

10 Los valores son presentados a modo ilustrativo.

Paso 7. Identificar el perfil de acción de una política pública

Teniendo en consideración la misión, la visión institucional, y los objetivos estratégicos, el siguiente paso consiste en identificar qué acciones desarrollará el organismo para lograr las transformaciones esperadas. En la Tabla N°7 se vinculan los objetivos ministeriales, los objetivos estratégicos y las acciones a desarrollar. Los objetivos ministeriales, definidos por la Ley de Ministerios, establecen el marco de competencias para actuar en relación a los problemas. Sin embargo, en general están formulados como funciones y no expresan el sentido de cambio que se busca lograr para revertir los problemas. Los objetivos estratégicos, en cambio, complementan la información expresando el sentido de transformación que orienta a las políticas y programas.

Consideramos, además, en esta instancia las acciones finales a desarrollar, es decir aquellas que tienen un impacto hacia el exterior de la organización (ya sea la ciudadanía u otra organización del sector público). En la Cadena de Valor Público clásica, estas acciones serían los productos (bienes y servicios). Tal como se detalla en el apartado I "El Lenguaje de las políticas públicas", nos basamos en el Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP) (Sotelo Maciel, 2016) que amplía el modelo de la Cadena de Valor Público incorporando una variedad de instrumentos que tienen las organizaciones públicas para intervenir en la realidad, más allá de la entrega de bienes y servicios.

¿Cuáles son esos instrumentos?

a) ACCIONES DE PRODUCCIÓN:

La primera dimensión -ya señalada- es la producción de bienes y servicios que entrega una institución pública (asistencia técnica, cursos de capacitación, registros, concursos, articulación entre actores, entre otros).

b) ACCIONES DE REGULACIÓN:

Las organizaciones públicas emiten regulaciones, medidas de política que se proponen modificar el comportamiento de los ciudadanos o de terceras instituciones a partir de establecer nuevas reglas de juego. Normas cuyo propósito es pautar comportamientos de manera coactiva y permanente (ej. proyectos de ley, decretos, disposiciones, regímenes, etc.)

c) ACCIONES DE DISTRIBUCIÓN:

El Estado realiza acciones de distribución directa a través de transferencias dinerarias. En estos casos, aun cuando se requiera de ciertas acciones operacionales, no hay un proceso de producción propiamente dicho (combinación y transformación de insumos en productos), sino una transferencia monetaria como es el caso de los subsidios o becas.

d) ACCIONES DE INVERSIÓN PÚBLICA:

El Estado realiza **inversiones** de capital que generan el incremento de los bienes duraderos, ya sea para ampliar la capacidad de brindar bienes y servicios (como en la construcción de hospitales o universidades) o para mejorar la infraestructura física (obras viales, por ejemplo).

e) ACCIONES DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA:

Una quinta dimensión de la producción de una política pública es la **argumental o de sentido**. Toda política está estructurada por ideas que confrontan con otras ideas y buscan imprimir una cierta direccionalidad a las acciones. No solo se espera que la ciudadanía acceda a los bienes, servicios y transferencias, y al hacerlo, se ajusten a las regulaciones que se establecen, sino también que comprendan el argumento que da sentido a la política. Este tipo de acciones buscan construir consensos estratégicos sobre las acciones.

Las acciones que el Estado lleva a cabo en los procesos de agregación de valor público se pueden clasificar a través de estos instrumentos utilizados por las políticas públicas a efectos de alcanzar sus objetivos. Algunas políticas pueden ser esencialmente regulatorias, otras primordialmente prestacionales, ya sea de bienes y servicios o de distribución de recursos monetarios, pero todas son una combinación específica de estos tipos de instrumentos.

El **perfil de la acción estatal** es la combinación particular de acciones que se proponen para el logro de los objetivos estratégicos, que impactará en el diseño de los programas (destinatarios y tipos de acciones acordes a sus necesidades y expectativas) que dependen de la jurisdicción o entidad.

Avanzamos, a partir de aquí, en la identificación de las acciones que realizarán las áreas enfocándonos los programas o direcciones nacionales, que es en el nivel organizativo en el que se producen los bienes, servicios, regulaciones y transferencias.

Una vez diseñadas estas acciones, se deben cargar en el Mapa de la Acción Estatal, con sus correspondientes indicadores y metas, tal como analizaremos a continuación.

Tabla N°7: Perfil de acción institucional - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos - Programa: Canasta de Productos" Fuente: elaboración propia.

Objetivo Ministerial:
Implementar políticas y marcos normativos necesarios para garantizar los derechos del consumidor y aumentar la oferta de bienes y servicios.
Área responsable: Secretario de Comercio Interior

Objetivo Estratégico	**Acciones (finales)** Bienes, servicios, regulaciones o transferencias generados por el organismo para atender determinadas demandas de la comunidad, externas a la institución	**Indicador de producto A medir en el período 2020** Refiere a los bienes y servicios producidos o entregados	**Meta prevista 2020** Valor del indicador de producto en un plazo determinado
1) Morigerar el aumento de precios a través de acuerdos con los actores claves de la cadena productiva	*Acuerdos de precios entre actores por cadena de valor (Acción de Producción: Articulación de actores)*	*Promedio de cantidad de marcas por producto, incluido en el programa, por trimestre*	*4*
		Porcentaje de primeras marcas incluidas sobre el total de marcas que participan en el programa	*30%*
		Tiempo promedio de permanencia de productos dentro de los acuerdos	*12 meses*
	Fiscalización de los precios, señalética y stock *(Acción de Producción: Control/Fiscalización)*	*Porcentaje de precios correctos sobre el total de precios relevados*	90%
		Porcentaje de productos con señalética correspondiente sobre el total de productos relevados	80%
		Porcentaje de comercios con correcto cumplimiento de stock sobre total de comercios relevados	95%
	Difusión de precios de referencia acordados *(Acción de producción: difusión)*	*Promedio de consultas mensuales atendidas sobre precios al 0800*	*1000*
		Promedio de descargas mensual de la aplicación "Canasta de Precios"	*1.000.000 (acumulado anual)*

	Establecimiento de precios máximos para alimentos de la canasta básica y productos de primera necesidad (Acción de regulación: Resolución 100/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo/Secretaría de Comercio Interior)[11]	*Porcentaje de denuncias por incumplimiento de precios máximos procesadas sobre el total de denuncias recibidas*	*75%*
2) Fomentar la competencia a través de la diversificación de los productores y comercializadores	*Acuerdos de precios con Pymes (Acción de producción: articulación de actores)*	*Cantidad de nuevas bocas de expendio adheridas al programa sobre la cantidad planificada para el trimestre*	*100%*
		Porcentaje de pequeños productores que ingresan mensualmente al programa sobre el total de solicitudes de ingreso de pequeños productores recibidas al mes	*80%*
	Financiamiento de pequeños productores (Acción de distribución: servicios financieros)	*Monto total en $ de créditos otorgados a pequeños productores sobre el monto total en $ de créditos otorgados a todos los productores, (en %) en el trimestre*	*60%*
	Asesoramiento técnico a pequeños productores (Acción de producción: asistencia técnica)	*Porcentaje de productores asesorados sobre el total de solicitudes de asistencia a productores, por trimestre*	*90%*

Como ejemplo de las acciones de orientación estratégica del caso analizado a lo largo de esta Guía, reconstruimos los argumentos que dan sentido a la política pública en la presentación del programa "Canasta de Productos".[12]

11 Establecido en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 como medida complementaria para evitar los aumentos abusivos de precios. Fuente: Argentina.gob.ar
https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227052/20200320

12 A modo de ejemplo de argumentaciones, se elaboró una síntesis basada en la presentación del Programa Precios Cuidados, en enero de 2020 por el Jefe de Gabinete de Ministros Santiago Cafiero, el Ministro de Desarrollo Productivo Matías Kulfas y la Secretaria de Comercio Interior, Paula Español en el relanzamiento del mismo. Obtenido del sitio de Casa Rosada: https://www.youtube.com/watch?v=eRyLaIMZirI

Los principales argumentos esgrimidos por el programa, en pos de generar consensos en torno a estas, medidas fueron:

- El objetivo del Programa es recomponer el bolsillo de los argentinos, favorecer la reactivación de la economía y la producción nacional de alimentos.
- Para ello, el gobierno está inyectando, a través de la Tarjeta Alimentaria y otros subsidios, como el bono a jubilados, 100 mil millones de pesos en la economía de las familias.
- La nueva canasta de productos surge de acuerdos de precios a niveles razonables que permitirán que este esfuerzo económico se traduzca en mayor capacidad de consumo de las familias, evitando el alza de precios.
- Estos acuerdos son voluntarios y, a través de la negociación del Estado con sectores industriales y supermercadistas, permitieron bajar el precio de los productos de la canasta un 8% promedio.
- La canasta está compuesta por los productos que son representativos del consumo de los argentinos, en presentaciones económicas y de primeras marcas, que crearán precios de referencia para el resto de los productos y garantizarán el abastecimiento en todo el país.
- Todos los productos de la canasta son de consumo masivo y representativo de aquellos que compran los argentinos y argentinas. Como ejemplos de los 310 productos que se reincorporaron a la canasta, se destacan: las principales marcas de pañales, de lácteos, la lavandina, las toallas femeninas.
- La duración de los acuerdos será de un año con revisiones trimestrales, lo cual nos da mayor estabilidad a la composición de la canasta de productos.

