TETÃ VIRU MOHENDAPY
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE HACIENDA

TETÃ REKUÁI GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko´ãga guive
Construyendo el futuro hoy

Manual de Gestión de Proyectos, Monitoreo y Evaluación

para Gobiernos Departamentales y Municipales

Unidad de Departamentos y Municipios

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

Ministerio de Hacienda

Serie de Documentos PROCADEM N° 22

Esta publicación fue elaborada para apoyo académico de Capacitación Permanente de Gestión de Buen Gobierno e Implementación para Funcionarios Subnacionales,"Proyecto: Cooperación Técnica de Apoyo al proceso de Descentralización y Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos Departamentales y Municipales (ATN/SF – 12572 –PR) a cargo de la Unidad de Departamentos y Municipios dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

El contenido de la presente publicación, las opiniones y comentarios son exclusiva responsablidad de la autora.

La realización del presente material han intervenido las siguientes personas:

Autora
Mg. FLORA ROJAS
Docente universitaria
Gestión de Programas y Proyectos orientados a Resultados
Universidad Nacional de Itapúa (UNI)-Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas Públicas para el Desarrollo (CEMAF).

Redacción
PAOLA POSZKUS

Revisión
Ing. Victor Ferreira
Docente. Jefe de Departamento de Gestión y Monitoreo de Proyectos -MOPC

Queda prohibido la reproducciónparcial y total del presente Manual.

INDICE

INDICE DE CUADROS 6
INDICE DE FIGURAS 6
INTRODUCCIÓN.....7
Políticas, Programas y Proyectos.....7
¿Qué es una política pública?.....7
¿Qué son los programas y los proyectos?.....1
UNIDAD 1 Herramientas para la fase de monitoreo y evaluación. 9
Aspectos conceptuales acerca del monitoreo y la evaluación. 9
Indicadores.....12
Insumos 12
Procesos 12
Productos.....12
Indicadores de Resultados.....12
Indicadores de Resultados Finales e Impactos:.....12
Definición de una estrategia de monitoreo y evaluación 14
¿Cuándo realizar un monitoreo y una evaluación? 17
Tipos de evaluación 17
La evaluación *ex ante* 18
La evaluación concurrente o en marcha 18
La evaluación *ex post* o final.....18
Análisis de eficiencia 19

Análisis de efectividad.....20

Tablero de gestión.....22

Indicadores.....27

Indicadores de resultado.....27

Indicadores de cobertura. 27

Indicadores de producto.....28

Indicadores de proceso.....28

UNIDAD 2 Hacia un sistema integrado de monitoreo y evaluación.....30

Indicadores Genéricos: 30

Indicadores Sectoriales: 30

Indicadores Específicos: 31

UNIDAD 3 ¿Qué ventajas genera aplicar herramientas de monitoreo y evaluación desde el nivel municipal? 37

UNIDAD 4 Vinculando el monitoreo y la evaluación con el ciclo de vida de las políticas, los programas y los proyectos 40

Productos o resultados:.....43

Efectos: 43

Impacto: 43

UNIDAD 5 Métodos, técnicas y herramientas para monitoreo y evaluación 45

Insumos necesarios para llevar adelante el proceso de monitoreo y evaluación: la construcción de una línea de base. 45

El proceso de monitoreo y evaluación.....47

UNIDAD 6 Monitoreo y evaluación durante el proceso de implementación de las políticas, programas y proyectos 49

UNIDAD 7 Análisis del Modelo de Gestión.....53

Modelo de Análisis de Gestión: 53

Estructura organizacional. Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades 53

Gestión y Coordinación con programas relacionados: 53

Mecanismos de participación: 54

Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes: 54

Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago. 54

Funciones y Actividades de Seguimiento y Monitoreo (S&M) 55

Conclusiones y recomendaciones en relación a la gestión del Programa. 55

Sostenibilidad de un Programa o proyecto (PP) 56

Indicadores de Gestión municipal 56

Estructura básica de Indicadores de gestión: 57

Ejemplo: 58

UNIDAD 8 Evaluación del Programa o Proyecto 59

Desempeño del Programa a nivel de Componentes. 59

Desempeño del Programa a nivel de Propósito 59

Desempeño del Programa a nivel de Fin 60

Análisis de eficiencia de actividades y/o componentes del Programa o proyecto 60

Análisis de economía de actividades y/o componentes del Programa o proyecto 60

Matriz de Marco Lógico del Proyecto “Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba” 61

BIBLIOGRAFÍA 67

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Tipo de Indicadores de Desempeño desarrollados 13
Cuadro 2 Etapas de la Evaluación 18
Cuadro 3: Diferencias entre Monitoreo y Evaluación 24
Cuadro 4: La evaluación y el monitoreo en la gestión de programas y proyectos sociales 34
Cuadro 5: Actores involucrados, ventajas y desventajas, por tipo de evaluación (interna, externa, mixta, participativa) 39
Cuadro 6: Evaluación ex ante, concurrente, ex post 44
Cuadro 7: Matriz para el análisis de logros alcanzados en la ejecución 52

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Cadena de resultados 14
Figura 2 Sistema de monitoreo 25
Figura 3: El diseño del monitoreo 26
Figura 4: Ciclo de vida de una política o programa social y los tipos de Evaluación 40
Figura 5: La línea de base en el ciclo de vida de una política, programa o proyecto 45
Figura 6: Componentes del proceso de evaluación 1
Figura 7: La utilidad de la evaluación concurrente 50

INTRODUCCIÓN

Políticas, Programas y Proyectos[1]

Políticas Públicas

¿Qué es una política pública?

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.

Programas

¿Qué son los programas y los proyectos?

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, define el marco institucional y se asignan los recursos.

[1] Basado en "Planificación de políticas, programas y proyectos sociales" Fernández Arroyo, N. y Scheitman. L. (2012). Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

	Los programas también se tipifican como continuos Ejemplo: Atención a la Salud; Educación de niños/as, entre otros.
Proyectos	Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005). Al igual que las políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados. Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones.

La relación de los programas o proyectos en los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asumen los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades de los gobiernos locales.

UNIDAD 1 Herramientas para la fase de monitoreo y evaluación[2].

Aspectos conceptuales acerca del monitoreo y la evaluación.

Los proyectos que se diseñan a nivel municipal tienen como horizonte un futuro deseado sobre el estado de las cosas. Este futuro es el motor que pone en marcha la elaboración y ejecución de una política. Una vez que se implementó la política, sin embargo, resta observar si produjo el efecto deseado. Para eso y para "reducir la diferencia entre la planificación o formulación de los proyectos y la realidad, es decir, su implementación y resultados, es necesario llevar a cabo actividades de Monitoreo y Evaluación" (Ortegón, 2005).

El **monitoreo y la evaluación** son herramientas de gestión, que se usan para controlar el avance y lograr el éxito de los proyectos municipales, así como para garantizar una aplicación transparente de los recursos asignados.

El manual de Monitoreo y Evaluación que forma parte de esta caja de herramientas realiza un abordaje profundo y detallado acerca de estos procesos. Sin embargo, este manual esbozará algunas ideas generales, ya que los procesos de Monitoreo y Evaluación (M&E) es atravesado por la planificación estratégica.

[2] Basado en "Planificación de políticas, programas y proyectos sociales" Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

- Existen algunas limitaciones que impiden que los municipios puedan introducir procesos de monitoreo y evaluación de forma regular. Entre ellas: Sospechas al interior de la administración pública local en donde muchos funcionarios y empleados pueden malinterpretar los objetivos de los procesos de M&E y suponer que lo que se evalúa y monitorea es su rendimiento personal en lugar de la efectividad y eficiencia de una política.
- Falta de flexibilidad en el diseño de las políticas. En los casos en los que el margen de acción para los decisores públicos es pequeño, la introducción de modificaciones que propondría un proceso de M&E dentro de un proyecto pierde atractivo y relevancia.
- Problemas para sistematizar y almacenar información y experiencias que impiden realizar el M&E.
- Escasos recursos con capacidades técnicas para encarar procesos de M&E.
- Ausencia del "momento" de la evaluación y monitoreo en la planificación.

El M&E tiene la ventaja de brindar elementos fundamentales a los decisores de políticas públicas[3], de manera que puedan tomar decisiones sobre el curso de sus acciones, profundizar, modificar o rediseñar una determinada iniciativa. La información que provee permite un mejor y más eficiente uso de los recursos, mejorar la definición de metas y plazos, y facilitar el diseño de iniciativas futuras.

[3] Máximas autoridades gubernamentales

En términos precisos, el seguimiento o **monitoreo** "es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del «proceso» de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados" (Ortegón, 2005). El monitoreo se realiza durante la ejecución del proyecto, tanto para determinar los avances en términos físicos, presupuestarios y en tiempos, como para retroalimentar a los involucrados en el proyecto y recomendar acciones correctivas a tiempo.

En cambio, la **evaluación** "es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado" (Ortegón, 2005). La evaluación es un proceso que se lleva a cabo de forma sistemática en todas las etapas del ciclo del proyecto (su preparación, ejecución y operación post proyecto); requiere recursos específicos para llevarla a cabo (tanto humanos, como presupuestarios) y el establecimiento de un "momento" en el tiempo para realizar la evaluación y comparar la situación con el pasado. Lo que pretende lograrse con una evaluación es saber si el proyecto está "funcionando", en el sentido de si los medios y actividades que se designaron para un objetivo tienen el resultado esperado.

En términos de indicadores, el monitoreo utiliza indicadores de insumos, procesos y productos. La evaluación, en cambio, indicadores de resultado e impacto. Cabe señalar, además, que el tipo de información que cada proceso requiere y, sobre todo, la información que resulta de ambos procesos se utiliza de formas muy diferentes en uno y otro caso.

Indicadores

Insumos

Son los recursos aplicados (RRHH; materiales, inversión, entre otros) que se presupuestan.

Procesos

Son las actividades que se llevan a cabo durante el ejercicio fiscal (procesos de compras y adquisiciones, pagos al personal, capacitación, auditorias, entre otros).

Productos

Son los entregables en bienes y/o servicios que beneficia a una población objetivo (vivienda, atención médica, medicamentos, kit de útiles escolares, alimentos, subsidio, entre otros).