A través de estos argumentos, se busca explicar la política pública y generar apoyos a las decisiones instrumentadas.

MOMENTO 3: DISEÑO Y PROGRAMACIÓN DE LAS ACCIONES

En el tercer momento, buscamos operacionalizar las acciones finales en hitos y actividades críticas, con plazos y responsables definidos, identificando los recursos necesarios para llevarlas adelante.

Paso 8: Desarrollar los planes de acción

En este paso se diseñan, con mayor nivel de detalle, las operaciones críticas que permitirán realizar las acciones que contribuirán al logro de los resultados. Cabe aclarar que se trata de un primer nivel de programación, que permite construir la trayectoria de hitos principales a lograr a través de cada una de las acciones finales. A posteriori, esta programación podrá desagregarse con más detalle en el nivel de los equipos de trabajo.

Para cada una de las acciones finales, se identificarán en primer lugar, los hitos que se irán desarrollando a lo largo del año. Llamamos **hito** a un hecho de política pública que se presenta en determinado momento de la ejecución de un proyecto y que reúne las condiciones de: observable, comunicable y valorable por los destinatarios del proyecto.

Cada uno de los hitos tendrá un conjunto de **actividades críticas** a realizar y **fechas clave** esperadas. En cada una de las actividades críticas, se especificará la coordinación con actores clave mapeados. Además, se identifican los recursos que demandará la acción: presupuesto estimado, dotación de recursos humanos y si están previstas adquisiciones, de forma de programar con tiempo el procedimiento de compras públicas.

Tabla N°8: Programación operativa - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos - Programa "Canasta de Productos" Fuente: elaboración propia.

Acción final 1: Acuerdos de precios con todos los actores de la cadena productiva para fijar precios de referencias de productos esenciales de la canasta de consumo argentina.			
Área responsable dentro de la Subsecretaría: Dirección Nacional			
Hitos 2020	**Fecha clave hito**	**Actividades críticas**	**Fecha en que la actividad estará cumplida**
Presentación del acuerdo de precios	*7/01/2020*	*1) Elaboración de canasta representativa de consumo de los argentinos*	*20/12/2019*
		2) Estudio de cadena de valor para establecer precio de referencia	*29/12/2019*
		3) Negociación de precio con integrantes de la cadena productiva	*Acuerdo Cadena de Supermercados 17/01/2020* *Acuerdo CAS-FASA 08/02/2020*
Renovaciones trimestrales del acuerdo		*1) Evaluación de la variación de precios adecuada para el trimestre*	*30/03/2020*
		2) Acuerdo de nuevos valores con integrantes de la cadena productiva	*3 meses posteriores a la firma del primer acuerdo*

Hitos 2020	Fecha clave hito	Actividades críticas	Fecha en que la actividad estará cumplida
Informes de evaluación y ampliación de los acuerdos	*Mensual y trimestral*	*1) Elaboración de informes de cumplimiento del acuerdo*	*Mensual*
		2) Difusión pública de niveles de cumplimiento y ampliación del acuerdo	*Trimestral*

A partir de contar con la sumatoria de hitos que prevén desarrollar los proyectos, se podrá construir, con un criterio técnico-político, una trayectoria del proyecto de gestión institucional durante un año tal como fue programado en el paso 8. Esta trayectoria brindará pautas para el seguimiento de gestión y también para la comunicación del proyecto.

Paso 9: Vincular la planificación estratégica con los ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 son el resultado de una agenda que los países que integran la Organización de Naciones Unidas han establecido voluntariamente para alcanzar la inclusión, la prosperidad compartida, combatir la desigualdad y la protección duradera del planeta entre otros desafíos. De esta forma, se conciben también como una herramienta de planificación que permite orientar las iniciativas de gobiernos hacia las metas que los países se propusieron lograr (CNCPS, 2018).

Una vez concluidos los momentos de la planificación estratégica, se sugiere identificar aquellas iniciativas/acciones/programas que puedan vincularse con el cumplimiento de los ODS. El proceso de vinculación de la planificación estratégica, en el momento de su diseño, con los ODS colabora en:

- Armonizar de manera eficiente las estrategias de los distintos ministerios y organismos de la APN.
- Evitar duplicaciones de acciones entre ministerios.
- Responder a prioridades transversales a nivel nacional.
- Agilizar los procesos de reajuste de estrategias y operaciones.
- Promover la incorporación del enfoque de derechos.

Los pasos recomendados para el proceso de vinculación ODS son los siguientes:

1. Identificar aquellas acciones impulsadas por la planificación estratégica y operativa que colaboren en el cumplimiento de las metas postuladas a nivel nacional en el marco de los ODS.

2. Formular un listado preliminar, seleccionando el o los indicadores de mayor robustez metodológica y que mejor miden el efecto esperado de las acciones estatales implementadas.
3. Completar las fichas técnicas según los requerimientos solicitados por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018).
4. Revisar y revalidar periódicamente las prioridades de gestión en cuanto a la generación de nuevas acciones para incluir en el marco ODS.

Esta vinculación entre las acciones estatales y los ODS podrá realizarse a través del Mapa de la Acción Estatal.

Tabla N°9: Vinculación Planificación Estratégica Nacional y Agenda ODS - Caso: "Aumento sostenido en los precios de la canasta representativa de consumo de los argentinos - Programa: Canasta de Productos". Fuente: elaboración propia.

Agenda ODS			**Planificación Estratégica Nacional**			
ODS Buscar objetivo y metas en: www.odsargentina.gob.ar	**Meta ODS** Meta Argentina ODS	**Indicador ODS** Indicador de resultado de la planificación estratégica nacional que aún no haya sido vinculado	**Objetivo Estratégico** Objetivo estratégico ministerial	**Indicador de Resultado** Indicador de resultado de la planificación estratégica nacional que aún no haya sido vinculado	**Acción estatal**	**Indicador de Producto**
1) Reducción de la pobreza	*1.4) Garantizar que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes*	*% de variación intermensual del índice de precios al consumidor*	*Morigerar el aumento de precios a través de acuerdos con los actores clave de la cadena productiva.*	*% de variación intermensual del índice de precios al consumidor*	*Acuerdos de precios con todos los actores de la cadena productiva*	*Cantidad de productos comprendidos en el acuerdo*

III. Metodología de seguimiento de gestión

Introducción al seguimiento de gestión

El seguimiento —o monitoreo— es una herramienta de gestión para examinar el avance de una política pública en ejecución: permite comparar su desempeño efectivo con el planificado, los gastos reales y presupuestados y conocer los resultados reales previstos o imprevistos[13].

El monitoreo resulta útil dado que:

- Proporciona información sobre el progreso de una política pública;
- Brinda datos importantes para la toma de decisiones sobre las modificaciones que sean necesarias;
- Contribuye a mejorar el producto que se brinda a la población destinataria.

Es recomendable incluir en la planificación un plan de monitoreo que contemple una mirada sistémica sobre los indicadores de gestión. Además, se debe establecer la metodología mediante la cual se recopilarán los datos como fuente, método, cronograma y responsables.

Las evaluaciones sirven para:

- Contribuir a analizar por qué se obtuvieron, o no, los resultados previstos.
- Explorar por qué hubo resultados o consecuencias imprevistas.
- Evaluar cómo y por qué los resultados se vieron afectados por actividades específicas.
- Ilustrar sobre los procesos de implementación, las fallas y los éxitos que ocurren en cada nivel.

Consecuentemente, el monitoreo y la evaluación difieren en su frecuencia de implementación y en los aspectos que tratan:

- El monitoreo se hace periódicamente durante la ejecución de una política pública, para seguir su avance y realizar mejoras.
- La evaluación es una actividad puntual. Se puede realizar en distintos momentos - antes, durante o después- de la implementación de una política.

13 En el presente documento tomaremos los términos "seguimiento" y "monitoreo" como sinónimos.

El seguimiento es una actividad interna que realiza el personal afectado a la ejecución de la política pública. En contraste, la evaluación puede realizarse interna o externamente, siendo responsabilidad del evaluador y del personal del programa/política pública. Estas diferencias entre monitoreo y evaluación convierten a ambas instancias en complementarias y necesarias para conocer en profundidad las políticas públicas y potenciarlas.

En esta sección de la guía presentaremos los distintos momentos del seguimiento y la evaluación, los pasos para su implementación y la descripción del enfoque propuesto.

Los momentos del seguimiento

La metodología aquí propuesta se describe en tres momentos.

MOMENTO 1: DISEÑO DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO

En el primer momento, se establecen las definiciones claves del seguimiento de gestión: la modalidad de monitoreo centralizada o descentralizada y el proceso de selección de información estratégica a monitorear: indicadores, metas, líneas de base, etc.

MOMENTO 2: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Una vez definido el diseño del modelo de seguimiento, comienza la implementación. En esta instancia, los actores involucrados se familiarizan con el proceso y con las herramientas de monitoreo a emplear. Además, si no se ha realizado aún, y nutriéndose de los insumos del seguimiento, puede definirse la estrategia de evaluación.

MOMENTO 3: USO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Una vez desarrolladas las prácticas de seguimiento y evaluación, es fundamental establecer acciones y mecanismos para potenciar el uso de los hallazgos. Para esto, importa considerar quienes son los destinatarios del mensaje y sus necesidades de información.

A su vez, podemos desagregar los tres momentos en nueve pasos, como se observa en el siguiente gráfico.

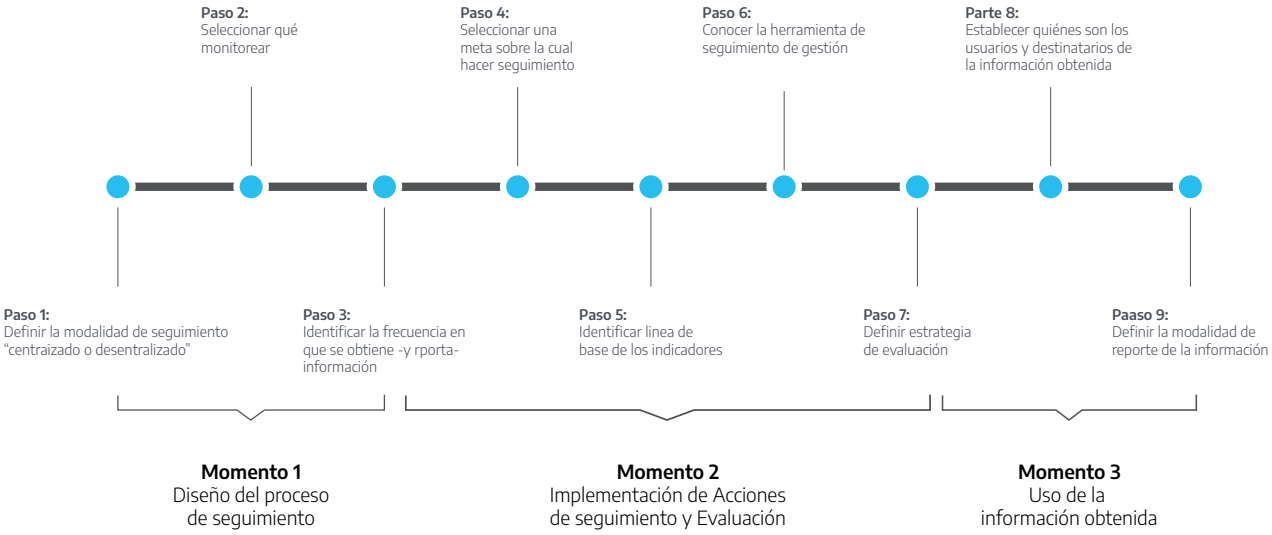

Figura 7: Seguimiento y Evaluación: Pasos para la implementación. Fuente: elaboración propia.

Pasos de la metodología de seguimiento

MOMENTO 1: DISEÑO DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO

Paso 1: Definir la modalidad centralizada o descentralizada de seguimiento

Al interior de los organismos de la APN pueden adoptarse distintos enfoques para el seguimiento de gestión. A grandes rasgos, se destacan dos formas de organizar la práctica de monitoreo: el área encargada de hacer seguimiento puede centralizar la tarea o la tarea se reparte de forma descentralizada en las diferentes áreas de gestión. Generalmente, predomina el primer enfoque, centralizado. En este caso, el área a cargo del monitoreo de gestión se ocupa de identificar las necesidades de información, según las prioridades de gestión, y trabaja con cada área del ministerio u organismo en la obtención de datos y en la recopilación y sistematización de la información recabada.

Bajo la modalidad de trabajo descentralizado existen varios referentes por ministerio que hacen la tarea de recopilar, analizar y sistematizar la información para sus respectivas áreas de trabajo.

La modalidad centralizada suele resultar adecuada para lograr procesos más coordinados, con instancias de comunicación y presentación de la información más uniformes.

En ambas modalidades de seguimiento se tomarán decisiones sobre:

- *Qué información se necesita recolectar*
- *Qué tiempos o plazos de reporte se tomarán por área, programa o indicador*
- *Cuáles son los roles y responsabilidades del proceso*
- *Quién/es son los destinatarios de esa información*
- *Cuál es la fuente de información que se incluirá*

Con estos aspectos en mente un área podrá tomar la decisión sobre qué modalidad de trabajo es más apropiada para su contexto y sus posibilidades.

Tabla N°10.1 – Definición de la modalidad de seguimiento, objetivo estratégico 1. Ejemplo “Canasta de Productos”. Fuente: elaboración propia.

Objetivo estratégico 1: Morigerar el aumento de precios a través de acuerdos con los actores clave de la cadena de producción.	
Qué información se necesita recolectar	*Información sobre precios de venta final de bienes pertenecientes al programa* *Información sobre precios de venta final de bienes no incluidos en el programa* *Información de tiempo de permanencia de los productos adheridos al programa* *Información de marcas por productos, adheridas al programa* *Información de cumplimiento de disponibilidad de stock, señalización, precios y monto en pesos, por sanciones aplicadas* *Información de comercios adheridos al programa* *Información sobre llamados al 0800 y descargas de aplicación*
Qué tiempos o plazos de reporte se tomarán por área, programa o indicador	*Los plazos de tiempo de reporte serán mensuales para el relevamiento de precios, cumplimiento de stock, precios y señalización, durante la vigencia del producto en el programa.* *Los plazos de tiempo serán trimestrales para el reporte de comercios y productores adheridos, permanencia de productos, marcas, monto en pesos por sanciones, consultas al 0800 y uso de la aplicación, durante la vigencia en el programa.*
Roles y responsabilidades del proceso	*Secretaría de comercio interior: generar información sobre acuerdos rubricados, incorporación de productos y marcas incluidos, precios de referencia, y grado de cumplimiento de convenios.* *Gobiernos provinciales y municipales (Relevamientos de precios y fiscalización de cumplimientos de acuerdos).*
Quién/es son los destinatarios de esa información	*Ministerio de Desarrollo Productivo* *Secretaria de Comercio Interior* *Gobiernos provinciales y municipales* *Asociaciones de defensa del consumidor* *Cámaras empresariales*
Modalidad de seguimiento	
Centralizado	

Tabla N°10.2 – Definición de la modalidad de seguimiento, objetivo estratégico 2. Ejemplo "Canasta de Productos". Fuente: elaboración propia.

Objetivo estratégico 2: Favorecer la competencia a través de la diversificación de productores y comercializadores.	
Qué información se necesita recolectar	*Información de comercios adheridos al programa* *Información del número de pequeños productores adheridos al programa, solicitudes de asistencia, asesoramientos brindados y monto en pesos por créditos otorgados* *Información de facturación de pequeños y medianos comercios, y facturación general* *Información sobre estructura de costos de empresas*
Qué tiempos o plazos de reporte se tomarán por área, programa o indicador	*Los plazos de tiempo serán trimestrales para el reporte de comercios y productores adheridos, unidades vendidas por pequeños productores, monto de facturación de pequeños y medianos comercios, número de productores con asistencia técnica y monto en créditos otorgados, durante su vigencia en el programa.*
Roles y responsabilidades del proceso	*Secretaría de Comercio Interior: generar información sobre acuerdos rubricados, márgenes de rentabilidad acordados por eslabón y rubro, evolución de ventas de productos incluidos, número de productores asesorados y monto en créditos otorgados.*
Quién/es son los destinatarios de esa información	*Ministerio de Desarrollo Productivo* *Secretaria de Comercio Interior* *Asociaciones de defensa del consumidor* *Cámaras empresariales*
Modalidad de seguimiento	
Centralizado	

Paso 2: Seleccionar qué monitorear

El monitoreo de gestión se puede aplicar en distintos contextos; desde una intervención acotada a un conjunto de actividades, hasta un monitoreo integral de una política pública que incluya hacer seguimiento desde los insumos que intervienen (recursos financieros, humanos y materiales) hasta los resultados. Por ejemplo, en un plan de vacunación se puede monitorear la cantidad de insumos médicos que reciben, la cantidad de personal con que cuenta, el presupuesto que ejecuta, los productos que genera, —en este caso brindar el servicio de vacunación— y los resultados que obtiene, aquí -la mejora en la situación de salud de la población.

Como ya se mencionó, el monitoreo es descriptivo, no involucra juicios de valor. Esta práctica nos brinda información sobre cuál es la situación de una política pública o programa con relación a determinados aspectos o variables. Estos aspectos van a reportarse a partir de distintos indicadores.

Seleccionar qué información incluir en la etapa de seguimiento implica, entre otras cosas, considerar cuáles son los productos que desarrollan esa intervención: qué bienes, servicios, transferencias o regulaciones buscan producir como forma de agregar valor público, con el fin de atender una problemática específica. Los productos del programa se analizarán a partir de sus indicadores de producto.

Además, conviene identificar cuál es el principal indicador de resultado, o aquel que mejor expresa si se ha alcanzado el resultado esperado para ese programa o política pública. Estos indicadores son clave ya que indican el éxito del programa, es decir, si se ha logrado —o no— el resultado previsto[14].

Tabla N°11: Consideraciones acerca de qué información sobre indicadores y actividades recolectar al inicio del seguimiento. Fuente: elaboración propia.

2. Información a recolectar
1. Considerar qué aspecto o variable indicaría el éxito del programa o política → Identificar qué indicador lo representa mejor. 2. Incluir indicadores complementarios para enriquecer la comprensión de la situación. 3. Incluir actividades necesarias para analizar la evolución de esos indicadores.

Además, a la hora de seleccionar qué medir, existen algunos criterios orientadores como:

- La **relevancia**, es decir medir lo *importante*. Medir más cosas, no necesariamente mejora el proceso, sino que incluso puede entorpecerlo.
- La **disponibilidad**. Considerar si se podrá contar con esa información a lo largo del proceso de monitoreo. ¿Estará disponible información confiable sobre esto?
- La **pertinencia.** ¿Tiene sentido reportar un determinado dato cada mes o semana? ¿O con conocer esa información trimestralmente se puede analizar su evolución?