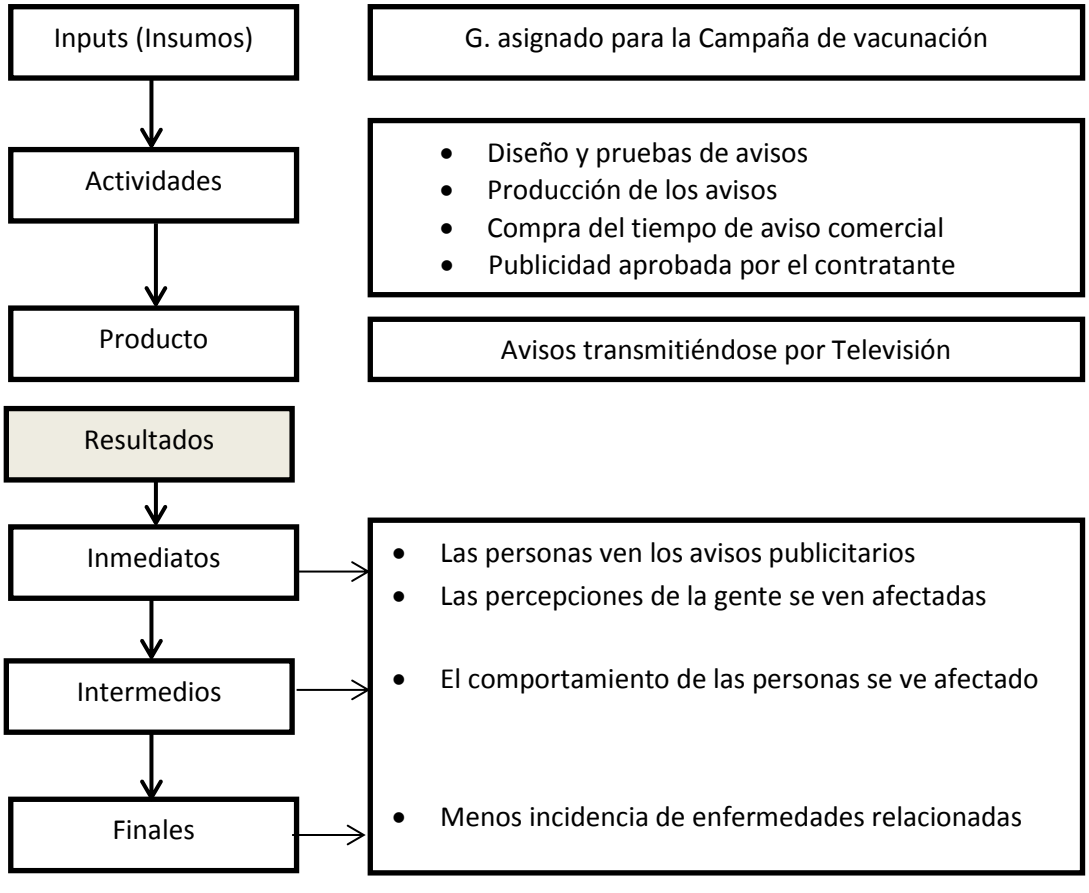
Indicadores de Resultados

Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez recibido los bienes y servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales.

Indicadores de Resultados Finales e Impactos:

Son Resultados a nivel de fin de los bienes y/ servicios entregados e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuibles exclusivamente a éstos.

Cuadro 1 Tipo de Indicadores de Desempeño desarrollados



Fuente: Mark (2002). Institute on Governance, Otawa, Canadá

Figura 1: Cadena de resultados

Fuente

Fuente: Jorge de la Fuente, Ilpes/cepal y Flora Rojas, CEMAF

Definición de una estrategia de monitoreo y evaluación

La última fase de la planificación (muchas veces se la desestima) incluye la definición de una estrategia de monitoreo y evaluación de los objetivos planteados a lo largo del proceso para determinar cómo se van a seguir y evaluar los resultados y las actividades para alcanzarlos.

El **monitoreo** se define como un proceso continuo y permanente que se realiza a lo largo de la ejecución de todas las etapas del proyecto para el análisis, observación y elaboración de ajustes que permitan asegurar que el proyecto cumpla los objetivos planteados.

En cambio, la **evaluación** se realiza en momentos preestablecidos a través de un corte transversal que permite verificar el estado de las variables e indicadores en un determinado momento y facilita elaborar conclusiones (parciales o finales, según el momento en que se realiza esta evaluación) acerca del impacto de la implementación del proyecto.

Las ventajas de contar con una estrategia o plan de monitoreo y evaluación es que permite realizar ajustes al proyecto para garantizar su éxito a través de, por ejemplo:

- Verificar si se lograron los objetivos planteados.
- Plantear acciones correctivas en caso de que los resultados no fueran los previstos.
- Pensar en alternativas de acción o proyectos complementarios si no fuera posible abordar todas las causas del problema, como se tenía previsto.
- Diseñar mejores proyectos a futuro.
- Obtener abundante información acerca del entorno y los efectos de la implementación de un proyecto.

El monitoreo y la evaluación permite rendir cuentas y se transforman en un insumo esencial para el diseño de nuevos proyectos. La supervisión de los avances de cada iniciativa diseñada es fundamental para asegurar mejores resultados.

La clave para el seguimiento o monitoreo buscan contestar incluyen:

- ¿Se están generando los productos identificados previamente como estaba planeado y de forma eficaz?
- ¿Cuáles son las cuestiones, riesgos y desafíos que afrontamos o pronosticamos que se deben tener en cuenta para asegurar el logro de los resultados?

- ¿Qué decisiones sobre cambios al trabajo planificado deben tomarse en las próximas fases?
- ¿Continuarán siendo pertinentes para el logro de los resultados previstos los productos planificados y entregados?
- ¿Siguen siendo pertinentes y eficaces los efectos previstos para lograr todos los impactos, objetivos y prioridades nacionales?
- ¿Qué se está aprendiendo?

Al igual que el monitoreo, la evaluación es una parte integral de la gestión del programa o proyecto y una herramienta fundamental. Complementa el seguimiento al proporcionar una valoración independiente y profunda de lo que funcionó o no funcionó, y por qué fue así.

Un plan de monitoreo y evaluación debe ser útil para la gestión y, al mismo tiempo, flexible, para dar cuenta y adaptarse a las modificaciones que pudieran surgir durante la ejecución. Su objetivo es “asegurar un nivel satisfactorio en el cumplimiento de los propósitos y metas propuestas por el proyecto, definidas mediante el Marco Lógico” (Cerezo y Fernández Prieto, 2010). El plan de monitoreo y evaluación está directamente vinculado con la matriz de Marco Lógico, a través de los indicadores que esta última incluye y que sirven, justamente, para monitorear y evaluar el programa o proyecto, implementado. El plan de monitoreo y evaluación puede incluir diferentes tipos de evaluaciones, como el análisis de eficiencia y eficacia, y permite monitorear de manera sistemática programas y proyectos para identificar fortalezas, debilidades y reorientar los cursos de acción que deben ser mejorados y los recursos asignados a ellos.

¿Cuándo realizar un monitoreo y una evaluación?

Durante la preparación del proyecto el planificador debe asegurarse de incluir algún tipo de estrategia de monitoreo y evaluación, por ejemplo a través de la matriz de Marco Lógico. Esta estrategia se denomina plan de monitoreo y evaluación.

El monitoreo y la evaluación debe acompañar transversalmente a todo el ciclo de vida de un programa o proyecto.

Durante la ejecución del proyecto, es fundamental contar con el plan de monitoreo y evaluación diseñado antes de la implementación, que sirva como una herramienta de control y seguimiento del proyecto y permita tomar decisiones informadas de manera proactiva, anticipándose a los cambios que pudieran surgir. El plan de monitoreo y evaluación permite mejorar el desempeño del proyecto con las evaluaciones que se realicen durante la ejecución, por ejemplo, a través de informes periódicos. También permite realizar evaluaciones más completas de aspectos críticos para la ejecución del programa o proyecto.

Por último, en la etapa pos proyecto, puede realizarse una evaluación de finalización para verificar el logro de los objetivos planteados, examinar el diseño original, aprender de la experiencia y diseñar mejores políticas y proyectos en instancias futuras.

Tipos de evaluación

Existen diferentes tipos de evaluación y monitoreo. En esta sección, simplemente haremos una enumeración de los mismos:

La evaluación *ex ante*

Que evalúa durante la etapa de preparación de los programas o proyectos el contexto de implementación, tanto socioeconómico como institucional; por ejemplo, el problema a resolver, la población objetivo, las necesidades, los insumos y las estrategias de acción fueron correctamente identificados.

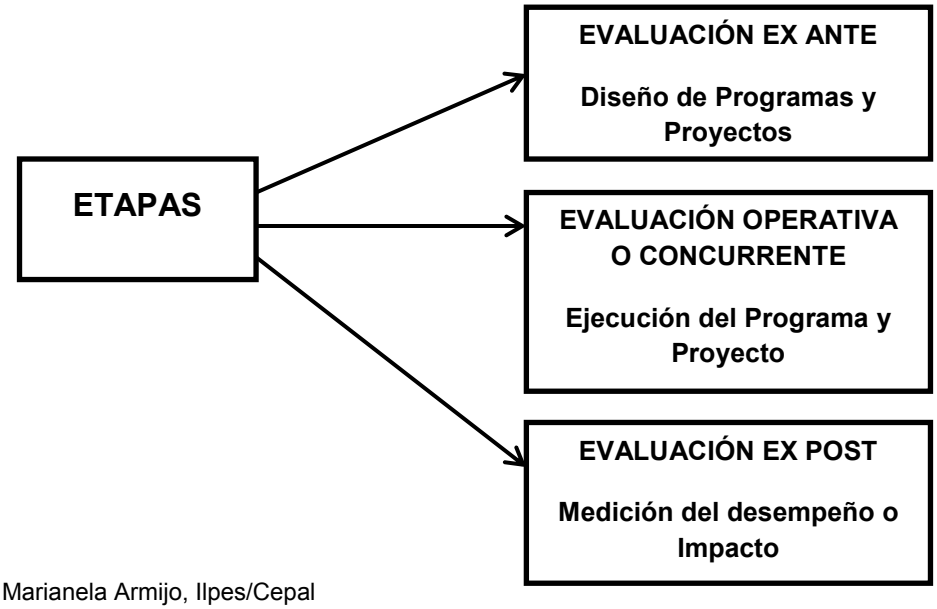
La evaluación concurrente o en marcha

Que se desarrolla durante la ejecución de los programas o proyectos y permite evaluar las actividades durante su implementación. Así, facilita la identificación de dificultades y errores de planificación y la corrección de cursos de acción.

La evaluación *ex post* o final

Que se desarrolla una vez concluido el proyecto o programa, para evaluar los resultados de su implementación, su impacto y su efecto en el tiempo.