14 Ver el Anexo "Guía para la construcción de indicadores" para más detalle.

Paso 3: Identificar la frecuencia en que se obtiene -y reporta- información durante la práctica de seguimiento de gestión

La frecuencia de reporte de información en el monitoreo va a depender del tipo de indicador. Existen distintos tipos de indicadores. Los indicadores vinculados a insumos, actividades y productos suelen actualizarse con mayor frecuencia que los indicadores asociados a resultados e impactos. Estos últimos demoran más tiempo en generar información, ya que los resultados e impactos requieren de cambios en el comportamiento de la población objetivo. Estos cambios conductuales se producen más lentamente que la realización de una actividad o la entrega de un bien o servicio. Y, por ende, se reportan menos frecuentemente.

Asimismo, la frecuencia de reporte de los indicadores de gestión puede variar en cada caso, según los criterios arriba presentados de relevancia, pertinencia y disponibilidad.

Paso 4: Seleccionar una meta sobre la cual hacer seguimiento

La meta responde a las preguntas sobre qué queremos alcanzar y en qué plazos (FAO, 2019). Los programas suelen tener indicadores a los que se les asocia una meta contra la cual cotejar los valores reales. La definición de la meta va a estar sujeta a criterios técnicos y políticos sobre las prioridades y las posibilidades institucionales, de recursos y los condicionamientos del contexto para alcanzar un determinado resultado o valor observable.

Para determinar el valor a asignar a una meta, es importante considerar, como referencia, los valores anteriores a esa medición o mediciones comparables. En este sentido, en los casos donde existan líneas de base, primeras mediciones o antecedentes, es relevante tomarlas en consideración.

Las metas pueden ser finales o intermedias. Las metas finales son las que se esperan alcanzar al final del período a monitorear, mientras que las metas intermedias son las que se calculan al interior del período en cuestión y sirven de guía para analizar si, para ese indicador, el avance sucede según lo esperado. Las metas intermedias acumuladas (o sumadas) expresan cuál es el valor numérico de la meta final. Asimismo, según la naturaleza del indicador este puede acumular —o no— las metas intermedias a lo largo del período a monitorear.

Ejemplo - Meta acumulativa: Construir 6 salas de atención primaria en la provincia X, durante 2020.

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	**Total**
Meta		1		2				1		1	1		6

El ejemplo de arriba muestra un indicador cuya meta es acumulativa. Ahora, si tomamos un ejemplo de indicador de cobertura sobre personas que reciben una transferencia dineraria, —o un bien o servicio— en forma condicionada a una contraprestación, en ese caso el valor no es acumulable, ya que los receptores del producto pueden variar mes a mes, y el valor total para ese período no sería la suma de los valores mensuales.

Con respecto a nuestro ejemplo transversal sobre el Programa "Canasta de Productos" la evolución de la meta acumulativa puede manifestarse según el ejemplo presentado a continuación:

Ejemplo - Meta acumulativa: Número de bocas de expendio adheridas al programa durante 2020.

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	**Total**
Meta Mensual	800	700	600	400	400	300	300	200	200	100	0	0	4000
Meta Trimestral			2100			1100			700			100	4000

En la tabla anterior se detalla la cantidad de convenios que se espera firmar por mes. Se espera que las bocas de expendio adheridas al programa se mantengan hasta el final del mismo. De allí la naturaleza acumulativa del indicador.

Por otro lado, algunas metas de acciones estatales se desarrollan en forma no acumulativa.

Ejemplo - Meta no acumulativa: Cantidad de personas que participan del programa de transferencias condicionadas en Lomas de Zamora, PBA, durante 2020.

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	**Total**
Valor Meta	200	150	200	185	200	190	180	195	200	190	195	200	200

En el caso de nuestro ejemplo transversal, la evolución de la meta no acumulativa se podría desarrollar de la siguiente manera:

Ejemplo - Meta no acumulativa: % de productos de primeras marcas adheridas al programa durante 2020.

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	**Total**
Valor Meta			40%			35%			30%			30%	30%

En este caso, para el Programa "Canasta de Productos", el acuerdo inicial contempla la firma con primeras marcas principalmente. Conforme se van sumando productos, segundas y terceras marcas al programa, el porcentaje de primeras marcas incluidas disminuye. Se considera que, de mantener esta relación en el tiempo, los precios de primeras marcas adheridas servirían efectivamente como referencia de las demás marcas.

Paso 5: Identificar la línea de base de los indicadores

A medida que se llevan a cabo distintos períodos de monitoreo sobre un programa, los indicadores pueden sufrir modificaciones o se puede reemplazar uno por otro, si fuera necesario. Sin embargo, al inicio, es necesario crear una línea de base o primera medición. Para esto, se deben seleccionar los indicadores basados en las necesidades reales de información, previamente identificadas. Este proceso de puesta en marcha del seguimiento de gestión responde a la pregunta: ¿Qué información o datos necesito saber (y seguir) para conocer la evolución de esta intervención (plan, o programa)? La respuesta a esta pregunta suele incluir distintos tipos de indicadores, considerados a lo largo del tiempo. Según Rist y Kuzek (2004) a partir de la tercera medición de un indicador es posible empezar a conocer la tendencia del mismo.

Habiendo definido los distintos indicadores a incluir en el seguimiento, sus respectivas frecuencias de reporte, metas, líneas de base y actividades asociadas, podemos sistematizar la información según se muestra en la tabla a continuación.

Tabla N°12: Información relevante a considerar durante la etapa de diseño de seguimiento. Fuente: elaboración propia.

Indicadores	Meta o propósito	Línea de base	Frecuencia de reporte	Actividades asociadas al indicador
- Indicador principal: Indicador que mejor representa el éxito del programa. *-Indicadores complementarios*	*Valor anual que se busca alcanzar*	*Primera medición o medición anterior para ese indicador*	*A definir entre: anual, semestral, trimestral, mensual. La frecuencia de reporte va a depender del tipo de indicador*	*Actividades que son necesarias realizar para que el indicador se vaya acercando a la meta seleccionada*

Veamos a continuación cómo se aplica esta tabla a nuestro ejemplo del programa “canasta de productos”.

Tabla N°13: Información relevante a considerar durante la etapa de diseño de seguimiento. Ejemplo "Canasta de Productos". Fuente: elaboración propia.

- Indicador principal: Indicador que mejor representa el éxito del programa -Indicadores complementarios	**Meta anual: Valor (anual) que se busca alcanzar**	**Línea de base[15]: primera medición o medición anterior para ese indicador**	**Frecuencia de reporte: anual, semestral, trimestral, mensual. La frecuencia de reporte va a depender del tipo de indicador.**	**Actividades asociadas al indicador: actividades necesarias para que el indicador se vaya acercando a la meta seleccionada.**
Eje acción 1: Regular el aumento de precios a través de acuerdos con los actores claves de la cadena de producción				
Indicador principal: *Porcentaje de variación intermensual del índice de precios al consumidor para los rubros contemplados en el acuerdo.* *Tipo: I, de Resultado*	*Primer año: 2% mensual promedio (26% acumulado anual)*	*% de variación intermensual, y promedio anual [16]* *Ejemplo* *Var % mensual Enero 2019: 3.4%.* *Variación % mensual Diciembre 2019: 3.1%.* *Variación % mensual promedio Enero-Diciembre 2019: 3.8% (56.8% acumulado anual)*	*Mensual*	*Revisar trimestralmente y negociar la lista de precios sobre la base de criterios objetivos* *Fiscalizar periódicamente el cumplimiento de precios de venta disponibilidad de stock y señalización* *Implementar las sanciones correspondientes*
Indicador complementario 1: *Porcentaje de variación intermensual del índice de precios al consumidor* *Tipo: I, de Resultado*	*Primer año: 2.5% mensual promedio (34% acumulado anual)*	*% de variación intermensual, y promedio anual.* *Ejemplo* *Variación % mensual Enero 2019: 2.9%.* *Variación % mensual Diciembre 2019: 3.7%.* *Variación % mensual promedio Enero-Diciembre 2019: 3.7% (53% acumulado anual)*	*Mensual*	

15 Para aquellos indicadores en los que se cuenta con información previa al lanzamiento del programa se tomó como línea de base la medición anterior y, en caso contrario, el primer mes del lanzamiento del programa.

16 Porcentaje de variación para el mismo mes correspondiente al año previo y porcentaje de variación del mes inmediato anterior. Para el período anual, en este ejemplo se toma el porcentaje de variación promedio correspondiente al año anterior.

Indicador complementario 2: *Porcentaje de dispersión (CV) de precios por producto*[17] *Tipo: I, de Resultado*	*Ejemplo: yerba mate, 12%*	*Ejemplo: yerba mate, 18%*	*Mensual*	*Fomentar la adhesión de marcas de aquellos productos que reflejen elevadas diferencias en sus precios y sean representativas del consumo*
Indicador complementario 3: *Porcentaje de primeras marcas sobre el total de marcas que participan en el programa.* *Tipo: I, de Producto*	*30%*	*20%*	*Trimestral*	*Fomentar la adhesión de primeras marcas.* *Negociar trimestralmente (o a solicitud) la lista de precios de los productos acordados.*
Indicador complementario 4: *Tiempo promedio de permanencia de productos en el programa.* *Tipo: I, de Producto*	*12 meses*	*3 meses*	*Trimestral*	*Analizar las condiciones de producción y distribución.* *Negociar trimestralmente (o a solicitud) la lista de precios de los productos acordados.*
Indicador complementario 5: *Monto recaudado en pesos por sanciones aplicadas sobre el monto previsto, en todo el país (en %)* Tipo: I, de Resultado	*100%*	*Primer mes de vigencia del programa: 120%*	*Trimestral*	*Implementar operativos de control.* *Examinar motivos de incumplimiento.* *Imponer sanciones correspondientes.*

17 En este caso, tomamos como medida de dispersión el coeficiente de variación (CV). Una posibilidad es realizar un seguimiento de este indicador para aquellos productos que exhiban elevada heterogeneidad en los precios de venta.

Eje acción 2: Favorecer la competencia a través de la diversificación de productores y comercializadoras				
Indicador Principal: *Porcentaje de unidades vendidas de productos de pequeños productores[18] (cuota de mercado).* *Tipo: I, de Resultado*	*Valor específico por producto.* *Ejemplo: yerba mate, 30%*	*Valor específico por producto.* *Ejemplo: yerba mate, 20%*	*Trimestral*	*Fomentar la adhesión de pequeños productores al programa.* *Generar acuerdos de provisión entre pequeños productores y cadenas de supermercados.*
Indicador complementario 1: % de Facturación medianos y pequeños comercios en el total de ventas minoristas. Tipo: I, de Resultado	*35%*	*30%*	*Trimestral*	*Fomentar la adhesión de pequeños comercios y comercios barriales.* *Coordinar acuerdos de provisión entre distribuidores y pequeños comercios.*
Indicador complementario 2: *Margen bruto unitario en cada eslabón de cadena de comercialización.* *Tipo: I, de Resultado*	*Valor específico de cada actor.* *Ejemplo: grandes cadenas de supermercados, 2%.*	*10%*	*Trimestral*	*Analizar la estructura de costos de cada actor.* *Analizar ventas.* *Establecer un margen objetivo de rentabilidad.*
Indicador complementario 3: *Cantidad de bocas de expendio adheridas al programa sobre la cantidad planificada para el trimestre.* *Tipo: I, de Producto*	*100%*	*70%*	*Trimestral*	*Rubricar convenios a solicitud.* *Analizar las condiciones de producción, distribución y comercialización*

18 Supone un aumento de ingresos de los pequeños productores.

Durante el diseño del esquema de seguimiento, es fundamental clarificar aspectos como el tipo de información que se va a necesitar para el seguimiento, cuál es la fuente del dato y cuál será la frecuencia y modalidad de seguimiento.

Asimismo, la intervención o unidad de seguimiento que se tome —plan, programa, área, etc.— tendrá un responsable de proveer la información y una fuente de información asociada. Otro aspecto a definir será quiénes van a ser los destinatarios y usuarios de esa información[19].

MOMENTO 2: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Paso 6: Conocer la herramienta de seguimiento de gestión

Una vez concluida la etapa del diseño de seguimiento, habiendo establecido las principales definiciones y acciones del proceso, es necesario conocer y saber utilizar la herramienta de seguimiento de gestión. Para esto, es fundamental definir quién o quiénes estarán a cargo de realizar el proceso en cada organismo interviniente.

Desde la JGM, impulsamos el Mapa de la Acción Estatal como instrumento de fortalecimiento de la planificación y el seguimiento de gestión transversal. Así, es fundamental considerar las capacidades existentes y requeridas para dicha implementación. Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se brindará asistencia técnica para dar apoyo metodológico en planificación, seguimiento y en el uso de la herramienta Mapa de la Acción Estatal.

El Mapa de la Acción Estatal es un registro sistemático e integral de las acciones del Estado para el desarrollo de las políticas públicas.

Se asienta en una plataforma de software libre con un lenguaje común que integra y grafica información acerca de los bienes, servicios, regulaciones, argumentaciones y transferencias que provee el Estado, y los resultados que se obtienen a través de las políticas públicas.

El Mapa permite visualizar qué resultados producen estas intervenciones y cómo impactan en la realidad, constituyéndose en un instrumento de seguimiento a medida de cada jurisdicción. En este sentido el Mapa establece un sistema de información que permite acceder a reportes por jurisdicción, objetivos gubernamentales, ODS, núcleos de problemas prioritarios e indicadores de resultados e impacto.

Los objetivos del Mapa son:

- ➔ Brindar información sistematizada al Jefe de Gabinete y los ministros para la toma de decisiones. En tanto sistema de seguimiento se podrá adecuar a las necesidades de la APN, las provincias y los municipios.
- ➔ Abrir la producción pública a la ciudadanía para dar a conocer el valor creado por las organizaciones estatales en respuesta a sus problemas.
- ➔ Fortalecer la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para una mayor efectividad en el logro de los objetivos de desarrollo.

19 Este punto se analiza en el paso 8, de esta sección.

Paso 7: Definir una estrategia de evaluación

La estrategia de evaluación puede definirse al momento de planificar una política pública o al implementarla. Si no se ha planteado en las instancias previas, puede ser oportuna su definición, una vez puesto en marcha el proceso de seguimiento. Esto es así pues la evaluación puede ser complementaria del seguimiento, al permitir dar respuesta a interrogantes que surgen con las sucesivas mediciones del monitoreo de gestión. En este sentido, pueden surgir interrogantes tales como: ¿Por qué determinados indicadores no evolucionan como se había esperado? ¿Cuáles son las percepciones de los destinatarios de la política pública al recibir el bien o servicio? ¿Logra el programa efectivamente contribuir a revertir el problema en su población destinataria? ¿Se está llegando a quienes se debería atender? ¿Cómo funciona la coordinación entre los actores implicados en la implementación de las acciones? Existen distintos tipos de evaluaciones, las cuales permitirán responder a las diversas preguntas que se busquen analizar en cada caso.

Las evaluaciones suelen tener una *pregunta de evaluación* que es aquella que guía el estudio. De esta pregunta guía generalmente se desprenden preguntas complementarias o secundarias. La naturaleza de esa pregunta guía determinará cuál será el tipo de evaluación más adecuada en cada caso y la metodología —cualitativa, cuantitativa o mixta—.

De este modo, la pregunta de evaluación que se busque responder para cada política pública determinará qué tipo de evaluación es más adecuada y, por ende, condicionará el tipo de estrategia de evaluación a emprender.

Tabla N°14: De las preguntas de evaluación a la selección de la estrategia de evaluación. Fuente: elaboración propia.

Ejemplo pregunta de evaluación	Foco de la pregunta que guía la evaluación	Tipo de evaluación más adecuada para la pregunta de evaluación
Preguntas posibles: ¿Cuál es la necesidad o problema que pretende resolver el programa? → ¿A través de qué acciones y productos busca el programa revertir el problema identificado?	Énfasis en el diseño de la intervención	Evaluación *ex ante* o de diseño, análisis de evaluabilidad
¿Las actividades se realizan en los tiempos planificados? ¿El programa contó con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la correcta implementación?	Énfasis en la intervención no en el producto final de la política pública. Se implementa durante la ejecución de la política pública	Evaluación de procesos

Ejemplo pregunta de evaluación	Foco de la pregunta que guía la evaluación	Tipo de evaluación más adecuada para la pregunta de evaluación
¿Cuáles son los resultados alcanzados y cuánto varían de lo planificado? ¿Se generaron resultados no previstos?	Énfasis en resultados finales obtenidos. Se realiza una vez que el programa o política pública concluyó	Evaluación de resultados o ex post

Siguiendo nuestro ejemplo, supongamos que en sucesivas instancias de monitoreo observamos que existe una alta rotación de productos o una dificultad para asegurar la permanencia de productos en el programa. Esta situación puede impulsar la necesidad de llevar a cabo una evaluación que pueda brindar mayor información y que permita entender la situación y formas de resolverla. Así, el fenómeno a indagar se constituirá en la pregunta de evaluación. La tabla a continuación trata este enfoque.

Tabla N°15: De las preguntas de evaluación a la selección de la estrategia de evaluación. Ejemplo "Canasta de Productos". Fuente: elaboración propia.

Pregunta de evaluación: Pregunta guía	Foco de la pregunta que guía la evaluación: énfasis en diseño/intervención/ resultados	Tipo de evaluación más adecuada para la pregunta de evaluación: *ex-ante*/ procesos/*ex-post*
¿Cuáles son los principales desafíos de la cadena productiva para la permanencia de productos en el programa?	Énfasis en la intervención	Evaluación de procesos
Subpreguntas: ¿Varía la situación vinculada a la permanencia de productos por rubro o sector? ¿Se establecen márgenes de rentabilidad adecuados según los estándares del programa? ¿El programa compensa los bajos márgenes con incrementos en ventas? ¿Se atiende en tiempo oportuno las demandas de revisiones de precios?		

Una vez definida la pregunta de evaluación y sus subpreguntas, de estas se desprenden el diseño de la evaluación, los métodos de recolección de datos y las técnicas de análisis de información más adecuadas.

También se pueden considerar los tipos de evaluación desde su articulación con la cadena de valor público.

Tabla N°16: Modalidades de evaluación, según la cadena de valor. Fuente: elaboración propia.