Cuadro 2 Etapas de la Evaluación



Fuente: Marianela Armijo, Ilpes/Cepal

Análisis de eficiencia

El análisis de eficiencia se utiliza para advertir si las actividades y objetivos de una iniciativa se desarrollaron a tiempo y al menor costo posible (Ortegón, 2005). Es decir, la eficiencia mide si se cumplieron los objetivos y si se lograron utilizar los recursos en forma adecuada. Lo que pretende destacar un análisis de eficiencia es la relación entre medios y fines, entre costos y productos obtenidos (Mokate, 2001).

El análisis de eficiencia nos permite comparar la eficiencia económica y técnica, es decir, la que "examina la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su generación" (Mokate, 2001) de un proyecto o programa.

La eficiencia técnica de un proyecto de vacunación de niños y niñas podría medirse, por ejemplo: como el número de niños y niñas vacunados por hora en relación a la cantidad de personas involucradas en la vacunación. La eficiencia económica, en cambio, traduce en términos monetarios todos los insumos y recursos necesarios para llevar adelante un proyecto. Debe mencionarse también la eficiencia social, que incluye aquellos costos o efectos que no tienen un valor de mercado que los traduzca en términos monetarios.

La eficiencia se mide a través de indicadores que permiten evidenciar la relación entre las tareas realizadas y los costos que requirieron para poder cuantificar de los resultados. Generalmente, los indicadores de eficiencia tienen que ver con el costo unitario o costo promedio de producción de un bien o servicio social. En este caso, por ejemplo, los indicadores serían la cantidad de subsidios entregados, la cantidad de usuarios atendidos y el nivel de recursos utilizados. Los indicadores de eficiencia pueden estar orientados también a medir la productividad media: "cuántas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor" (Armijo, 2011). Para ser eficiente, una iniciativa debe ser eficaz. La eficacia es necesaria pero no suficiente para lograr la eficiencia (Mokate, 2001).

Análisis de efectividad

La efectividad de una política está determinada por el grado en el que se alcanzaron los objetivos propuestos. "Algo es eficaz si logra o hace lo que debía hacer" (Mokate, 2001). Así, mientras un área social de un municipio es eficaz si cumple con su misión, un proyecto es eficaz si logra sus metas.

La efectividad solo evalúa si se lograron los objetivos propuestos por la iniciativa, pero no realiza juicios sobre el uso de recursos o tiempos de ejecución.

Las medidas de eficacia se corresponden con los objetivos de una organización. No puede realizarse un análisis de efectividad si no se encuentran claramente definidos y cuantificados los objetivos a través de una planificación estratégica o una herramienta similar.

Las medidas de eficacia son:

- **Cobertura**, se refiere al grado de alcance que las actividades que realiza un organismo tienen en relación a la demanda total. La cobertura se mide en relación a una situación ideal (el 100%) y puede tener una expresión en términos geográficos, en relación a un universo poblacional o a la existencia de una demanda potencial a satisfacer.
- **Focalización**, se refiere a si los bienes y servicios están siendo efectivamente percibidos por la población objetivo determinada durante en la fase de diseño. Es útil para establecer si los usuarios finales son aquellos que la política imaginó y determinar si existen errores de inclusión (cuando el usuario final no fue pensado como titular original) o errores de exclusión (cuando se deja fuera a potenciales usuarios por errores de diseño).
- **Capacidad para cubrir la demanda actual**, en donde se observa "qué parte de la demanda real que se enfrenta está siendo satisfecha en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas".
- **Resultado final**, que mide el efecto final del organismo o institución en relación a sus objetivos (Armijo, 2011).

Para clarificarlo con un ejemplo, algunos indicadores de eficacia de un programa de capacitación para la inserción laboral para adolescentes en un municipio pueden ser:

- Número de adolescentes capacitados en relación con la población de esa franja etaria.
- Porcentaje de adolescentes que terminaron el curso en relación con los inscriptos.
- Cantidad de horas de capacitación.
- Porcentaje de adolescentes que ingresaron al mercado laboral en el año siguiente a la realización del curso.

Tablero de gestión

El tablero de gestión o de comando es una herramienta organizacional informática destinada a facilitar y mejorar la toma de decisiones en la gestión de proyectos y programas que está siendo usada de manera incremental por los organismos públicos.

> El tablero de gestión acompaña a la planificación estratégica y permite un monitoreo permanente de los objetivos que se fija una administración pública, de manera centralizada.

Más allá de contar con el *software* o herramienta informática en sí, un tablero de gestión debe partir de lo establecido en la definición de objetivos estratégicos que se consideren claves; su articulación, junto con la evaluación y monitoreo del cumplimiento de los compromisos asumidos, permite realizar un seguimiento sistemático de la gestión para lograr una visión integral de ella. La principal ventaja de un tablero de gestión es que brinda una herramienta que permite a los niveles gerenciales acceder al estado de avance de las actividades, proyectos y programas diseñados en los niveles más cercanos a la implementación.

Además, permite una visión global de la gestión que realiza un gran aporte en el logro de la armonización de proyectos y programas sectoriales que se diseñan desde cada una de las áreas de un organismo público.
Es decir, en términos de políticas sociales, permite que los niveles gerenciales conozcan los objetivos específicos y actividades que se plantean, por ejemplo, las áreas de educación, salud, juventud y desarrollo social, entre otras, para un determinado grupo etario. Así, se logra promover la coordinación entre las áreas y las acciones que planifican.

Los objetivos del desarrollo de un tablero de gestión se pueden resumir en:

- Sistematizar mediciones.
- Transformar los datos en información sobre la gestión de los organismos.
- Ajustar los procesos a los objetivos estratégicos de la gestión.
- Monitorear periódicamente las acciones claves de la administración.
- Mejorar los servicios y los trabajos internos de la municipalidad.
- Detectar desvíos de los estándares ideales.
- Formular recomendaciones y estrategias para mejorar los errores detectados y la gestión.
- Desarrollar una cultura de gestión por resultados.

Lo que busca todo tablero de gestión, por lo tanto, es mejorar la eficiencia, eficacia y equidad en la gestión del organismo que utiliza esta herramienta organizacional, otorgando mayor flexibilidad a los responsables de los diversos organismos públicos y alimentando la implementación de la gestión por resultados.

Cuadro 3: Diferencias entre Monitoreo y Evaluación

Componente	Monitoreo	Evaluación
Tipo de tarea	Información y comparación de datos sobre la ejecución de programa o proyecto con los objetivos establecidos en el marco de su formulación.	Información y comparación de datos sobre la ejecución del programa o proyecto con los patrones de referencia valorativos definidos a través de la visión o escenario futuro que se quiere construir.
Propósito	Controlar la ejecución y realizar el seguimiento de la gestión operativa y estratégica.	Valorar el diseño, la ejecución, los resultados y los impactos del Programa o proyecto.
Modalidad	Permanente y periódica	Puntual
Responsable	Equipo interno	En general, la evaluación está a cargo de un equipo del Programa partícipe, con el fin de garantizar la independencia de los resultados.

Fuente: Mokate, 2001.

El plan de monitoreo y evaluación (M&E) forma parte de la planificación que debe adecuarse a las características del destinatario de la información que se producirá y a los indicadores e instrumentos que se utilizarán para su recolección, registro y procesamiento.

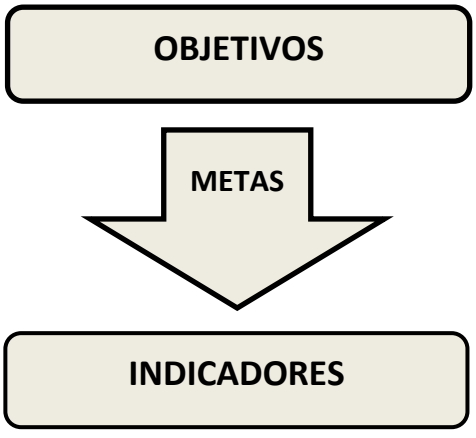
Durante el monitoreo se recolecta información sobre:

- La ejecución de las actividades planificadas, para apoyar la gestión cotidiana de los proyectos sobre el terreno.
- Los resultados conseguidos a través de la realización de las actividades y la respuesta de los/las titulares, para comprobar los avances y revisar el plan de trabajo.
- La consecución de los objetivos del programa y sus impactos para revisar la lógica de intervención y la resolución de problemas.

Un sistema de monitoreo se construye a partir de indicadores. Los indicadores son medidas directas o indirectas de un evento, condición, situación o concepto, y permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento o variación.

Los indicadores son el resultado de operacionalizar los objetivos a alcanzar en el marco de un programa o proyecto. Se expresan en metas a partir de las cuales se diseñan los indicadores que permiten medir el grado en el que fueron alcanzadas (Cohen y Franco, 1988).

Figura 2 Sistema de monitoreo



La selección de indicadores es un paso clave para construir un buen sistema de monitoreo. Su elección requiere tener en cuenta criterios como independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad. Si a través de la consulta con los actores involucrados es posible definir los indicadores y acordar su importancia y características específicas, quiere decir que los objetivos de la política son claros, compartidos y están consensuados entre los/as responsables de su implementación.

Indicadores: los más habitualmente utilizados son los **indicadores cuantificables**, es decir, los que se expresan en cifras absolutas, tasas, proporciones o porcentuales. Si bien son necesarios, no resultan suficientes para comprender cómo se producen los procesos, qué oportunidades se encuentran, cuáles son los principales obstáculos o qué factores dificultan la acción. Para mejorar esa comprensión son necesarios los **indicadores cualitativos**, que complementan a los anteriores (Nirenberg y otros, 2000).

Figura 3: El diseño del monitoreo

	Construcción de indicadores Para el monitoreo se proponen cuatro categorías de indicadores: de proceso, de productos, de cobertura y de resultados.
	Información básica Necesaria para construir el dato del indicador o del conjunto de indicadores involucrados en la actividad evaluativa.
	Definición de la periodicidad del revelamiento Depende del tipo de indicador, las características del Programa o proyecto y de las necesidades de información.
	Selección de técnicas para el rastreo de indicadores Para los indicadores de proceso y producto se utilizan, en general, los registros e informes de rutina producidos por el equipo de gestión. En el caso de los indicadores de cobertura, se pueden utilizar también otros instrumentos como, por ejemplo, información sobre el uso efectivo de los beneficios del Programa y su accesibilidad. Estas fuentes y otras (encuestas, entrevistas, etc.) se pueden usar para medir los indicadores de resultado.

Fuente: CIPPEC, sobre la base SIEMPRO y UNESCO (2009).

Los indicadores tienen dos funciones principales:

- Ayudar a monitorear los avances en la consecución de los objetivos.
- Aclarar la lógica de intervención del proyecto al indicar lo que se desea lograr, la duración, la calidad requerida y la población objetivo.