Modalidades de evaluación, según la cadena de valor				
Evaluación de diseño	Evaluación de procesos	Evaluación de productos	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
Se centra en el diseño conceptual de la política pública. Analiza la coherencia interna de una intervención.	Énfasis en la intervención, no en el producto final de la política pública. Considera aspectos como: características del programa, análisis de las actividades realizadas, monitoreo de su implementación. Se realiza durante la ejecución de la política pública.	Considera aspectos como: a) Calidad: Calidad de los bienes y servicios entregados, se pregunta si las actividades realizadas alcanzaron a los productos planificados. Se puede distinguir entre calidad objetiva (calidad técnica) y subjetiva -percepción del receptor del bien o servicio. b) Cobertura: ¿Llegan los productos, regulaciones, transferencias a la población destinataria del programa? Se nutre de indicadores de desempeño que miden volúmenes de producción y características de los bienes y servicios.	Analiza logros intermedios de un programa, asociados a cambios en el comportamiento, como consecuencia de un programa o política. Se realiza una vez finalizada la intervención. Un ejemplo es la cantidad de familias que incorporan cambios saludables en la alimentación, etc. Suele recabar información de resultados a partir de encuestas a los participantes y realizar un análisis estadístico descriptivo con los datos recolectados.	Analiza si se produjeron cambios significativos y sostenibles en el tiempo vinculados a revertir el problema que dio origen a la intervención.

En otras palabras, no existe un tipo de evaluación que se pueda considerar “mejor que otro”. En todos los casos son herramientas que se deben emplear en la medida en que respondan a la estrategia de evaluación definida como aquella adecuada para cada necesidad y contexto particular.

Tabla N°17: Ejemplo "Preguntas de evaluación según modalidad de evaluación". Fuente: elaboración propia.

Modalidades de evaluación y sus preguntas guía, según la cadena de valor: Ejemplos posibles				
Evaluación de diseño	Evaluación de procesos	Evaluación de productos	Evaluación de resultados	Evaluación de impactos
¿Existe un diagnóstico del problema que el Programa Canasta de Precios pretende resolver? ¿Existe coherencia interna entre el diagnóstico del problema a resolver y los resultados esperados? ¿Los recursos planificados son acordes a las actividades que se espera realizar?	¿Cuenta el Programa con acciones de fiscalización en tiempo y forma? ¿El mecanismo de asignación de créditos es el adecuado?	¿Logra el programa ejecutarse en todas las provincias? ¿Cómo es la articulación entre los distintos actores intervinientes en la implementación? Calidad: ¿Cuál es la percepción del público sobre la calidad de los productos incluidos en la Canasta de Productos? ¿Cuál es la percepción de los pequeños productores sobre las oportunidades de inserción en las redes de distribución y comercialización?	¿Desacelera el aumento de precios de los productos de primera necesidad en supermercados? ¿Hay mayor homogeneidad entre los precios de supermercados y comercios barriales? ¿Mejoran los consumidores participantes del programa la calidad nutricional de su dieta como consecuencia de su participación en el programa?	¿Logra mejorar la empleabilidad en las pymes incorporadas al programa? ¿En qué medida logra disminuir la desnutrición de los destinatarios al facilitar el acceso a alimentos de alto valor nutricional?

MOMENTO 3: USO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Los informes de seguimiento y evaluación permiten crear o actualizar la memoria institucional, promover el entendimiento de una política pública al analizar qué aspectos funcionan y cuáles no, y pueden contribuir a involucrar actores claves. El primer paso para potenciar el uso de la información obtenida en el seguimiento y la evaluación es determinar quiénes son los destinatarios. Una vez definido esto, el siguiente y último paso es definir la modalidad de reporte. A continuación, se describen ambas instancias.

Paso 8: Establecer quiénes son los usuarios y destinatarios de la información obtenida

Un aspecto a considerar en cuanto al reporte de la información para potenciar su uso es analizar en cada caso quién va a recibir la información. El destinatario de la información va a condicionar el formato del documento o presentación.

El seguimiento brinda información, comunicando a los actores involucrados en el programa, el desarrollo del mismo, tanto de sus avances como de sus dificultades. Estos actores pueden ser representantes del Estado, planificadores y ejecutores de la política, ciudadanos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, grupos de la población, organizaciones internacionales.

Tabla N°18: Ejemplo de usuarios de la información obtenida. Fuente: elaboración propia.

Usuarios de la información	Frecuencia de la información	Tipo de Informe/Uso potencial
Ministro/a de Desarrollo Productivo	Mensual/Trimestral (informes de avance). Informes de resultados: según consideración de funcionario/actores pertinentes.	Informes de avance: Coordinación con otros organismos y ministerios para implementar acciones conjuntas. Reasignación de partidas presupuestarias a programas. Evolución de los principales hitos del programa por área geográfica. Informe de resultados: Evolución de los principales hitos del programa por área geográfica. Consideraciones sobre continuidad del programa: balance de gestión, hallazgos, recomendaciones.
Secretario/a de Comercio Interior	Mensual	Informes de procesos: revisión de cumplimiento de acciones y metas. Contextualización sobre posibles desvíos en fechas de actividades o evolución de indicadores.
Gobiernos provinciales y municipales	Trimestral	Informes de resultados: acciones de fiscalización y resultados emergentes.
Asociaciones de defensa del consumidor, consumidores, productores y cámaras empresariales	Anual	Informes de resultados e impacto: divulgación de información. Análisis sobre cambios en comportamientos según magnitud y contexto.

Paso 9: Definir la modalidad de reporte de la información

Establecido el destinatario de la información y el uso que se espera dar a la información obtenida, resta definir la modalidad del reporte. Según el tipo de informe de seguimiento o evaluación, este servirá a distintos propósitos. Un informe de seguimiento permite conocer la evolución de un programa o política pública para determinados aspectos de su funcionamiento o variables clave. A grandes rasgos, el reporte de una evaluación de diseño podrá incluir consideraciones sobre el contexto y la estrategia implementada. El informe sobre una evaluación de procesos dará información relevante sobre la implementación y sobre posibilidades de potenciar sus acciones o procesos. Un informe de evaluación de resultados brindará información sobre si se están alcanzando los resultados esperados o si surgieron efectos imprevistos. El informe sobre evaluación de impacto mencionará si el programa tiene un efecto significativo en reducir un determinado problema identificado y en qué magnitud está cambiando las condiciones de vida de la población objetivo.

Generalmente, se suelen elaborar distintos tipos de informes —con sus respectivos cambios en formato, frecuencia de reporte y extensión— según los distintos actores o receptores de la información. Al definir esto, se sugiere tomar en consideración los tiempos en los que se debe enviar la información recabada para que esta pueda nutrir procesos de implementación y planificación, así como para contribuir al aprendizaje institucional.

Sin embargo, más allá del tipo específico de seguimiento y evaluación, existen 4 aspectos que aumentan las posibilidades de uso de un reporte:

Tabla N°19: Aspectos clave para potenciar el uso de la información de seguimiento y evaluación. Fuente: elaboración propia.

Aspectos clave para potenciar el uso de la información obtenida	Descripción
1. Presentar la información de forma clara y amena.	Focalizarse en los aspectos clave, como: propósitos, método y hallazgos. Incluir representación gráfica de la información. Redactar en forma clara y concisa. Evitar formatos demasiado extensos o complicados.
2. Incorporar elementos clave para los implementadores de la política pública.	Incorporar información y tratamiento de los temas de interés de quienes diseñan y/o implementan la política pública.
3. Trabajar con posibles resultados inesperados o negativos.	Introducir aspectos positivos asociados a aquellos negativos, proponer recomendaciones de mejora, si cabe.
4. Tomar el uso de los hallazgos como un proceso.	Incluir efectivamente los hallazgos del seguimiento y la evaluación puede, en algunos casos, llevar tiempo. Aspectos como la voluntad política, contar con los recursos necesarios, el tiempo de implementación y el personal idóneo puede contribuir a introducir las mejoras identificadas.

Referencias bibliográficas

Armijo, M (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018) Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ODS Argentina. Disponible en www.odsargentina.gob.ar

FAO (2019). *El enfoque de marco lógico y su aplicación en los proyectos FAO* (2da Edición). Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas.

Huertas, F. (1993). El Método PES – Planificación Estratégica Situacional: entrevista a Carlos Matus. Revista ASAP N° 33. Buenos Aires.

Rist, R. y Kuzek J. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. A Handbook for Development Practitioners. Washington, DC: World Bank.

Sotelo Maciel, A. J. (2014). Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo, Congreso Internacional del CLAD.

Sotelo Maciel, A. J. (2016). Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto. En proceso de publicación.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en Bañon R. y Carrillo E. (comps.) La Nueva Administración Pública, Alianza Editorial, Madrid.

Otros documentos consultados

Argentina.gob.ar. Fecha 07/01/2020. Nueva etapa del programa Precios Cuidados, disponible al 10.2021 en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/nueva-etapa-del-programa-precios-cuidados

Decreto 50/2019 - Estructura organizativa. – Anexo II. Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en Bañon R. y Carrillo E. (comps.) La Nueva Administración Pública, Alianza Editorial, Madrid.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), CINTENFOR: Guía para la Evaluación de Impacto de la Formación Profesional. Disponible al 10.2021 en: https://guia.oitcinterfor.org/como-evaluar/como-se-construyen-indicadores

ANEXO I. Guía para la construcción de indicadores

Relevancia de los indicadores

Como se expuso anteriormente, el indicador es un instrumento fundamental en la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. Los Indicadores permiten medir, en diferentes momentos, los avances en los logros de una política, analizar las modificaciones que surgieron producto de una intervención y evaluar los resultados alcanzados.

Además, los indicadores comparan entre dos o más tipos de datos y pueden ser tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Los indicadores cuantitativos se resumen en un valor numérico. Los cualitativos, en cambio, nos permiten abordar aspectos orientados a la comprensión de percepciones y puntos de vista sobre los procesos, las oportunidades y las dificultades o problemáticas encontradas.

Tipos de indicadores

Si bien existen distintos tipos de indicadores y formas de clasificarlos, nos detendremos en cuatro de ellos: los indicadores de producto, proceso, resultado e impacto.

Los indicadores de producto (bienes, servicios, transferencias dinerarias, acciones de regulación) permiten verificar la producción, la entrega y las características de todos los bienes y servicios que se otorgan directamente a los beneficiarios, incluyendo también los productos intermedios. Pueden medir aspectos de cantidad, calidad o tiempos de entrega del producto.

Ejemplos de indicadores de producto
Porcentaje de estudiantes y docentes que recibieron netbooks sobre el total de alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas, escuelas de educación especial e institutos de formación docente de la Argentina.
Porcentaje de beneficiarios que cobraron el suplemento adicional respecto del total de beneficiarios del programa.
Porcentaje de niños menores a 2 años que recibieron la vacuna contra la varicela sobre el total planificado.

Los indicadores de proceso miden las actividades y operaciones necesarias para convertir los insumos en productos. Brindan información sobre las tareas de ejecución y permiten dar seguimiento a la implementación de la política. Al asociar indicadores a un flujo de procesos se sugiere tomar en consideración aspectos como: a) los hitos vinculados a esos procesos; b) la mejora que se quiere observar; la disponibilidad de información para los posibles indicadores y la elaboración de un sistema de registro de información sobre los indicadores que se seleccionen.

Ejemplos de indicadores de proceso
Porcentaje del presupuesto total destinado al proyecto que ya fue ejecutado.
Porcentaje de licitaciones adjudicadas respecto de licitaciones totales.
Porcentaje de escuelas con referente técnico escolar (RTE) asignad sobre el total de escuelas destinatarias del programa.

Los indicadores de resultado dan cuenta del grado de alcance de los objetivos propuestos. Se enfocan en medir las consecuencias del programa de cara a dar respuesta a una problemática social concreta.

Ejemplos de indicadores de resultado
Porcentaje de docentes que utilizan TICs en actividades dentro del aula sobre el total de docentes de escuelas secundarias públicas.
Porcentaje de egresados del programa que consiguieron empleo formal sobre el total de beneficiarios.
Porcentaje de alumnos que finalizaron la educación media sobre el total de beneficiarios del programa.

Por último, los indicadores de impacto evalúan el efecto de la política. Dada la complejidad y el alcance de estos objetivos, un programa o proyecto suele contribuir sólo en parte a resolver una problemática global. Ciertas problemáticas pueden llegar a necesitar de la coordinación de varios programas o instituciones para contrastarse. De este modo, a veces no es posible medir sucintamente el modo en que impacta una política en la problemática global.

Ejemplos de indicadores de impacto
Tasa de abandono escolar en educación media nacional.
Tasa de desempleo en población vulnerable de 18 a 25 años.

Aspectos a considerar para el diseño de un indicador

Para lograr que un indicador mida aquello que nos proponemos medir, es importante tener en cuenta algunos elementos que facilitan su correcta construcción.

A continuación, se sistematizan las características más relevantes, incluyendo algunas preguntas que motivan su formulación y ejemplos de correcta e incorrecta respuesta, con el propósito de que sirvan como orientadores para la formulación de sus propios indicadores.

El indicador debe ser **mensurable** y sus elementos deben estar **accesibles**. Es decir, por un lado, debemos asegurarnos de que aquello que se busca medir sea empíricamente medible y, por otro, que la información pueda recolectarse. También, que su proceso de construcción sea factible, que no implique ni grandes niveles de complejidad ni gastos excesivos en relación a los recursos con que se dispone.

Preguntas orientadoras: *¿Podemos poner a prueba este indicador? ¿De dónde proviene la información del indicador? ¿Quién/quiénes van a proveer la información / de dónde se va a obtener? ¿Está disponible la información o hay que construirla? ¿Se construye sin grandes dificultades? ¿Cuál es el costo de su obtención?*

Indicador	¿Es medible y accesible?	Motivos
Promedio de talleres de capacitación (brindados por el programa) al que asistió cada beneficiario.	SÍ	Existe un registro de quienes participaron en cada uno de los talleres.
Porcentaje de participantes satisfechos con la capacitación laboral recibida sobre el total encuestado.	SÍ	Siempre y cuando se haya previsto un recurso para relevar esta información en los beneficiarios (por ejemplo, la aplicación de un cuestionario).
Promedio de horas al día que cada destinatario del programa utiliza la netbook para temas no educativos.	NO	Este indicador no es mensurable ni accesible. Algunas razones: 1. Se necesita acceder al total de información de todas las netbooks desde un servidor externo. 2. Habría que clasificar qué se entiende por contenido educativo y no educativo en todos los contenidos a los que accede cada usuario. 3. Debería asumirse que el uso del dispositivo es exclusivo del beneficiario, cuando no siempre es así.

El indicador debe formularse de manera simple. Es decir, que sea un indicador claro, preciso y de fácil comprensión (autoexplicativo), siendo clara y sencilla tanto su definición como su fórmula de cálculo. La redacción del indicador no debe dar lugar a ambigüedades sobre qué se mide ni sobre quién se mide. Preguntas orientadoras: *¿Todos entendemos lo mismo sobre lo que mide este indicador? ¿Contiene todos los elementos necesarios para explicarse por sí mismo?*

Indicador	¿Es simple?	Motivos
Porcentaje de beneficiarios que participaron al menos de un taller de capacitación en el marco del programa sobre el total de beneficiarios del programa.	SÍ	Se comprende claramente qué es lo que se pretende medir y las variables que se ponen en relación.
Porcentaje de docentes que utilizan TICs.	NO	Si bien parece sencillo, su definición está abierta a varias interpretaciones: no indica si mide el uso de tics dentro del aula o en tareas domiciliarias. Tampoco indica qué se compara: si a los docentes beneficiarios de la capacitación en TICS o a los que han recibido una netbook.

El indicador debe ser **relevante**, proveyendo información sobre un aspecto clave del objetivo o logro esperado. Debe estar definido sobre el aspecto más importante, es decir, orientado a medir los factores críticos que interesa monitorear. Preguntas orientadoras: *¿El resultado que obtenga del indicador va a permitir monitorear en el tiempo la evolución de aquello que quiero medir?*

Objetivo	Indicador	¿Es relevante?	Motivos
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en uso de TICs dentro del aula.	Porcentaje de docentes de secundaria pública capacitados en el uso de TICs dentro del aula respecto al total de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos.	SÍ	Porque apunta a medir el aspecto nodal del objetivo esperado.
	Porcentaje de docentes que asistieron a la capacitación sobre uso de TICs acompañado de otro docente de la institución en relación al total de docentes que participaron de la capacitación	NO	El indicador no expresa ningún aspecto importante que contribuya a medir el alcance del objetivo propuesto. Es un indicador que mide otro objetivo, no este.

El indicador debe ser **independiente**, no repetirse o superponerse con la medición de otros indicadores. Preguntas disparadoras: *¿Existe otro indicador que mida algún aspecto similar? ¿En qué medida este indicador está afectado por elementos ajenos a esta intervención?*

Objetivo	Indicador	Motivos
Los docentes de secundaria de establecimientos públicos e institutos de formación docentes fueron capacitados en uso de TICs dentro del aula.	Porcentaje de docentes de secundaria, de establecimientos públicos e institutos de formación docente, que fueron capacitados en el uso de TICs, sobre el total de docentes de secundaria de establecimientos públicos e institutos de formación docente.	Que un indicador sea o no independiente debe analizarse en relación al conjunto de indicadores formulados. En este caso, el segundo indicador queda comprendido en el primero, por lo que deberá decidirse si se desea medir globalmente la capacitación o discriminar en dos indicadores distintos la situación de los docentes secundarios por un lado y los de institutos de formación docente por otro.
	Porcentaje de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos que fueron capacitados en el uso de TICs, sobre el total de docentes de secundaria de establecimientos públicos.	

Por último, destacaremos que el indicador debe ser **verificable objetivamente.** Es decir, para poder confirmar si se ha cumplido o no la meta propuesta, se debe medir excluyendo toda valoración subjetiva sobre su desempeño. Retomando el ejemplo anterior:

Objetivo	Indicador	¿Es verificable?	Motivos
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en uso de TICs dentro del aula.	Porcentaje de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos que fueron capacitados en el uso de TICs dentro del aula respecto al total de docentes de educación secundaria de establecimientos públicos.	SÍ	Si la información se extrae de la base de registros de asistentes a la capacitación, mide, sin parcialidad, el objetivo esperado.
		NO	Si pretendemos obtener resultados a partir de la percepción de algún directivo o representante ministerial, no sería objetivamente verificable.

Otro ejemplo común es reconstruir la valoración sobre algún servicio o capacitación, no sobre los propios destinatarios, sino a partir de la percepción de capacitadores, supervisores o personal de apoyo en el proyecto.

Pasos a seguir para la construcción de indicadores

A continuación, detallamos los pasos que se deben explicitar durante el proceso de construcción de un indicador.