Sin una correcta definición de los indicadores, se dificulta la recolección de datos y disminuye la posibilidad de monitorear o evaluar en forma adecuada la relación entre lo previsto y lo realizado.

La selección de los indicadores no depende solo de la estructura y de los objetivos del proyecto, sino también de la disponibilidad de datos, del tiempo y de las capacidades necesarias para su recolección. Puede suceder que los datos disponibles sean poco confiables, y que por eso la información más importante para la elaboración de los indicadores relevantes sea también recogida durante el proceso evaluativo.

Existen diferentes categorías de indicadores. Las más comunes son[4]:

Indicadores

Indicadores de resultado.

Dan cuenta del grado de alcance de los objetivos específicos de los proyectos y programas y de su contribución concreta para mejorar la situación que les dio origen.

Indicadores de cobertura.

La cobertura es la proporción de la población objetivo que efectivamente recibe los servicios que brindan un programa o proyecto. Estos indicadores reflejan la relación entre las políticas, proyectos y programas y los titulares actuales o potenciales de sus prestaciones.

[4] Las clasificaciones de los tipos de indicadores fue tomada de Cerezo y Fernández Prieto (2011)

Indicadores de producto.

Los productos son los bienes y/o servicios que entregan los programas o proyectos a partir de las actividades desplegadas.

Según su carácter de materialidad, pueden distinguirse entre bienes producidos (o resultados materiales) y servicios prestados. Estos indicadores facilitan el seguimiento de la oferta que brindan los proyectos y programas.

Indicadores de proceso.

Los procesos están constituidos por el conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo buscado. Estos indicadores se relacionan con los insumos que se proveen para concretar estas acciones y con los productos que se obtienen durante dichos procesos. Facilitan el seguimiento de la implementación de los proyectos y programas y pueden alertar sobre su desempeño.

Todo indicador debe cumplir con cuatro requisitos básicos:

- **Independencia.** Cada indicador debe ser utilizado para medir un solo objetivo.
- **Verificabilidad.** Cada indicador debe ser empíricamente constatable.
- **Validez.** Cada objetivo debe contar con, al menos, un indicador.
- **Accesibilidad.** La medición de los indicadores debe ser accesible.

Consideraciones básicas para formular buenos indicadores:

- Redactarlos en un lenguaje claro y preciso.
- Identificar una lista de posibles indicadores y evaluarlos junto con los actores involucrados.
- Seleccionar los más apropiados en términos de importancia y facilidad para la recolección de los datos.
- Considerar si son consistentes en el tiempo, es decir, durante la implementación de toda la política, programa o proyecto.
- Determinar su dimensión temporal, es decir, el plazo de tiempo en el cual se evaluarán los resultados.
- Procurar que sean válidos y confiables.

Fuente: Cerezo y Fernández Prieto (2011).

UNIDAD 2 Hacia un sistema integrado de monitoreo y evaluación

Los sistemas de información son, en general, un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización.

Un sistema integrado de M&E colaborará, por ejemplo, con el desarrollo e inclusión en el diseño de las políticas, programas y proyectos de aquellos aprendizajes que resulten del análisis de otros procesos de gestión. Así, brinda información que permite tomar mejores decisiones y enunciarlas de manera sólida.

Diseñar e implementar un sistema integrado de M&E exige adecuarse tanto a las características específicas del modelo de organización y gestión de la institución encargada de la intervención como a las de la intervención.

Su implementación supone utilizar indicadores válidos y confiables en tres niveles:

Indicadores Genéricos:

Son comunes a las políticas, programas y proyectos. A modo de ejemplo, entre ellos se cuentan el índice de avance físico, de costo por unidad de producto, de eficiencia de la focalización y de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Indicadores Sectoriales:

Se diseñan según el área de trabajo de cada política, programa o proyecto. Este tipo de indicadores incluye, por ejemplo, al índice de años de vida ajustados en función de la discapacidad (DALY O AVAD).

Indicadores Específicos:

Solo se utilizan en una política, programa o proyecto en particular. Puede tratarse, por ejemplo, de la relación peso/talla, del índice de masa corporal, de la razón profesor/alumno o del grado de hacinamiento.

El monitoreo debe permitir que los resultados de las actividades estratégicas se reflejen en la toma de decisiones. El mejor monitoreo no es aquel que da cuenta de todas y cada una de las actividades del programa, sino de aquellas que son clave para la gestión y el aprendizaje.

Para lograr una visión integral de lo que acontece con las políticas, programas y proyectos, se debe contar con las siguientes fuentes de información:

- **Línea de base** que permita dar cuenta de la situación que se encuentra antes de que comience la intervención.
- **Informes periódicos** de tipo censal, producidos por los/as ejecutores/as de proyectos y los/as coordinadores/as de programas.
- **Supervisión en terreno**, con muestras aleatorias o intencionales para casos especiales.
- **Evaluaciones de impacto**, de preferencia, con muestras representativas que controlen los márgenes de error.

Los instrumentos más comunes para utilizar en este tipo de sistemas de información son los informes periódicos de programas, el análisis documental, las entrevistas y cuestionarios a coordinadores/as, ejecutores/as y titulares, los grupos focales con actores internos, externos y titulares, las observaciones y visitas en terreno o la información estadística secundaria, entre otros.

Los instrumentos de recolección de información pueden utilizarse de manera autónoma o concertada. Cada sistema de M&E definirá cuáles son el balance y la combinación más adecuados de las distintas técnicas para medir los indicadores seleccionados.

La periodicidad de la recolección de la información depende de la forma de operación del programa y de sus proyectos:

- Para los **informes de monitoreo** se recomienda trabajar en forma trimestral, semestral y anual, y recolectar información de distinto tipo y nivel de agregación. Sin embargo, la periodicidad sugerida deberá adecuarse a la situación sobre la que se pretende intervenir y a las características de la intervención.
- Los informes de **evaluación de impacto** dependen de las especificidades técnicas de los programas o proyectos. El resultado sobre la población objetivo se obtiene en distintos tiempos según el problema enfrentado y las alternativas de solución implementadas, por lo que los plazos se deben estimar en cada caso (Cohen y Franco, 2005).

El tablero de gestión es una de las herramientas que se utiliza para monitorear.

Se trata de un instrumento organizacional informático, destinado a facilitar y mejorar la toma de decisiones en la gestión de los programas o proyectos.

El monitoreo se focaliza fundamentalmente en los procesos y productos de un programa. La evaluación puede estar orientada al diseño (ex ante), a los procesos (concurrente) o a los productos, impacto y efectos (ex post).

La **evaluación del diseño** comprende la valoración de los insumos (recursos humanos, materiales, temporales y financieros) que un determinado programa o proyecto prevé movilizar para dar respuesta a un determinado problema social.

En general, la evaluación de insumos se realiza antes de la ejecución de los programas o proyectos y forma parte de la evaluación ex ante. Esta evaluación valora la propuesta de intervención en sí misma ya que se pregunta por la coherencia entre el diseño o estructura de los programas o proyectos y los objetivos y metas que se esperan alcanzar. Estos componentes tienden a ser evaluados ex ante, aun cuando también se los considere en la evaluación concurrente y en la ex post.

La **evaluación de procesos** se focaliza en los medios que se utilizan para alcanzar los objetivos de los programas o proyectos. Los procesos son el objeto por excelencia de la evaluación concurrente, aunque la evaluación ex post también puede considerarlos.

La **evaluación de productos** se concentra en el grado de logro de las metas propuestas y es objeto de las evaluaciones ex post. También lo es la **evaluación de efectos o impacto** que considera, particularmente, los productos desarrollados a mediano y largo plazo.

Cuadro 4: La evaluación y el monitoreo en la gestión de programas y proyectos sociales

Momento del programa	Herramientas de evaluación	Objetivos	Cuándo utilizarla
Planificación del programa	Evaluación *ex ante*	Evaluar la viabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales. Priorizar/seleccionar las acciones que racionalicen la inversión.	Desde la identificación de las acciones hasta la finalización de la planificación del programa.
	Línea de base	Es información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa, que se construye durante su delimitación. Constituye un parámetro indispensable para evaluar los impactos de la intervención porque permite comparar las situaciones antes, durante y después de su ejecución.	Finalizado el proceso de planificación.
	Plan Ejecución del Proyecto	Es información referida principalmente a los objetivos y los resultados que el proyecto debe cumplir durante su duración total. Como su nombre lo indica puede abarcar varios años de ejecución del proyecto.	Al inicio del proceso de planificación.
	Plan de Adquisiciones	Es información referente a la contratación de bienes o servicios a lo largo de la vida del proyecto	Al inicio del proceso de planificación.
	Plan operativo anual	Programar las actividades, sus metas y productos de manera	Dos meses antes de iniciarse cada

Momento del programa	Herramientas de evaluación	Objetivos	Cuándo utilizarla
		anualizada. Constituye la base para el monitoreo.	año, con un ajuste semestral, a la luz de los resultados del monitoreo.
Ejecución del programa	Monitoreo	Indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, para detectar oportunamente las eventuales deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste en la ejecución. Utilizar la Técnica del Valor Ganado[5] como herramienta de monitoreo y evaluación	Durante toda la ejecución del programa.
	Evaluación concurrente	Evaluar con profundidad desde la perspectiva institucional y en un momento determinado, el desempeño del programa en todos sus niveles.	Durante la ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre su desempeño.
Finalización del	Evaluación de resultados	Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del	Inmediatamente después de finalizada la

[5] La **Gestión del Valor Ganado** es una técnica de gestión de proyectos que permite controlar la ejecución de un proyecto a través de su presupuesto y de su calendario de ejecución. Compara la cantidad de trabajo ya completada en un momento dado con la estimación realizada antes del comienzo del proyecto.

Momento del programa	Herramientas de evaluación	Objetivos	Cuándo utilizarla
programa		programa.	ejecución del programa. También puede realizarse antes de la finalización del programa o después de un período de tiempo pertinente en ejecución
	Evaluación de impacto	Identificar y explicar cómo se modificó la situación inicial en función del objetivo original del programa.	Un tiempo después de finalizada la ejecución del programa.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Kliksberg y Rivera (2007).

UNIDAD 3 ¿Qué ventajas genera aplicar herramientas de monitoreo y evaluación desde el nivel municipal?

Como mencionamos, un sistema de M&E permite retroalimentar el proceso de gestión al proporcionar información para la toma de decisiones con respecto a:

- La **consistencia del diseño**, especialmente, sobre las relaciones que subyacen entre la descripción y explicación del problema, la visión construida (escenario futuro) sobre la base de dichas instancias, los objetivos propuestos, las acciones a través de las cuales plantea alcanzarlos y los recursos con los cuales piensa hacerlo.
- La **viabilidad y la sustentabilidad** de los objetivos y acciones de la intervención.
- **Los procedimientos y rutinas** involucrados en la gestión operativa.
- **El cumplimiento de las acciones y resultados** de las políticas, programas o proyectos, según diferentes criterios (vinculados a los parámetros establecidos en la formulación. Por ejemplo, parámetros económicos o financieros).
- **La perspectiva de los titulares y de la institución** ejecutante sobre la intervención propiamente dicha: acciones, servicios o bienes que brinda y resultados.
- **La eficacia, la eficiencia y la calidad de los resultados** e impactos que genera la política, el programa o proyecto.
- **La cobertura** de la intervención y, si corresponde, la necesidad de producir adecuaciones en la definición de la población objetivo.
- **Las relaciones entre lo planificado y lo ejecutado** y, si corresponde, la necesidad de producir adecuaciones para acercar los términos de dicha relación.

Los **espacios locales de gestión** definen procesos complejos a través de los cuales (por medio de diferentes estrategias) se desarrollan las capacidades de los actores para reorientar recursos (entre ellos los que corresponden a las políticas, programas y proyectos).

En términos muy generales, **las decisiones (político-institucionales), las técnicas particulares y la acción sobre el terreno son las tres grandes dimensiones que alimentan los procesos de M&E en los espacios locales de gestión.** (Chiara y Di Virgilio, 2006).

Monitoreo y evaluación son medios esenciales para el aprendizaje. La información que producen debe volcarse a los programas y proyectos para precipitar un proceso de reflexión y cambio estimulado desde el interior de la organización. En este sentido, constituyen medios para potenciar los recursos materiales, técnicos y de poder (Martínez Nogueira, 2004).

La puesta en marcha de un plan de M&E contribuye a fortalecer las capacidades estatales, otorga transparencia, aumenta la legitimidad de la acción pública local y es fuente de aprendizaje y mejora permanente.

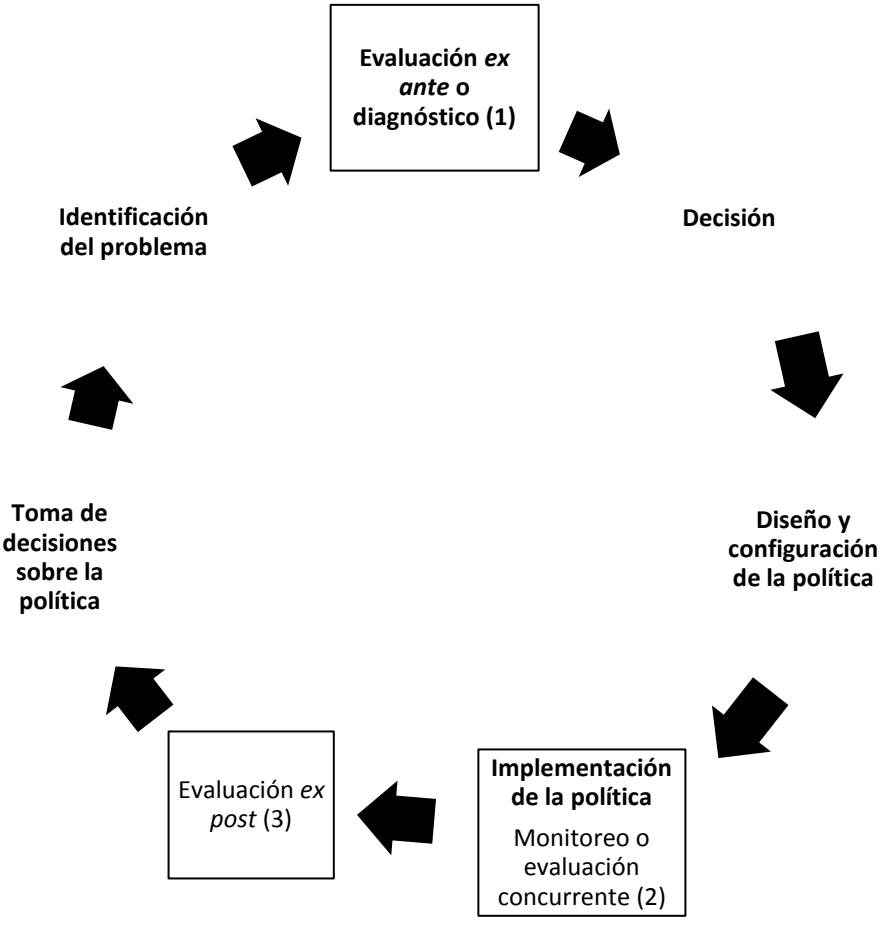
Cuadro 5: Actores involucrados, ventajas y desventajas, por tipo de evaluación (interna, externa, mixta, participativa)

	¿Quiénes evalúan?	¿Qué ventajas tiene?	¿Qué desventajas tiene?
Evaluación interna	Actores internos a la organización que implementa el programa	-Minimiza la reactividad de los actores. -Menos costosa económicamente y a nivel de recursos humanos. -Mayor influencia sobre el programa	-Minimiza la objetividad. -Minimiza la credibilidad social de la evaluación. -Minimiza la utilización de estándares y tecnología dura. -No necesariamente elimina el choque de intereses entre los diferentes actores.
Evaluación externa	Actores externos a la organización que implementa el programa	-Maximiza la objetividad. -Maximiza la utilización de instrumentos metodológicos adecuados. -Maximiza la credibilidad social de la evaluación. -Maximiza la utilización de estándares.	-Maximiza la reactividad de los sujetos. -Más costosa económicamente y en términos de recursos humanos. -Menos influencia sobre el programa.
Evaluación mixta	Actores internos y externos	-Minimiza la reactividad de los actores internos. -Maximiza la credibilidad social de la evaluación. -Maximiza la utilización de instrumentos metodológicos adecuados. -Maximiza la influencia sobre el programa.	-Requiere un trabajo conjunto entre actores internos y externos. -Proceso más largo que la evaluación interna o externa.
Evaluación participativa	Actores internos, externos y titulares del programa.	-Minimiza la distancia que existe entre el/a evaluador/a y los/as titulares.	-Requiere un lapso de tiempo más largo que todas las anteriores. -Tiene un costo más alto que todas las anteriores.

Fuente: Fernández Ballesteros (1995)

UNIDAD 4 Vinculando el monitoreo y la evaluación con el ciclo de vida de las políticas, los programas y los proyectos

Figura 4: Ciclo de vida de una política o programa social y los tipos de Evaluación



Fuente: CIPPEC.

- Si evaluamos antes de comenzar la ejecución, realizamos una **evaluación ex ante (1)**.
- Si evaluamos durante la ejecución, implementamos un **proceso de monitoreo** o una **evaluación concurrente (2)**.

- Si evaluamos una vez finalizada la ejecución, llevamos adelante una **evaluación ex post (3)**.

Estas diferencias de temporalidad (ex ante, concurrente, ex post) responden a distintos objetivos. Además, como se implementan en distintas etapas de las políticas, programas o programas, cada una permite obtener información diferente.

La **evaluación ex ante (1)** es la que se realiza antes de poner en ejecución el programa a evaluar. Su objetivo es determinar las posibilidades reales de que las decisiones que se pretenden poner en práctica generen el mayor impacto social posible (Pichardo Muñiz, 1989). Constituye un insumo fundamental para el diseño de las políticas, programas o proyectos.

La evaluación ex ante permite determinar:

- **La viabilidad** de la intervención, es decir, la posibilidad real de que pueda ser implementada con éxito.
- **La trascendencia social** de la política, programa o proyecto, esto es, su idoneidad y pertinencia para generar impacto social.

Para determinar la viabilidad de una intervención, la evaluación ex ante pone el foco en la capacidad para movilizar recursos (ya sean estos de poder, humanos, materiales, de tiempo, etc.), en las capacidades organizacionales de la institución que la implementará y en la disposición actitudinal de los actores involucrados directa o indirectamente en la implementación. Este es el momento indicado para intuir posibles logros a partir de las fortalezas y oportunidades, y potenciales problemas sobre la base de debilidades y amenazas (Pichardo Muñiz, 1989).

La trascendencia social es la constatación de que ella puede producir, una vez ejecutada, el impacto social buscado. Por eso se analizan los siguientes componentes:

- **Coherencia interna:** implica evaluar la consistencia entre metas, objetivos y acciones a realizar.
- **Pertinencia:** se trata de analizar si la solución propuesta a través del programa responde al problema concreto que se pretende solucionar.

La **evaluación concurrente (2)** es la que se realiza durante la ejecución de un programa o proyecto. En aquellos de corta duración, la evaluación concurrente puede realizarse una única vez; sin embargo, en los programas o proyectos de mayor duración se pueden realizar varias.

Cuando nos encontramos en esta instancia, la evaluación nos permite indagar sobre:

- **Eficacia:** la probabilidad de que las políticas, programas o proyectos alcancen sus objetivos, de acuerdo con el ritmo de su ejecución.
- **Eficiencia:** analiza la racionalidad en el uso de los recursos (entendidos de manera amplia).
- **Productividad:** se ocupa de la relación entre recursos invertidos y resultados alcanzados.

La **evaluación concurrente es un insumo para corregir los cursos de acción**. Permite ajustar los componentes necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

La **evaluación ex post (3)** se realiza al finalizar la ejecución de una intervención y examina, a partir de la situación inicial, los cambios que se generaron a lo largo de su implementación. Por eso, podemos decir que con ella se pone a prueba el programa o proyecto en su totalidad.

Este tipo de evaluación se nutre de todas las evaluaciones que se hayan realizado previamente y de los insumos que genera el proceso de monitoreo.

A la hora de replicar una política, programa o proyecto, o de implementar segundas instancias de intervención, la evaluación ex post se convierte en un insumo fundamental para superar los problemas y obstáculos encontrados o fortalecer los aspectos positivos detectados. En ella se tienen en cuenta:

Productos o resultados:

Los productos son los resultados concretos de la implementación de una de las políticas, programas o proyectos. Se obtienen al comparar los objetivos, metas, actividades e insumos planificados, con los alcanzados. En términos de productos, se analiza tanto la cantidad como la calidad. En general, los productos ya están expresados en la formulación de las políticas, programas o proyectos.

Efectos:

Los efectos esperados son los cambios previstos que se desean generar a través de las políticas, programas o proyectos. Son cambios positivos, con respecto a la situación inicial, y se producen como consecuencia de los productos logrados. Los efectos no previstos son aquellos (positivos o negativos) que no fueron contemplados a la hora de planificar, pero que la evaluación permite visualizar.

Impacto:

El impacto remite a un mayor nivel de profundidad ya que toma en cuenta el desarrollo de los efectos. En este sentido, pueden considerarse también los resultados a largo plazo.

Cuadro 6: Evaluación ex ante, concurrente, ex post

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

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pichardo Muñiz (1989).

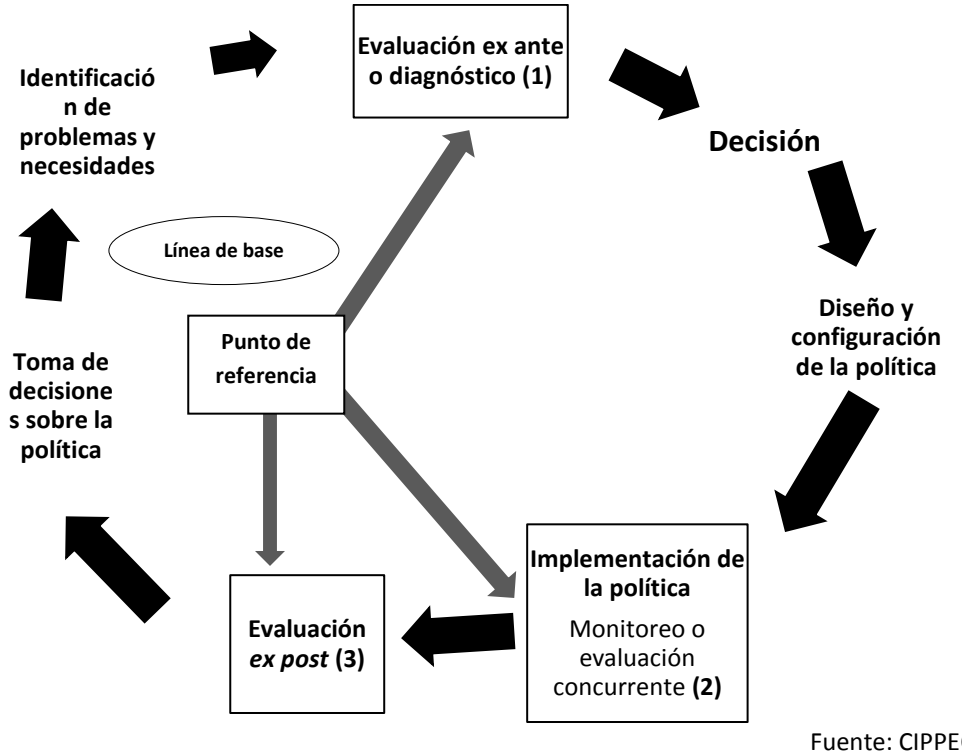
Además de los beneficios específicos y de corto plazo, tanto el monitoreo como la evaluación de programas y proyectos son instrumentos que permiten aprender sobre la manera de diseñar e implementar políticas públicas. Los datos que se obtienen a través de ellos hablan sobre los titulares y su vínculo con la problemática, y también sobre los tiempos de implementación y las estrategias más o menos efectivas a la hora de ejecutar una intervención, entre otros.

UNIDAD 5 Métodos, técnicas y herramientas para monitoreo y evaluación

Insumos necesarios para llevar adelante el proceso de monitoreo y evaluación: la construcción de una línea de base.

Tal como señalamos en la unidad anterior, para avanzar en un proceso de evaluación es conveniente contar con una línea de base (o patrón de referencia) establecida durante la etapa de diseño de los programas y proyectos. Esta herramienta será muy útil para anticiparse a los problemas que pueden surgir en un determinado campo de acción o para elaborar las estrategias de intervención orientadas a su resolución. Además, una vez que se implementa la intervención, este punto de referencia resultará indispensable para evaluar su eficiencia.

Figura 5: La línea de base en el ciclo de vida de una política, programa o proyecto



Fuente: CIPPEC

La línea de base es el punto de partida de una evaluación, es decir, la situación que se encuentra antes de que comience la intervención. Esta herramienta sirve para caracterizar el problema y provee información valiosa tanto para la evaluación como para el monitoreo: brinda datos útiles para diseñar la intervención, implementarla y para medir su grado de éxito.

La línea de base debe caracterizar la situación de la población objetivo antes de que se ponga en marcha un programa/proyecto o se lance una política (Cohen y Martínez, 2004).

Para construirla, es necesario **recopilar información** sobre los problemas que afectan a la población objetivo. Esto puede hacerse a través de la búsqueda de **información primaria** (producida ad hoc para la evaluación) o de información que provenga de **fuentes secundarias**.

A partir de la información compilada, será necesario seleccionar indicadores que permitan caracterizar las distintas dimensiones del problema focal. Para cada una de sus dimensiones será necesario seleccionar uno o varios indicadores, a través de los cuales se las podrá valorar y evaluar.

> Los indicadores deben definirse en función del contexto y de la especificidad de los objetivos planteados en el marco del proyecto a evaluar.

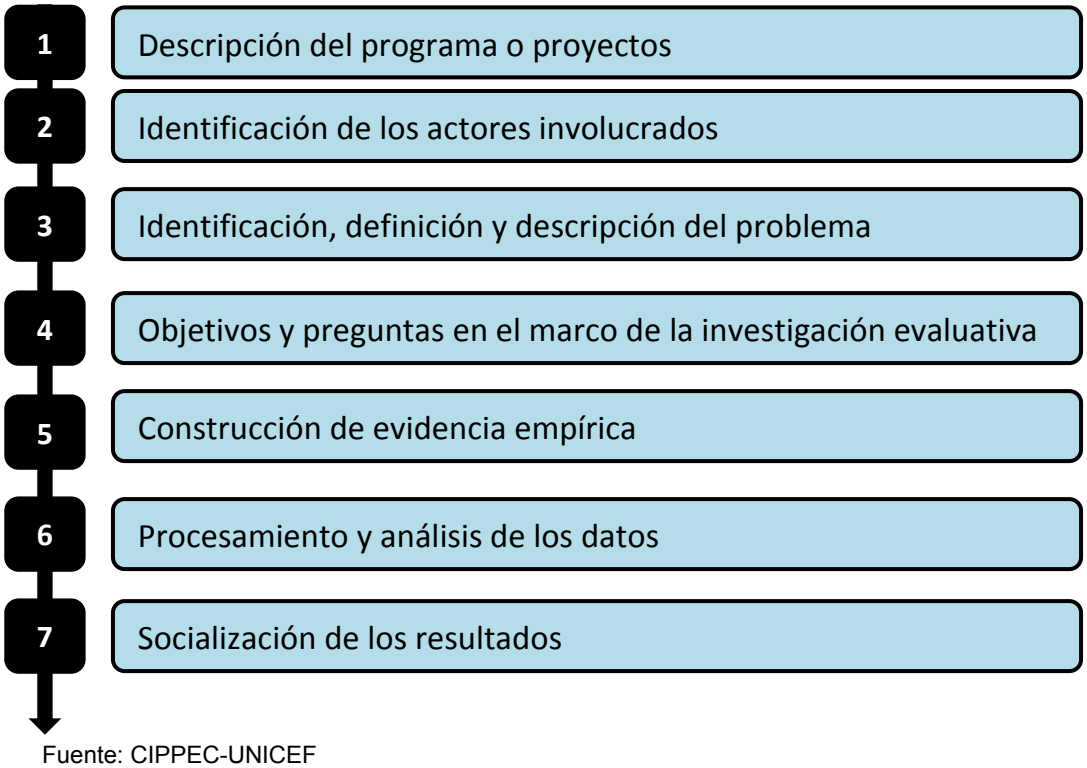
Una vez seleccionados los indicadores, será necesario recolectar los datos para medirlos. Para la estimación de la línea de base se pueden utilizar las siguientes herramientas:

- Encuestas.
- Entrevistas individuales.
- Grupos focales.
- Datos secundarios.

El proceso de monitoreo y evaluación.

Algunos componentes o pasos básicos de todo trayecto evaluativo son indispensables para diseñar y poner en marcha un monitoreo o evaluación de programas o proyectos. A partir de ellos, cada equipo evaluador desarrollará distintas acciones.

Figura 6: Componentes del proceso de evaluación



Fuente: CIPPEC-UNICEF

¿Cómo describir un programa o un proyecto? Algunos puntos claves:

- **Problema nodal:** ¿cuál es el problema al que la intervención busca dar solución?
- **Diagnóstico:** ¿cuáles son los factores identificados que inciden sobre este problema?, ¿qué elementos del problema permiten afirmar que la intervención es necesaria y suficiente?

- **Objetivos:** ¿qué objetivos se propone alcanzar la intervención?
- **Población objetivo:** ¿quiénes son sus destinatarios?
- **Acciones y actividades:** ¿qué acciones y actividades prevé?
- **Recursos:** ¿con qué recursos (financieros, materiales, humanos, comunicativos, técnicos) cuenta?
- **Cobertura:** ¿cuál es la inscripción territorial de la intervención: local, municipal, provincial, nacional?
- **Resultados, efectos e impacto:** ¿qué resultados, efectos e impactos obtuvo o espera obtener?
- **Tiempos:** ¿cuál es el lapso de tiempo en el que la intervención será implementada?

Es importante recordar que para describir cada elemento es necesario considerar los cambios ocurridos a lo largo de la implementación del programa o proyecto.

UNIDAD 6 Monitoreo y evaluación durante el proceso de implementación de las políticas, programas y proyectos

El monitoreo y la evaluación concurrente permite extraer información relevante sobre la ejecución de las políticas, programas o proyectos, que puede ser utilizada como base para su ajuste, reorientación o planificación de la programación**.** Sin estos elementos sería imposible juzgar si estamos yendo a donde queremos ir, reivindicar progresos y éxitos o saber cómo mejorar nuestros esfuerzos.

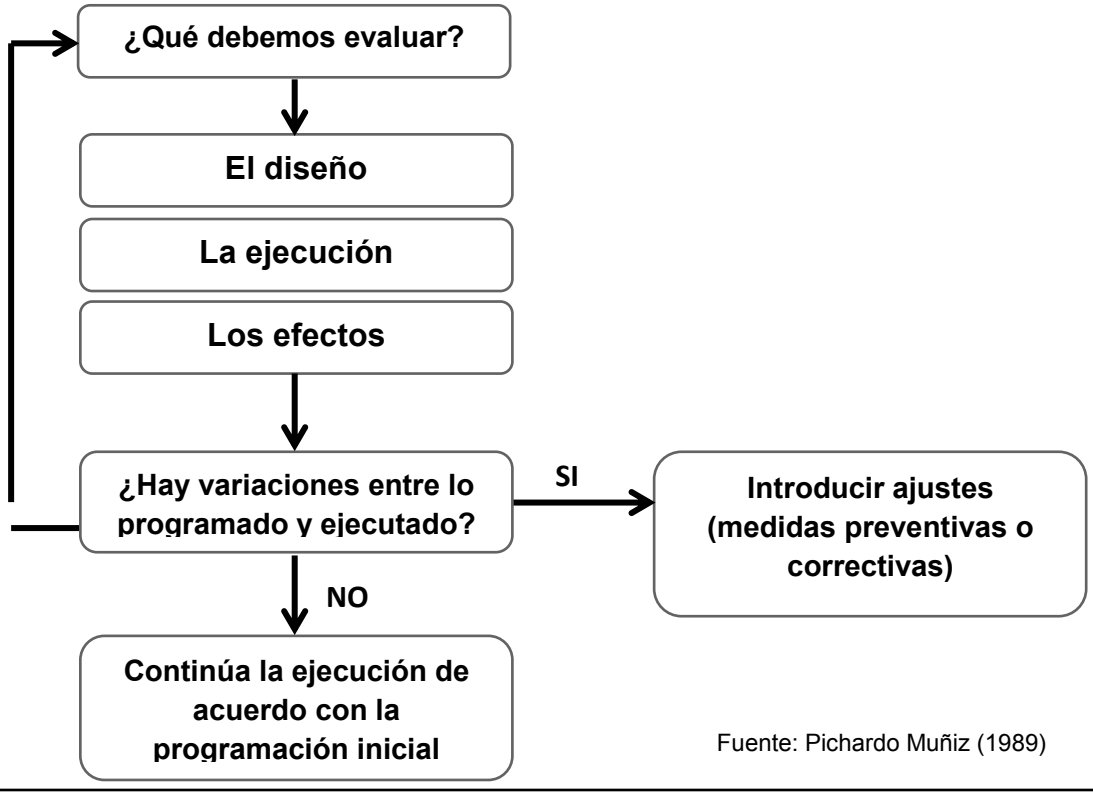
Como toda evaluación, es un proceso con un principio y un fin: busca mejorar la eficiencia operativa (no le preocupa determinar los impactos). Consiste en la elaboración de un diagnóstico sobre el estado del programa o proyecto, trata de identificar aquellos factores que limitan la posibilidad de alcanzar los objetivos y plantea soluciones tendientes a superar esas restricciones.

A diferencia del monitoreo –que supone una continua comprobación de la programación, ejecución y primeros impactos del programa o proyecto a través de un proceso permanente de recolección y análisis de los datos, de elaboración de informes y del uso de la información (Comitato Internazionale, 2004), la evaluación concurrente es un estudio transversal que se realiza en un momento específico del proceso de implementación. Permite comparar la situación "con proyecto" con la situación inicial "sin proyecto". Además, facilita el conocimiento de las variaciones (positivas o negativas) que ocurrieron desde la situación hasta ese momento de la ejecución.

A través del diseño de la evaluación concurrente, se busca realizar un balance para determinar en qué medida la situación resultante (luego de un tiempo de transcurrida la ejecución del programa o proyecto) supera a la situación inicial (determinada por la línea de base) y se acerca a la situación deseada (definida por las metas y objetivos).

Por eso, en la evaluación concurrente se evalúa el diseño de la intervención, la ejecución y sus efectos. Su utilidad radica en que permite la retroalimentación para la toma de decisiones en relación con lo programado inicialmente. Colabora, además, en la selección de alternativas de acción para corregir limitaciones que se generaron durante la implementación y en la identificación de aquellas "buenas prácticas" que ya se están desarrollando. Se retroalimenta así el proceso de implementación con los recursos y aprendizajes adquiridos.

Figura 7: La utilidad de la evaluación concurrente



Fuente: Pichardo Muñiz (1989)

Podemos dividir a la evaluación concurrente en:

- **Evaluación del diseño:** busca evaluar la pertinencia y vigencia del diseño de la iniciativa, a partir de la forma en la que fue inicialmente concebida y de las acciones que finalmente se realizaron. La pregunta que guía esta evaluación es: ¿el diseño es coherente con las acciones desarrolladas en el marco de la intervención y con las metas que se propone alcanzar?
- **Evaluación de la programación y la ejecución:** para evaluar la programación y la ejecución se utilizan, como insumos básicos, los producidos por el sistema de monitoreo. A partir de dichos insumos, sumados a otros que puedan obtenerse ad hoc, la evaluación de esta dimensión se centra en comparar:

  - Objetivos alcanzados y objetivos programados.

  - Metas alcanzadas y metas programadas.

  - Actividades realizadas y actividades programadas.

  - Insumos utilizados e insumos programados.

  - Tiempos de ejecución efectivos y tiempos de ejecución programados.

- **Evaluar los efectos:** así como es importante tener en cuenta los problemas que surgen durante la implementación, en la evaluación concurrente es fundamental realizar una primera aproximación a los logros del programa o proyecto implementado, así como a los efectos no deseados de la ejecución.

Para evaluar los logros alcanzados durante la evaluación concurrente, se propone utilizar la matriz para el análisis de logros alcanzados en la ejecución porque permite sistematizar la información y presentarla a otros actores involucrados de manera clara.

Cuadro 7: Matriz para el análisis de logros alcanzados en la ejecución

LOGROS IDENTIFICADOS	INDICADORES DE "ÉXITO"	FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO	FORMAS DE CONSOLIDACIÓN
Reducción de la mortalidad infantil	-Tasa de mortalidad de menores de 5 años. -Tasa de mortalidad infantil. -Porcentaje de niños/as de 1 año vacunados/as contra el sarampión	-Inclusión de vitamina A en vacunas. -Programas para aumentar la lactancia materna exclusiva. -Programa integral de salud a mujeres embarazadas.	Promoción de cuidados de salud y acompañamiento a mujeres embarazadas y puérperas.
Reducción de la disparidad entre géneros en enseñanza primaria	-Índice mundial de paridad entre los géneros. -Tasa neta total de matriculación / asistencia en la escuela primaria.	-Creación de escuelas acogedoras. -Introducción de cursos de educación con sensibilidad en materia de género. -Formación de maestros/as en materia de género.	Programa para la matriculación de niñas en entornos educativos de calidad.

UNIDAD 7 Análisis del Modelo de Gestión[6]

Modelo de Análisis de Gestión:

Analizar críticamente los antecedentes respecto a la gestión del programa y su sostenibilidad, y los juicios evaluativos al respecto.

Formular recomendaciones respecto a estos ámbitos de control que se articulan en un plan de mejoramiento para el programa. Incorporan propuestas específicas.

Estructura organizacional. Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades

1. ¿Es adecuada la estructura organizacional del Programa para la producción de los componentes y el logro del propósito?
2. Verificar si las funciones y responsabilidades identificadas se cumplan en la práctica.
3. ¿Cómo ha operado la asignación de responsabilidades en el Programa y los mecanismos de coordinación al interior de la institución (en sus distintos niveles funcionales y/o territoriales) y con otras instituciones relacionadas?

Gestión y Coordinación con programas relacionados:

Analizar posibles complementariedades o duplicidades entre el Programa y los programas relacionados. Evaluar las modalidades de coordinación y articulación.

[6] Curso de Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos, Asunción, Nov 2010 Ilpes/CEPAL

Mecanismos de participación:

De existir mecanismos de participación de usuarios (control social), analizar si son adecuados y cómo han operado.

Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes:

1. Evaluar el funcionamiento de los mecanismos de selección de beneficiarios
2. Evaluar la aplicación de los instrumentos y procedimientos para la focalización y selección de beneficiarios con respecto a lo diseñado.
3. Evaluar los resultados de la focalización sobre la base de los indicadores y/o información disponible. ¿Se ha llegado a la población que se deseaba atender?, ¿si no ha sido así, qué explicación existe?.

Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.

- Evaluar los criterios de asignación/distribución de recursos:
  (a) entre territorios;
  (b) entre componentes; y
  (c) al interior de los componentes.
- En caso de existir funciones que se delegan en otras instituciones involucradas en la ejecución del Programa (públicas o privadas), evaluar cómo operan los mecanismos de transferencia de recursos (entre otros, oportunidad) y modalidad de pago.
  - Nivel central – niveles territoriales
  - Nivel territorial – ejecutores.

- En caso de existir transferencia de recursos a beneficiarios finales/intermedios, evaluar cómo operan los mecanismos de transferencia de recursos.

Funciones y Actividades de Seguimiento y Monitoreo (S&M)

Evaluar cómo ha operado la función de seguimiento y evaluación desarrollada por el Programa en cuanto a generación de información:

1. ¿Las bases de datos disponibles incluyen la información requerida por el Programa?
2. ¿El sistema de seguimiento y evaluación genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna?
3. ¿La información generada retroalimenta la toma de decisiones?
4. ¿La información de seguimiento y evaluación del Programa se vincula adecuadamente con la información requerida por el Sistema de Información de Gestión institucional?

Conclusiones y recomendaciones en relación a la gestión del Programa.

¿El modelo de gestión se adecua a la implementación del diseño del Programa?
¿El modelo de gestión se orienta en pos del logro de los resultados del Programa?

Las conclusiones deben ser precisas y fundamentarse en las revisiones y análisis evaluativos. Presentar todos aquellos resultados que han sido insuficientes de acuerdo a los objetivos del programa, señalando los antecedentes que respaldan estas conclusiones (indicadores, mediciones, etc.).

Presentar todos aquellos resultados que son destacables.

Las recomendaciones planteadas deben señalar con precisión los aspectos del programa que requieren cambios, la orientación o sentido de esos cambios y los elementos que hacen posible su implementación.

Sostenibilidad de un Programa o proyecto (PP)

Relación con todas aquellas condiciones que permiten que el programa logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano y/o largo plazo (vida útil del PP).

1. Características organizacionales: compromiso de las autoridades, acceso a los centros de decisión, espacios de coordinación inter-institucional, formalización de su estructura operativa.
2. Capacidades existentes en el programa: capacidades profesionales, dotación de recursos, disponibilidad de financiamiento para un período relevante
3. Valoraciones de actores externos a la institución o programa, tales como legitimidad ante los beneficiarios y credibilidad por parte de actores políticos y sociales.

Entregar un juicio global acerca de la factibilidad de que el programa siga funcionando y cumpliendo de manera adecuada sus objetivos, dadas las condiciones actuales de operación, en términos de los factores antes mencionados.

Indicadores de Gestión municipal

El concepto de indicadores de gestión para municipalidades son unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización mediante su comparación con lo correspondiente referentes internos y externos.

En base al concepto mencionado pueden concluirse que:

a) Para confeccionar la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos deben aplicarse indicadores de eficiencia.
b) Para confeccionar la memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados deben aplicarse indicadores de eficacia.

Estructura básica de Indicadores de gestión:

Economía

a.1 *Recuperación de ingresos*: Ingresos recaudados por notificaciones/Monto total notificado*100.

a.2 *Ahorro en adquisición de bienes y/o servicios*: Costo efectivo del contrato/precio fijado para el llamado a licitación *100

a.3 *Costo del servicio por habitante*: Costo total del servicio/Nº de habitantes.

Eficacia

b.1 *Eficacia operativa*: Cantidad de llamados realizados/ Cantidad de llamados programados inicialmente *100

b.2 *Eficacia presupuestaria en gastos*: Gastos realizados/Gastos presupuestados*100

b.3 *Eficacia presupuestaria en ingresos*: Ingresos recaudados/Ingresos presupuestados*100

Eficiencia

c.1 *Eficiencia real del personal*: Gasto de Personal/ Cantidad de empleados

c.2 *Eficiencia económica del personal*: Gastos de Personal/Gastos total presupuestado*100

c.3 *Eficiencia global del servicio*: Gasto especifico del servicio prestado/ Gasto presupuestado total*100

Calidad

d.1 *Tiempo de atención o respuesta en el servicio*: (Hora de cierre menos hora de inicio en minutos día) /Cantidad de personas atendidas del área de servicio

d.2 *Volumen de quejas y reclamaciones*: Nº de reclamaciones recibidas/ Nº de personas atendidas.

d.3 *Valoración ciudadana*: Puntuación obtenida en encuestas de satisfacción de los ciudadanos

Ejemplo:

- Área: Tránsito
- Actividad: Seguridad
- Indicadores:
  - Economía: Ingreso por multas de tránsito/Nº de policías
  - Eficacia: Nº de denuncias tramitadas/1000 habitantes
  - Eficiencia: Nº de denuncias tramitadas/Nº de agentes de policía municipal
  - Eficiencia: Nº de inspecciones realizadas/ Nº de policías de tránsito
  - Calidad: Nº de reclamaciones recibidas en el área/ Nº de personas atendidas.

UNIDAD 8 Evaluación del Programa o Proyecto

Analizar críticamente los antecedentes respecto a la eficacia y la eficiencia del programa o proyecto y emitir juicios evaluativos.

Formular recomendaciones respecto a éstos ámbitos de control.

Desempeño del Programa a nivel de Componentes.

- Evaluar el desempeño de los componentes en cuanto a los niveles de producción, oportunidad de producción y entrega del bien o servicio, calidad y logro de metas.
- ¿Es la producción de los componentes suficiente para el logro del propósito?

Desempeño del Programa a nivel de Propósito

- *Análisis de cumplimiento del Propósito***.**
  - Evaluar si se ha cumplido el objetivo a nivel de propósito.
  - Realizar el análisis en base a los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico.
- *Beneficiarios efectivos del programa.*
  - Caracterizar y analizar a los beneficiarios efectivos.
- *Análisis de Cobertura*
  - Realizar un análisis de cobertura considerando las particularidades y objetivos del programa o proyecto.
  - Considerar la cobertura en relación a la población total que presenta el problema (población potencial) y en relación a la población objetivo (programada). Este análisis debe considerar la construcción de indicadores que permitan medir dicha cobertura.
- *Focalización del programa o proyecto*
  - ¿Se ha llegado a la población que se deseaba atender? ¿si no ha sido así, qué explicación existe?
  - Cuál es el grado de satisfacción que éstos presentan?
- *Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos*
  - ¿Cuál es el grado de satisfacción que éstos presentan?

Desempeño del Programa a nivel de Fin

- ¿El programa o proyecto ha contribuido al logro del fin? ¿de qué forma? Fundamentar

Análisis de eficiencia de actividades y/o componentes del Programa o proyecto

- Analizar, comparar y emitir juicios evaluativos sobre los indicadores de costos disponibles.
- Evaluar la productividad media de los recursos humanos y otros factores de producción relevantes que utilice el Programa. Lo anterior implica construir y analizar indicadores tales como: promedio de fiscalizaciones por fiscalizador; usuarios atendidos por unidad de tiempo; número de docentes por alumnos.

Análisis de economía de actividades y/o componentes del Programa o proyecto

- Analizar y emitir juicios evaluativos a partir del porcentaje de gasto efectivo en relación al presupuesto y razones que fundamenten esta relación.
- *Aportes de terceros*. En los casos que corresponda, evaluar la capacidad del programa o proyecto para captar recursos de terceros, sean estos aportes de otras instituciones (públicas o privadas) o de los beneficiarios.
    - Analizar cuando corresponda los aportes de terceros en relación al total del gasto.
    - Analizar cuando corresponda los aportes de beneficiarios en relación al total de gasto.

Matriz de Marco Lógico del Proyecto "Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba"				
	RESUMEN NARRATIVO	**INDICADORES**	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**	**SUPUESTOS**
FIN (Medición de largo plazo)	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que se encuentran en situación de extrema pobreza y que habitan en lugares de alto riesgo.	Eficacia Porcentaje de pobreza extrema disminuye (N° de familias en extrema pobreza año t)/(N° de familias en extrema pobreza año t-1)*100	Informe de Encuesta de Hogares sobre Pobreza del año 2019 publicado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.	Las familias trasmiten a sus miembros como también a amigos y a otros de los beneficios de habitar zonas de menor riesgo que hace bien a la salud y al bienestar.
PROPÓSITO (Población objetivo resuelve su problema) en este caso el problema es el hábitat en lugar de alto riesgo	Familias que habitan en lugares de alto riesgo se reduce	Eficacia Porcentaje de familias que habitan lugares de alto riesgo disminuye (N° de familias año t)/(N° de familias año t-	Informe de la Municipalidad Departamento de Planificación sobre la Vivienda del año 2015 obrante en el archivo del	Los indicadores macroeconómicos se mantienen estables por lo que los costos del proyecto podrá desarrollarse

Matriz de Marco Lógico del Proyecto "Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba"				
	RESUMEN NARRATIVO	**INDICADORES**	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**	**SUPUESTOS**
que se resuelve al reducirse.		1)*100	Departamento.	ajustado al cronograma programado.
COMPONENTES (Son los entregables de bienes y/o servicios del programa o proyecto) en este caso el producto es la vivienda.	*C1. Familias que habitan en lugares de alto riesgo reciben vivienda en nuevo asentamiento con todos los servicios básicos.*	Eficacia Porcentaje de viviendas entregadas en relación a la línea de base (N° de viviendas línea de base – viviendas entregadas año t)/(N° de viviendas línea de base)*100 Eficiencia Costo promedio de la vivienda (Monto total	Informe Final de la Unidad Ejecutora del Proyecto de monitoreo y evaluación del año 2016 obrante en el archivo del Departamento de Planificación de la Municipalidad.	Existe voluntad política de parte de las autoridades del gobierno local y de las familias para habitar un nuevo lugar de menor riesgo que le dará mayor calidad de vida.

Matriz de Marco Lógico del Proyecto "Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba"				
	RESUMEN NARRATIVO	**INDICADORES**	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**	**SUPUESTOS**
		invertido)/(N° de viviendas entregadas) Calidad Porcentaje de beneficiarios que calificaron de muy satisfactorio sus viviendas (N° de beneficiarios que calificaron de muy satisfactorio sus viviendas)/(N° de beneficiarios totales)*100		

Matriz de Marco Lógico del Proyecto "Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba"				
	RESUMEN NARRATIVO	**INDICADORES**	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**	**SUPUESTOS**
ACTIVIDADES	C1 A1 *Organización de los ciudadanos que serán reubicados en nuevo asentamiento.*			
	C1 A2 *Adquisición de terreno apto para habitar*		Comprobante de pago y registro de la operación en el Departamento de Contabilidad de la Municipalidad.	Existe en el territorio municipal oferentes con deseos de venta de terrenos aptos para habitar sin riesgo.
	C1 A3 *Elaboración del plano de las viviendas*			
	C1 A4 *Construcción*	Eficacia	Informe trimestral del	Existe suficiente

Matriz de Marco Lógico del Proyecto "Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba"				
	RESUMEN NARRATIVO	**INDICADORES**	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**	**SUPUESTOS**
	de las viviendas	Porcentaje de ejecución presupuestaria en el objeto específico (Monto ejecutado)/(Monto presupuestado en el objeto específico)*100	fiscalizador de obra obrante en la Unidad Ejecutora y en el Departamento de Planificación de la Municipalidad.	presupuesto para financiar la construcción de las viviendas.

Matriz de Marco Lógico del Proyecto "Vivir mejor en el Municipio Yaipotaba"				
	RESUMEN NARRATIVO	**INDICADORES**	**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**	**SUPUESTOS**
	C1 A5 *Entrega de las viviendas a los beneficiarios*	Eficacia Porcentaje de viviendas entregadas (Número de viviendas entregadas)/(Número de viviendas planeadas)*100	Planilla de recepción de las viviendas por los beneficiaros obrante en el archivo del Departamento de Planificación de la Municipalidad.	
	C1 A6 *Monitoreo y evaluación*			

Fuente: Elaboración propia de la autora

BIBLIOGRAFÍA

- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (2005) ILPES-CEPAL
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- ILPES-CEPAL (2010) Curso Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos.

MINISTERIO DE HACIENDA

Unidad de Departamentos y Municipios
UDM

Pdte. Franco 173 c/ Ntra. Sra. de la Asunción
Edificio Ybaga Piso Nº 4 – Asunción-Paraguay
Teléfono/Fax: 595 21 492 996 – 492 422 - 448 738 Int. 232
E-mail: descentralizacion@hacienda.gov.py
www.hacienda.gov.py/web-udm/
Asunción – Paraguay

CEMAF
Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas Públicas para el Desarrollo

Manuel Domínguez 137 e/ Yegros e Independencia Nacional
Asunción, Paraguay
Tel: +595 21 441923/453204
www.cemaf.edu.py

UNI

Abog. Lorenzo Zacarías López 255 y Ruta 1, Barrio Ca'aguy Rory
Encarnación, Itapúa
Tel./Fax: +595 71 206990/1
www.uni.edu.py