1) Identificar los **objetivos** y los **aspectos** (factor) a medir. Asimismo, en la definición del objetivo debe expresarse cuál es la población sobre la que se realizará la medición.

Objetivo	Aspecto a medir	¿Sobre quién se medirá?
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en el uso de TICs dentro del aula.	Uso de TICs dentro del aula.	Docentes de educación secundaria de establecimientos públicos.

2) Proponer **indicadores** para cada aspecto relevante.

3) Definir la **fórmula** utilizada para el indicador. También se debe explicitar la **unidad de medida** utilizada (personas, solicitudes, porcentaje, promedios, tasas, índices, tiempo medido en horas, kilómetros, toneladas, monto en pesos, etc.).

Objetivo	Indicador	Fórmula
Los docentes de educación secundaria de establecimientos públicos fueron capacitados en el uso de TICs dentro del aula.	Porcentaje de docentes de secundaria de establecimientos públicos capacitados en el uso de TICs, sobre total de docentes de secundaria de establecimientos públicos.	(Cantidad de docentes de secundaria de establecimientos públicos que se capacitaron en el uso de TICs / Cantidad total de docentes de secundaria de establecimientos públicos) * 100.

4) Establecer la **meta** y la **línea base**.

   La **meta** se refiere al valor del indicador que esperamos obtener, el cual permite definir si el desempeño fue o no adecuado. Para establecer la meta es importante precisar primero la **línea base** que representa el punto de partida para, a partir de allí, dar seguimiento al indicador.

5) Establecer la frecuencia de medición.

   Para determinar la **frecuencia de medición** se toman en cuenta tanto cuestiones intrínsecas a las características del relevamiento (tiempo necesario para captar el dato, disponibilidad, etc.) como las necesidades concretas de uso de esa información.

6) Explicitar la fuente de donde se extraerá o construirá la información.

   La fuente de datos puede provenir por ejemplo de registros que posea el organismo, de estadísticas oficiales de otros organismos o de encuestas que se desarrollen para tal fin.

7) Definir el responsable de la medición.

   Una vez construido el indicador o el conjunto de indicadores se realizarán las siguientes acciones:

8) Cargar y consolidar datos.

9) Analizar resultados y comunicar.

ANEXO II. Tablas editables para realizar el proceso de planificación y seguimiento de gestión

A continuación, se presentan las tablas incluidas en la presente guía para que puedan ser utilizadas por parte de los organismos interesados.

Tablas de planificación

Tabla N°1: Definición del problema

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ¿Cuál es la brecha que queremos abordar?	**EVIDENCIAS** ¿Cuáles son los factores que evidencian la existencia del problema?	**INDICADORES** ¿Qué medidas se pueden utilizar para monitorear el cambio en la realidad?	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN** ¿Cuál va a ser la fuente de cotejo de la información?
CONSECUENCIAS ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS SOCIALES/ECONÓMICOS/POLÍTICOS DE NO ABORDAR EL PROBLEMA?			
• • •			

Tabla N°2: Mapeo de Actores

ACTOR	INTERESES Y RECURSO(S) CON QUE CUENTA
Actor 1	*Intereses:* *Recursos:*
Actor 2	*Intereses:* *Recursos:*

Tabla N°3.1.: Causas del problema - Caso:

CAUSAS DEL PROBLEMA
• *Causa 1* • *Causa 2 (Causa crítica 1)* • *Causa 3 (Causa crítica 2)* • *Causa 4*

Tabla N°3.2.: Causas del problema - Caso:

IDENTIFICAR CAUSAS CRÍTICAS	EXPLICAR LA ELECCIÓN
• *Causa crítica 1*	
• *Causa crítica 2*	

Tabla N°4: Análisis de gobernabilidad - Causas críticas del Caso:

Causa crítica 1: (por cada causa crítica): Indicar		
¿QUÉ RECURSOS CRÍTICOS DEMANDA REVERTIR ESTA CAUSA?	**¿TENGO CAPACIDAD DE INCIDENCIA SOBRE ESE RECURSO CRÍTICO?** Analizar el grado de control sobre las variables SI/NO/PARCIALMENTE	**SI EXISTE OTRO ACTOR QUE CONTROLA ESE RECURSO CRÍTICO, ¿CUÁL ES?** Identificar los actores con quienes cooperar/articular las acciones, especialmente cuando el control es parcial
¿La causa crítica pasa el análisis de gobernabilidad para convertirse en un eje de acción del PLAN? *Sí/No (Indicar)*		

Tabla N°5: Misión y Visión

MISIÓN - MEDIANO PLAZO
VISIÓN - LARGO PLAZO

Tabla N°6.1.: Objetivos estratégicos/Resultados esperados - Caso:

Núm.	**EJE DE ACCIÓN 1** Causa crítica que pasó el análisis de gobernabilidad (viene de la tabla N°4)	**OBJETIVO ESTRATÉGICO/RESULTADO ESPERADO** **CORTO PLAZO 2-3 AÑOS** Define el cambio que se desea operar en la realidad que se interviene. Es una declaración que expresa la voluntad de revertir una situación problemática.
1	*Indicar Causa crítica 1*	*Indicar Objetivo estratégico 1*
2	*Indicar Causa crítica 2*	*Indicar Objetivo estratégico 2*

Tabla N°6.2.: Indicadores de resultado por Objetivo Estratégico - Caso:

Objetivo estratégico 1 ¿Cuál es el cambio que se desea operar en la realidad?	**Indicadores de resultado** ¿Cómo vamos a medir el cambio de situación?	**Medio de verificación** ¿Cuál va a ser la fuente de cotejo del indicador?	**Línea de base** ¿Cuál es el valor de la última medición del indicador?	**Meta** ¿Cuál es el valor esperado al finalizar el período (anual)?
Indicar Objetivo estratégico 1:				

Objetivo estratégico 2	**Indicadores de resultado**	**Medio de verificación**	**Línea de base**	**Meta**
Indicar Objetivo estratégico 2:				

Tabla N°7: Perfil de acción institucional - Caso:

Objetivo Ministerial: Indicar objetivo			
Área responsable: Indicar área			
Objetivo Estratégico	**Acciones (finales)** Bienes, servicios, regulaciones o transferencias generados por el organismo para atender determinadas demandas de la comunidad, externas a la institución	**Indicador de producto** **A medir en el período (indicar)** Refiere a los bienes y servicios producidos o entregados	**Meta prevista (indicar plazo)** Valor del indicador de producto en un plazo determinado
1) Indicar Objetivo Estratégico 1			
2) Indicar Objetivo Estratégico 2			

Tabla N°8: Programación operativa - Caso:

(Completar una tabla como la siguiente por acción final)

Acción final 1: Indicar			
Área responsable dentro de (indicar): Indicar			
Hitos (indicar plazo)	**Fecha clave hito**	**Actividades críticas**	**Fecha en que la actividad estará cumplida**

Tabla N°9: Vinculación Planificación Estratégica Nacional y Agenda ODS - Caso:

Agenda ODS			Planificación Estratégica Nacional			
ODS Buscar objetivo y metas en: www.odsargentina.gob.ar	**Meta ODS** Meta Argentina ODS	**Indicador ODS** Indicador de resultado de la planificación estratégica nacional que aún no haya sido vinculado	**Objetivo Estratégico** Objetivo estratégico ministerial	**Indicador de Resultado** Indicador de resultado de la planificación estratégica nacional que aún no haya sido vinculado	**Acción estatal**	**Indicador de Producto**

Tablas de seguimiento

Tabla N°10 – Definición de la modalidad de seguimiento por Objetivo Estratégico- Caso:

Objetivo estratégico 1: Indicar	
Qué información se necesita recolectar	
Qué tiempos o plazos de reporte se tomarán por área, programa o indicador	
Roles y responsabilidades del proceso	
Quién/es son los destinatarios de esa información	
Modalidad de seguimiento	
Indicar	

Tabla N°11: Consideraciones sobre qué información sobre indicadores y actividades recolectar al inicio del seguimiento

Información a recolectar
1. Considerar qué aspecto o variable indicaría el éxito del programa o política → Identificar qué indicador representa mejor esto. 2. Incluir indicadores complementarios para enriquecer la comprensión de la situación. 3. Incluir actividades necesarias para ver la evolución de esos indicadores clave.

Tabla N°12: Información relevante a considerar durante la etapa de diseño de seguimiento:

Indicadores	Meta anual	Línea de base	Frecuencia de reporte	Actividades asociadas al indicador
Eje acción 1: Indicar				
Indicador principal: *Tipo de indicador:*				
Indicador complementario 1: *Tipo de indicador:*				
Indicador complementario 2: *Tipo de indicador:*				

Eje acción 2: Indicar				
Indicador principal: *Tipo de indicador:*				
Indicador complementario 1: *Tipo de indicador:*				
Indicador complementario 2: *Tipo de indicador:*				

Tabla N°13: De las preguntas de evaluación a la selección de la estrategia de evaluación

Pregunta de evaluación: Pregunta guía	**Foco de la pregunta guía de la evaluación: énfasis en diseño/intervención/ resultados**	**Tipo de evaluación más adecuada para la pregunta de evaluación: *ex-ante*/ procesos/*ex-post***
Preguntas	Énfasis en	Evaluación de (indicar tipo)
Subpreguntas: - - -		

Argentina unida

Secretaría de
Gestión y Empleo Público

Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina