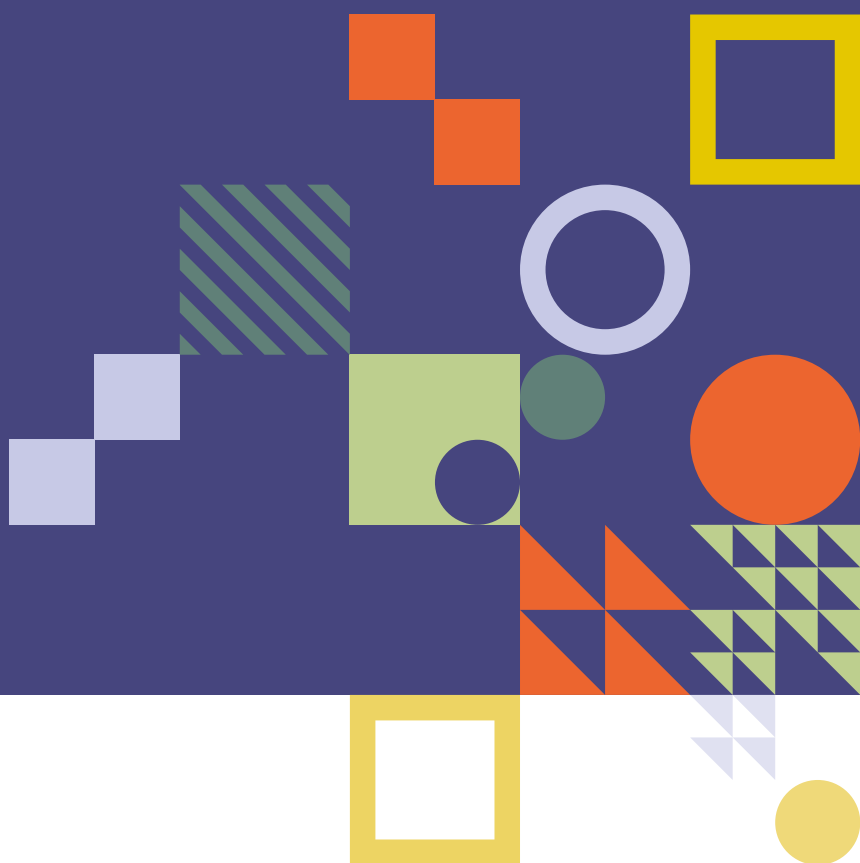


Guía para el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas con enfoque de gobierno abierto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

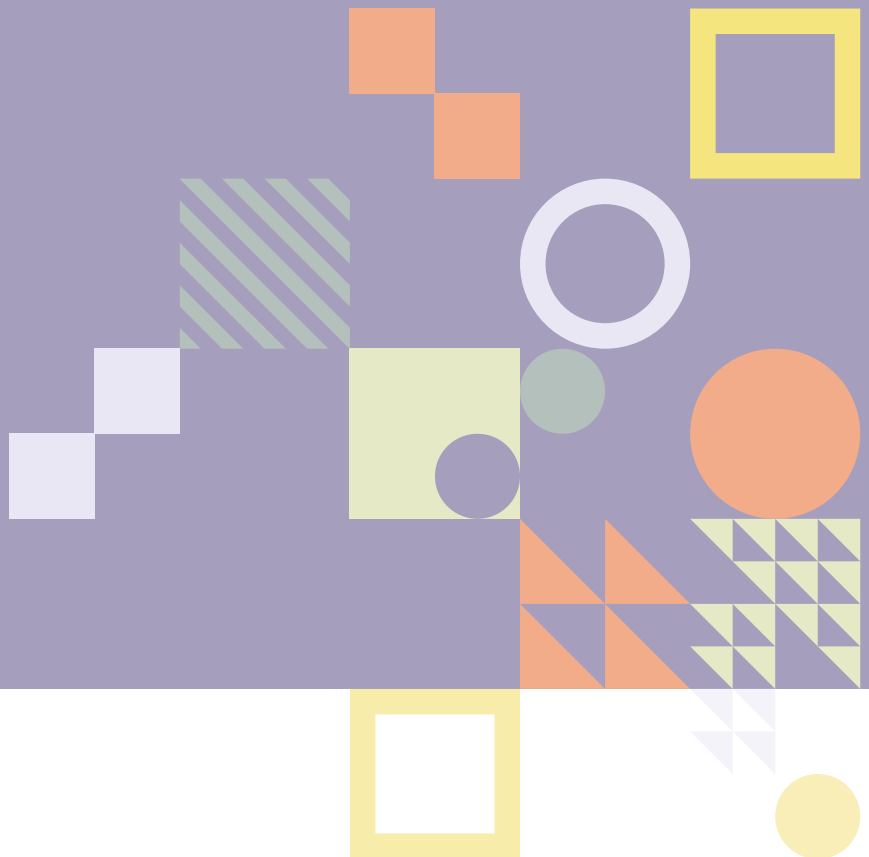
Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Guía para el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas con enfoque de gobierno abierto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Oficial a Cargo del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado bajo la coordinación de Valeria Torres, Jefa del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los contenidos fueron preparados por Juan Pablo Mottola, Consultor del ILPES, con la colaboración de Dante Arenas, Irene Azócar y Bárbara Silva, Asistentes de Investigación del Instituto. Se agradece la colaboración de Humberto Soto de la Rosa y Rodrigo Martínez, funcionarios de la CEPAL.

La publicación se desarrolló en el marco del proyecto "Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-157884-3 (versión pdf)
Número de venta: S.25.II.G.19
LC/PUB.2025/28-P
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2026
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500571[S]

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). Guía para el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas con enfoque de gobierno abierto. *Metodologías de la CEPAL* (9) (LC/PUB.2025/28-P).

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
Capítulo I	
Marco conceptual y técnico	11
A. Gobierno abierto	11
B. Gestión basada en resultados y valor público	12
1. Cadena de valor público	13
2. Políticas públicas como instrumentos para la creación de valor público	16
C. Sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas	18
1. Objetivos de los sistemas de monitoreo y evaluación	19
2. Función de seguimiento	20
3. Función de evaluación	21
4. Requisitos generales de los sistemas de seguimiento y evaluación	22
Capítulo II	
Etap 1: Establecimiento de un marco político institucional	23
Capítulo III	
Etap 2: Análisis de la situación inicial	25
Capítulo IV	
Etap 3: Definición de los componentes de los sistemas de monitoreo y evaluación	27
A. Armonización de la oferta y la demanda de información	27
B. Elementos constitutivos	29
1. Alcance de los sistemas de monitoreo y evaluación	29
2. Marco institucional	30
3. Marco operativo	30
4. Marco técnico	30
Capítulo V	
Etap 4: Definición de la estrategia de seguimiento	33
A. Elementos del ciclo de seguimiento	34
B. Indicadores de desempeño	38
1. Definición y atributos de los indicadores	38
2. Indicadores de desempeño	38
3. Tipos de indicadores	39
4. Secuencia para el diseño de indicadores	40
5. Selección de indicadores	42
C. Metas de desempeño	42
Capítulo VI	
Etap 5: Definición de la estrategia de evaluación	43
A. Especificaciones y criterios técnicos de evaluación	43
B. Preguntas de evaluación	45
C. Tipos de evaluación	45
1. Según el momento en que se realiza	45
2. Según el alcance	46

3.	Según el responsable	47
4.	Según el eslabón de la cadena de valor público	47
D.	Etapas del proceso de evaluación de intervenciones públicas	49
E.	Programa de evaluación	50
1.	Diseño de evaluación	52

Capítulo VII

Etapa 6: Introducción de enfoques transversales	61	
A.	Estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque de género	62
B.	Estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque territorial	65
C.	Estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque de adaptación al cambio climático	68

Capítulo VIII

Etapa 7: Definición de la estrategia de uso y difusión	71	
A.	Uso de los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación	71
B.	Factores de éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación	72
C.	Desafíos para el uso de la información de los sistemas de monitoreo y evaluación	74
D.	Estrategia de difusión de los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación	76

Capítulo IX

Etapa 8: Actualización periódica	79
Reflexiones finales	81
Bibliografía	83

Cuadros

Cuadro I.1	Diferencias entre el seguimiento y la evaluación	19
Cuadro I.2	Requisitos generales de los sistemas de monitoreo y evaluación	22
Cuadro III.1	Análisis de la situación inicial para el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación	25
Cuadro IV.1	Actores con posibles necesidades de información del sistema de monitoreo y evaluación	28
Cuadro IV.2	Componentes del sistema de monitoreo y evaluación	30
Cuadro V.1	Especificaciones de los sistemas de seguimiento	34
Cuadro V.2	Diseño de los sistemas de seguimiento	37
Cuadro V.3	Validación de indicadores	41
Cuadro VI.1	Criterios técnicos de evaluación	44
Cuadro VI.2	Etapas del proceso de evaluación de intervenciones públicas	49
Cuadro VI.3	Etapas del proceso de elaboración de un programa plurianual de evaluación	52
Cuadro VI.4	Contribución de la evaluación con métodos mixtos frente a los desafíos metodológicos de los métodos cuantitativos y cualitativos	58

Cuadro VII.1	Preguntas básicas para la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de monitoreo y evaluación.....	63
Cuadro VII.2	Preguntas básicas para la incorporación de la perspectiva territorial en los sistemas de monitoreo y evaluación.....	66
Cuadro VII.3	Preguntas básicas para la incorporación de la perspectiva de adaptación al cambio climático en los sistemas de monitoreo y evaluación.....	69
Cuadro VIII.1	Guía para la elaboración de informes de seguimiento y evaluación según el perfil profesional y el tiempo disponible de los destinatarios.....	76
Cuadro VIII.2	Recomendaciones para comunicar los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación.....	77

Diagramas

Diagrama 1	Etapas del proceso de diseño de sistemas de monitoreo y evaluación.....	9
Diagrama I.1	Etapas de la gestión basada en resultados aplicada al ciclo de las políticas públicas.....	12
Diagrama I.2	Cadena de valor público.....	13
Diagrama I.3	Etapas de la elaboración de un árbol de problemas.....	15
Diagrama IV.1	Componentes de los sistemas de monitoreo y evaluación.....	29
Diagrama V.1	Ciclo del seguimiento de proyectos, programas y políticas públicas	35
Diagrama VI.1	Tipos de evaluación y cadena de valor	47
Diagrama VI.2	Elaboración de un programa plurianual de evaluación.....	51
Diagrama VI.3	Diseño de evaluación con métodos mixtos	56
Diagrama VII.1	Niveles de intervención que se deben tener en cuenta en los sistemas de monitoreo y evaluación	65

Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas estructurales que dificultan su avance hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. En particular, esta última limita la implementación de políticas públicas transformadoras, debido a la débil capacidad de los Estados para responder a los desafíos presentes y futuros. Este problema no solo reduce la eficacia de las políticas públicas, sino que también erosiona la confianza ciudadana, un pilar fundamental de la estabilidad democrática.

Frente a esta realidad, es importante preguntarse no solo qué transformaciones son necesarias para salir de las trampas, sino también cómo gestionarlas. Esto supone reformular los procesos de planificación y gestión pública con miras a superar efectivamente la tercera trampa del desarrollo, que impide asegurar un futuro mejor para los habitantes de la región.

La disponibilidad de sistemas de planificación y gestión pública mejores y más resilientes incrementa la capacidad de las instituciones para prepararse, responder, adaptarse e innovar en un entorno inestable, incierto y sujeto a cambios abruptos provocados por problemas internos o externos. Como se plantea en la Agenda Regional de Gobernanza de la Planificación y la Gestión Pública para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, aprobada en la XX Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), celebrada en Brasilia los días 2 y 3 de octubre de 2025, se debe prestar atención a cuatro temas esenciales: i) gobernanza, institucionalidad y diálogo social; ii) dimensión de futuro y gobernanza anticipatoria en el paradigma del desarrollo sostenible; iii) coordinación para lograr coherencia e integralidad en las políticas públicas, y iv) evaluación, valor público y establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo¹.

¹ LC/CRP.20/6.

La mejora de los procesos de planificación, gobernanza anticipatoria y gestión pública en la región es uno de los principales objetivos del ILPES desde su creación hace más de 60 años.

Los sistemas de monitoreo y evaluación son clave para el mejoramiento de los procesos de gestión pública y requieren el desarrollo de capacidades técnicas y operativas específicas en las instituciones públicas, en particular de habilidades y herramientas para realizar el seguimiento de la función pública y constatar el cumplimiento de objetivos y metas, con un enfoque de gestión basada en resultados. Ello supone una estrategia de gestión centrada en potenciar la creación de valor público por parte del Estado, sus instituciones y políticas públicas, en la que los sistemas de monitoreo y evaluación retroalimentan y aportan insumos técnicos a las etapas de planificación, presupuestación e implementación del ciclo de la gestión pública (García López y García Moreno, 2010).

A su vez, las actividades de seguimiento² y evaluación proporcionan información relevante para el fortalecimiento de la gobernanza, al facilitar la participación adecuada de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la transparencia del ciclo de las políticas públicas, en línea con el enfoque de gobierno abierto. Con este se busca promover la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de intervenciones públicas, la activa rendición de cuentas públicas y la adopción de mecanismos para aprovechar las capacidades, la experiencia, los conocimientos y las iniciativas de la sociedad en la búsqueda de soluciones a problemas colectivos (CEPAL, 2018).

Los sistemas de monitoreo y evaluación son un instrumento de apoyo a la gestión interna y a la interacción con la ciudadanía durante el ciclo de la gestión pública pues, por una parte, generan información que facilita la toma de decisiones al más alto nivel institucional y, por otra, informan a la ciudadanía en general.

La elaboración de esta guía se fundamenta en un examen exhaustivo de la literatura especializada sobre el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas. Entre las principales fuentes analizadas, destaca la labor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), cuyas investigaciones, propuestas y experiencias prácticas han aportado marcos conceptuales, metodológicos y operativos de gran relevancia para la región (véanse, por ejemplo, Arenas, 2021, CEPAL, 2023a, Cohen y Martínez, 2004, y Martínez, 2015, 2019). Estas contribuciones de otros referentes en la materia, permiten ofrecer una visión integral y contextualizada sobre las distintas estrategias aplicables. Asimismo, esta guía reconoce la heterogeneidad existente entre los países de la región en cuanto a sistemas de gobierno, niveles de desarrollo y marcos normativos, factores que inciden en las posibilidades, prioridades y capacidades institucionales para implementar sistemas de monitoreo y evaluación efectivos.

² En esta publicación, el término “seguimiento” se utiliza como sinónimo de “monitoreo”, reconociendo que en América Latina y el Caribe este último es el más comúnmente empleado al referirse a los sistemas de monitoreo y evaluación.

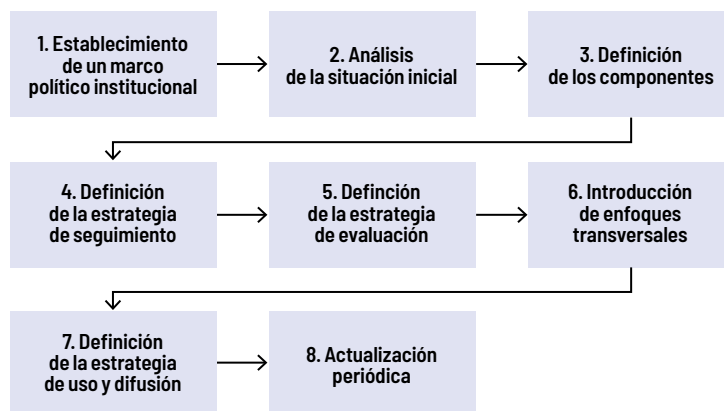
En ese contexto, esta guía para el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación busca servir de apoyo a los Gobiernos en la creación de un sistema institucionalizado que permita monitorear y evaluar sus iniciativas públicas. Igualmente, ofrece orientaciones para desarrollar o mejorar sistemas existentes, ya sea a nivel institucional –para que cada entidad evalúe sus propios programas y proyectos– o a nivel central, cuando un centro de gobierno asume la función de seguimiento y evaluación de manera integrada.

En esta guía se destacan los principales elementos que se deben tener en cuenta para el desarrollo de este tipo de sistemas, haciendo hincapié en los aspectos críticos para ejercer la función de seguimiento y evaluación dentro de las instituciones públicas de manera eficaz, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

La guía presenta un marco conceptual y técnico, una sección sobre las etapas para el diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación (véase el diagrama 1) y, finalmente, un apartado con reflexiones finales.

■ Diagrama 1

Etapas del proceso de diseño de sistemas de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración propia.

En los capítulos que siguen se presentan y describen las etapas propuestas y se señala su importancia para completar adecuadamente el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación.

Capítulo I

Marco conceptual y técnico

A. Gobierno abierto

Esta guía se basa conceptualmente en el enfoque de gobierno abierto y en sus tres principios fundamentales¹:

- i) **Transparencia gubernamental:** consiste en que, con excepciones limitadas, la información sobre las actividades de los organismos públicos se elabore y ponga a disposición del público de manera oportuna y en formatos de datos abiertos, sin límites para la reutilización. La transparencia no solo es una herramienta contra la corrupción y los abusos de poder, sino también un derecho de todos los ciudadanos a recibir información sobre el uso que hacen los gobiernos del dinero de sus impuestos.
- ii) **Participación ciudadana:** es un derecho exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica. Es un proceso bidireccional basado en una ciudadanía activa y el fomento estatal. Al igual que el acceso a la información, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- iii) **Colaboración:** es el trabajo conjunto del gobierno y la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos. Conlleva el establecimiento de nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan la cocreación de iniciativas y la coproducción de nuevos servicios públicos. Asimismo, supone el reconocimiento de la ciudadanía como un actor clave y capaz para el Estado abierto. Es un proceso que aprovecha las capacidades, la experiencia, el conocimiento y el entusiasmo de la ciudadanía para buscar soluciones a los problemas comunes.

¹ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principios-del-estado-abierto>.

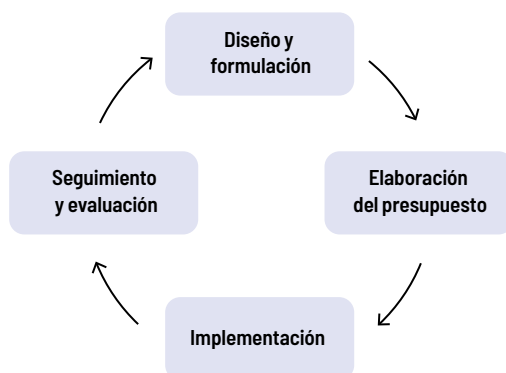
B. Gestión basada en resultados y valor público

Por otra parte, esta guía también se funda en la perspectiva de gestión basada en resultados como estrategia para la creación de valor público y soporte para el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación.

En la gestión pública con enfoque de gestión basada en resultados se definen las siguientes cuatro etapas del ciclo de gestión de las políticas públicas (García López y García Moreno, 2010; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014, 2018): i) diseño y formulación de políticas públicas; ii) elaboración del presupuesto; iii) implementación de programas y proyectos, y iv) seguimiento y evaluación (véase el diagrama I.1). Los sistemas de monitoreo y evaluación se utilizan en la última etapa, con el objetivo de aportar insumos técnicos para el perfeccionamiento de las demás.

■ Diagrama I.1

Etapas de la gestión basada en resultados aplicada al ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

La formulación de políticas públicas orientadas a resultados corresponde a la definición de los resultados deseados a mediano y largo plazo y de los posibles caminos para lograrlos. Desde la perspectiva de un país, supone el análisis de la situación nacional y la definición de objetivos prioritarios a mediano plazo. Asimismo, comprende el establecimiento de un marco de resultados en el que se indica el modo en que se alcanzarán los objetivos de desarrollo y se incluyen las relaciones causales y los supuestos subyacentes.

La elaboración de un presupuesto por resultados se refiere al proceso de asignación, programación, implementación y rendición de cuentas de los recursos necesarios para alcanzar los resultados esperados de las acciones gubernamentales. Asimismo, la previsión de gastos presupuestarios se debería clasificar en función de los programas contenidos en los planes estratégicos a mediano plazo. El análisis de los resultados del gasto incluye los insumos técnicos proporcionados por el seguimiento y la evaluación.

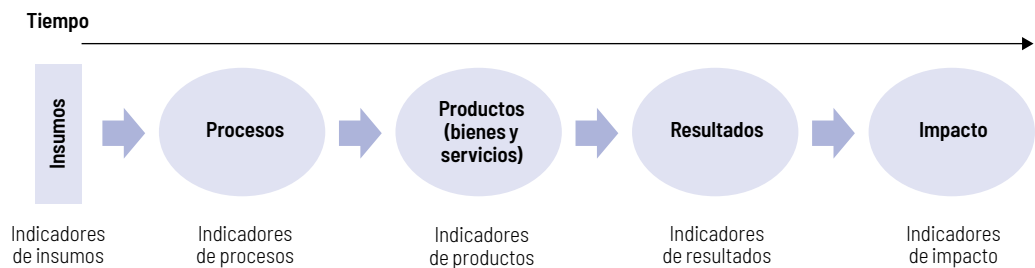
La implementación y la gestión de programas y proyectos constituyen el principal mecanismo para producir los bienes y servicios prestados por el sector público para alcanzar los resultados establecidos a nivel gubernamental. En este sentido, desempeñan un papel fundamental para materializar las políticas públicas que permiten la creación de valor público.

Por último, las funciones de seguimiento y evaluación permiten estimar la medida en que se avanza hacia el logro de los resultados esperados. Asimismo, permiten comprender los elementos que inciden de manera favorable o desfavorable en el desempeño de los proyectos, programas y políticas públicas, y proporcionan insumos técnicos y pruebas adicionales para el cumplimiento de los propósitos específicos de las demás etapas.

1. Cadena de valor público

La gestión basada en resultados aporta una visión integral de las acciones del sector público, en la medida en que abarca toda su cadena de valor. La cadena de valor representa el modelo lógico de las intervenciones públicas, esencialmente qué se hace (procesos y productos) y para qué (resultados e impacto). Esta cadena abarca desde los recursos necesarios hasta los resultados y el impacto que se procura obtener para alcanzar la situación deseada, incluidos los insumos, procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales (o impacto) que se busca alcanzar a partir de las acciones realizadas. En el diagrama 1.2 se presentan el encadenamiento de los elementos mencionados y su relación con los indicadores de desempeño para cada eslabón de la cadena.

■ Diagrama 1.2
Cadena de valor público



Fuente: Elaboración propia.

La creación de valor público, entendida como una respuesta a los problemas y las necesidades de la población que permita su superación y satisfacción a partir de la provisión de bienes y servicios institucionales (Moore, 1998), se sitúa al centro de la gestión pública, pues constituye el principal propósito deseable de la gestión gubernamental.

Asimismo, desde una perspectiva desarrollista, la noción de valor público también supone el reconocimiento del valor que otorga la ciudadanía a la acción del Estado. Esta perspectiva permite la confluencia de objetivos sociales, económicos y ambientales en

las definiciones estratégicas y las intervenciones de las instituciones públicas. Del mismo modo, facilita una visión de las políticas públicas en la que la implementación es indivisible, universal, participativa y democrática.

Técnicamente, la cadena de valor propone una solución para pasar de una situación inicial no deseable a una situación en la que se ha superado el problema inicial.

Esta cadena abarca desde los recursos necesarios hasta los resultados o el impacto que se procura obtener para alcanzar la situación deseada, pasando por los procesos que permiten transformar los insumos en bienes y servicios para la población objetivo. Específicamente, los elementos que componen la cadena de valor son los siguientes: i) insumos, ii) procesos, iii) productos, iv) resultados inmediatos e intermedios, y v) resultados finales (impacto). A continuación, se presenta una síntesis de las definiciones más frecuentes de estos términos:

- i) Insumos: recursos físicos, humanos y financieros necesarios para la producción de los bienes y servicios propuestos en la cadena de valor.
- ii) Procesos: conjunto de actividades interconectadas necesarias para la producción y distribución de los bienes y servicios. Estas actividades permiten combinar los insumos para la elaboración de los productos esperados.
- iii) Productos: bienes y servicios producidos y provistos por las instituciones y destinados a una población objetivo. Son el resultado de una combinación específica de insumos y procesos, por lo que están directamente relacionados con ellos.
- iv) Resultados inmediatos e intermedios: cambios (a corto y mediano plazo) en el comportamiento, la situación o la actitud de la población una vez que ha recibido los bienes o servicios provistos por las instituciones.
- v) Resultados finales (impacto): resultados relativos al principal objetivo esperado con la entrega de los bienes y servicios. Suelen referirse a los efectos sociales y económicos a largo plazo, con alcance sectorial o multisectorial, que pueden medirse mediante indicadores que reflejan un cambio en el problema y justifican así la intervención.

El valor público se origina en el reconocimiento de un problema principal o central que justifica la implementación de un proyecto o programa público.

Entre los principales criterios y estándares técnicos para la definición y formulación de un problema se destacan los siguientes:

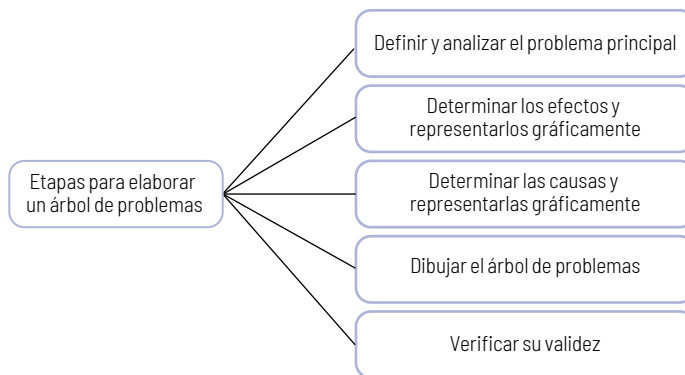
- Determinación y priorización a partir de condiciones inherentes, clave para el desarrollo (sostenible), en la persona humana, el ciudadano o el entorno con el que este se interrelaciona. Desde el punto de vista operativo, esto significa que la conjunción “condición” y “persona” o “entorno” debe figurar de manera explícita en la formulación del problema.
- Definición a partir de una carencia o déficit en una temática específica que afecta al ciudadano o el entorno.

- Carácter recurrente que le da estabilidad temporal.
- Relación con demandas relativamente estables en el tiempo.
- Presentación como un estado de situación negativo.
- Observación en una población definida explícitamente.
- No formulación como falta de un servicio específico.

Entre las diferentes metodologías y herramientas que permiten entender mejor un problema, se destaca la metodología del árbol de problemas (véase el diagrama I.3).

■ Diagrama I.3

Etapas de la elaboración de un árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia.

Dada la definición de un problema central o principal, es posible determinar tres poblaciones que serán las referencias principales para establecer la cobertura de los bienes y servicios de los proyectos, programas o políticas públicas. La definición de estas poblaciones es fundamental para establecer el adecuado dimensionamiento cuantitativo de la población destinataria.

- Población potencial:** se define como la población total que presenta las necesidades o los problemas que justifican la producción de los bienes y servicios prestados por la institución. Esta población cumple los requisitos para ser elegible y está en condiciones de demandar la atención correspondiente. La población potencial es una estimación aproximada de la demanda potencial de los bienes y servicios que se prestan. En particular, incluye el máximo valor de personas, grupos u otro tipo de sujetos que pueden acceder a los servicios prestados.
- Población objetivo:** es el grupo de la población potencial que se planea atender en un determinado período de tiempo y que cumple con los criterios de elegibilidad para acceder a los bienes y servicios prestados por la institución. Puede corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella en caso de restricciones presupuestarias y procesos de selección según distintos criterios (vulnerabilidad, urgencia, gradualidad, entre otros).

- iii) Población destinataria: se refiere a las personas que acceden a los bienes y servicios prestados por la institución. Son aquellas que se están atendiendo o han sido atendidas mediante la intervención.

2. Políticas públicas como instrumentos para la creación de valor público

Una política pública es el conjunto de acciones (e inacciones) de una autoridad pública frente a un problema colectivo en el ámbito de sus competencias (Meny y Thoenig, 1992). En ese sentido, tiene un alcance mayor que el de los programas o proyectos gubernamentales, e incluye otros instrumentos como planes, estrategias, normas e incluso la decisión de no hacer nada con respecto a un tema.

Las políticas públicas deben tener en cuenta los siguientes aspectos fundamentales (Aguilar Villanueva, 1992) el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las numerosas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce². Una política pública puede incluir proyectos y programas, leyes, marcos normativos y otras acciones institucionales de carácter público.

Las políticas públicas deben reflejarse en los procesos de planificación gubernamental. Para trascender las administraciones gubernamentales, deberían contar con un amplio consenso.

Las políticas públicas se pueden desplegar a través de los siguientes instrumentos de gestión pública (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010):

- Planes o estrategias: instrumentos estratégicos que definen los objetivos generales y articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Aunque pueden tener distintos niveles, presentan la misma estructura. Por ejemplo, pueden ser estrategias de desarrollo regional, planes nacionales, políticas o planes sectoriales, planes institucionales, planes operativos anuales, entre otros.
- Proyectos públicos: intervenciones no divisibles, que tienen un objetivo definido, una duración determinada en el tiempo y un presupuesto específico. Constituyen un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas entre sí, destinadas a la producción de bienes y servicios orientados a alcanzar un propósito compartido en una población objetivo determinada dentro de los límites establecidos por un presupuesto y un período determinados. Se trata de las unidades más operativas a los efectos de la gestión que realizan las organizaciones y de la asignación

² Si bien existen otros instrumentos de política pública que pueden estar incluidos en el alcance de los sistemas de monitoreo y evaluación (estrategias de desarrollo regional, planes nacionales, planes operativos anuales de una institución, entre otros), la presente guía se centra en las intervenciones públicas entendidas como proyectos, programas y políticas públicas.

presupuestaria correspondiente (Cohen y Franco, 1993). El principal objetivo de los proyectos es brindar una solución para satisfacer una necesidad o superar un problema determinado en una población preestablecida. En esta categoría se incluyen los proyectos de inversión pública, por ejemplo, proyectos de fortalecimiento institucional, sociales y de construcción de infraestructura, entre otros.

- **Programas públicos:** acciones que se ejecutan a mediano o largo plazo, o por un período indefinido, con el propósito de resolver problemas o satisfacer necesidades complejas que afectan a un sector amplio de la población. A diferencia de otras intervenciones de menor escala o duración, los programas públicos tienen un alcance poblacional más amplio, ya que están dirigidos a atender problemáticas estructurales que impactan a un número significativo de personas. Pueden tener una duración superior a tres años en la medida en que las necesidades que se deben satisfacer o los problemas que se deben superar pueden requerir un esfuerzo temporal sostenido (por ejemplo, programas de mejoramiento de viviendas, de apoyo a las microempresas o de suelos degradados, entre otros).
- **Acciones públicas:** además de las intervenciones públicas mencionadas, el Estado puede realizar diversas acciones que no están comprendidas en las definiciones anteriores y se diseñan para lograr un objetivo político concreto. Estas acciones también corresponden a políticas públicas como, por ejemplo, la fijación de normas, impuestos o incentivos y la privatización de servicios públicos, entre otras.

Los proyectos y los programas públicos pueden considerarse de forma genérica como intervenciones públicas, al tener en común el objetivo de mitigar, superar o solucionar un problema o satisfacer una necesidad colectiva. Estas intervenciones públicas son el principal objeto de análisis de los sistemas de monitoreo y evaluación tratados en esta guía.

Es posible definir un problema colectivo o público como un desfase entre una situación inicial (estado presente) y una situación deseada (estado futuro). Esta diferencia se considera intolerable, injusta o no deseada a nivel de la agenda pública o gubernamental, lo que justifica la intervención del sector gubernamental para subsanarla.

En este marco, mediante la planificación orientada a resultados y un enfoque de gobierno abierto, se procura establecer, de manera estratégica, participativa y coordinada, la situación inicial que se planea superar, la situación deseada hacia la que se proyecta la cadena de valor público y los mejores caminos para alcanzarla (diseño de intervenciones públicas para transformar la realidad).

Un proyecto o programa es un plan de acción deliberado orientado a generar cambios, profundizar procesos o revertir características presentes en las personas, grupos o comunidades destinatarias de la intervención³. Así, los programas y proyectos tienen las

³ Los temas abordados pueden entenderse como “problemas públicos” que integran la agenda pública de asuntos prioritarios para el desarrollo de políticas. Estos problemas suelen ser complejos, con múltiples causas, y requieren un abordaje multidisciplinario. En el enfoque de gestión basada en resultados, es necesario definir con precisión qué se considera un “problema público”, de modo que esta definición sirva como punto de partida para alinear de manera coherente las siguientes fases del ciclo de gestión.

siguientes características: i) parten de un diagnóstico inicial (situación actual); ii) están orientados a alcanzar un resultado (situación futura); iii) suponen la provisión de un bien o servicio; iv) plantean un conjunto de actividades secuenciadas (que siguen un determinado orden lógico), y v) requieren el uso de recursos.

En general, los proyectos, programas, o intervenciones públicas pueden expresarse como acciones instrumentales del Estado, en cualquiera de sus niveles, destinadas a generar resultados específicos en una población determinada para mejorar su calidad de vida. La noción de cadena de valor permite ordenar esa amplitud de aspectos y darles un orden lógico para visualizar la manera en que se conectan entre sí los posibles medios de las acciones y sus fines o consecuencias posteriores.

C. Sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas

Un sistema de monitoreo y evaluación es un arreglo organizativo sostenido sobre un marco institucional y operativo articulado, que brinda flujos de información regulares, destinados a enriquecer los procesos de toma de decisiones sobre proyectos, programas o políticas públicas para potenciar su diseño, implementación, desempeño y rendición de cuentas. Esta definición supone contar con un conjunto de actores estables con responsabilidades explícitas, procesos de trabajo para coordinar sus aportes y la capacidad institucional necesaria para la generación, la sistematización y el análisis de información.

Desde el punto de vista técnico-metodológico, los sistemas de monitoreo y evaluación deben resolver dos grandes desafíos para que sus aportes sean de utilidad para los destinatarios finales. El primero consiste en realizar un seguimiento efectivo y regular del desempeño de las organizaciones públicas y, por tanto, de sus principales acciones, programas, proyectos y políticas públicas, sobre todo a nivel de procesos y productos.

El segundo desafío consiste en realizar una evaluación eficaz, que permita generar y sistematizar la información más completa posible de un determinado proyecto, programa o política. Del mismo modo, según el tipo de evaluación adoptada, se debe poder establecer el vínculo entre las acciones y los servicios prestados y el logro de los objetivos finales, y señalar los factores que pueden limitar o potenciar el alcance de los logros esperados.

En el cuadro I.1 se presentan los principales elementos que diferencian el seguimiento de la evaluación.

En cuanto a las aplicaciones, es prioritario que los sistemas de monitoreo y evaluación puedan orientar y fundamentar decisiones de formulación, rediseño y mejoramiento vinculadas a la implementación de las intervenciones públicas existentes, así como de asignación de recursos asociados a las iniciativas públicas.

■ Cuadro I.1

Diferencias entre el seguimiento y la evaluación

Dimensión	Seguimiento	Evaluación
Propósito	Conocer los avances en la implementación y los resultados de los programas, proyectos y políticas públicas en función de los objetivos y las metas previstas dada su cadena de valor, para enriquecer el diálogo entre los actores participantes a fin de realizar las modificaciones pertinentes de la gestión para potenciar el alcance de los logros previstos.	Evaluar de forma sistemática e imparcial el diseño, la implementación y el desempeño de una intervención pública para determinar su pertinencia, eficacia, calidad, eficiencia, economía, impacto y sostenibilidad, y definir los factores que inciden en su desempeño, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas, con una base empírica válida y confiable.
Momento del ciclo	Se realiza durante la implementación de una intervención pública y a lo largo de la obtención de sus resultados.	Se realiza antes, durante o después de la implementación de una intervención pública, dependiendo de los objetivos y del tipo de evaluación.
Frecuencia esperada	Es una actividad o función permanente o continua (por ejemplo: mensual, trimestral, anual).	Es una actividad puntual en momentos concretos (no continua).
Responsabilidad	Equipo técnico responsable de la intervención u organización, o equipos especializados dentro o fuera de la institución.	Equipo técnico externo (no responsable de la ejecución de la intervención pública), mixto o interno (autoevaluación).

Fuente: Elaboración propia.

1. Objetivos de los sistemas de monitoreo y evaluación

Dadas las múltiples demandas que suelen atender, los sistemas de monitoreo y evaluación son mecanismos multipropósito. En ese sentido, los tres propósitos principales que pueden orientar los sistemas son:

- i) Toma de decisiones. Un primer objetivo consiste en brindar insumos técnicos sobre el desempeño de las intervenciones públicas para enriquecer los procesos de toma de decisiones (estratégicos y operativos). En este sentido, los sistemas se utilizan para medir la cantidad, la calidad y los destinatarios de los bienes y servicios proporcionados por las organizaciones, determinar los efectos de esos productos y comprender los factores que inciden en los niveles de desempeño alcanzados (Mackay, 2007). La toma de decisiones no solo se relaciona con la mejora de las políticas públicas, sino que también contribuye a mejorar los sistemas de planificación y presupuestación (al favorecer la alineación con los objetivos estratégicos a mediano y largo plazo) y la calidad del gasto, si la información generada se considera en el proceso presupuestario. Este es un aspecto esencial, en la medida en que el valor de los sistemas de monitoreo y evaluación, así como sus posibilidades de sostenibilidad, radica en el uso de la información para mejorar el desempeño de las políticas públicas (Mackay, 2007).

- ii) Aprendizaje organizativo. De manera complementaria, los sistemas de monitoreo y evaluación también aportan información para determinar la medida en que las iniciativas propuestas funcionan y elementos que pueden ayudar a comprender qué funciona, qué no funciona y por qué. Así, el segundo objetivo es impulsar el aprendizaje organizativo sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados de los proyectos, programas y políticas públicas.
- iii) Rendición de cuentas. En la medida en que los sistemas de seguimiento y evaluación suponen la producción, la sistematización y el análisis de información sobre el desempeño de las políticas públicas, proporcionan insumos valiosos para su difusión entre otros actores vinculados. En consecuencia, el tercer objetivo se relaciona con la transparencia, principio fundamental del enfoque de gobierno abierto, asociado a una mayor rendición de cuentas a la ciudadanía.

Cabe aclarar que los objetivos reseñados no son excluyentes entre sí, pues los sistemas de monitoreo y evaluación pueden abarcar los tres objetivos simultáneamente o priorizar algunos de ellos.

La información proporcionada por los sistemas de monitoreo y evaluación permite determinar si la cadena de valor público se cumple y en qué medida, a fin de encontrar sus debilidades, realizar acciones de retroalimentación que permitan asegurar la causalidad de los elementos que la componen y, por último, establecer si se genera valor público.

De esta manera, lo que se sigue y evalúa es la generación de valor público en todas las etapas de la cadena.

2. Función de seguimiento

El seguimiento es una actividad permanente que brinda información sobre los avances en la realización de las actividades previstas para obtener los productos definidos y los resultados planificados de una política pública.

La información de seguimiento ayuda a los supervisores, directores, funcionarios y otros actores que participan en las iniciativas a mejorar la gestión operativa y estratégica de las instituciones.

El seguimiento se realiza durante la implementación de un programa o proyecto para medir el cumplimiento de las actividades planificadas y la ejecución de los recursos financieros (Cohen y Martínez, 2004; Martínez, 2015). No obstante, también es posible realizar el seguimiento de los resultados alcanzados.

Establecer sistemas de monitoreo efectivos es una tarea indispensable a la hora de diseñar proyectos o programas públicos. Según Martínez (2015), una de las principales razones del fracaso de los planes, programas y proyectos se relaciona con las fallas de implementación, es decir, cuando los responsables no ejecutan lo planificado.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2023) define el seguimiento como un proceso continuo que comporta la recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados u otros tipos de información. En este sentido, proporciona

indicaciones sobre el avance de la ejecución, el logro de los resultados previstos, la concurrencia de resultados imprevistos, la utilización de los fondos asignados y otra información importante relacionada con la intervención y el contexto (OCDE, 2023). En esta definición cobra especial relevancia la utilización de indicadores al servicio de los actores que participan en el logro de los objetivos del proyecto.

De forma complementaria, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), el seguimiento es “un proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos”. En esta perspectiva, el componente de retroalimentación sobre los avances (o no) en el logro de los objetivos trazados es sumamente importante.

La CEPAL ofrece otra mirada, al considerar el seguimiento como parte de la etapa de ejecución de los proyectos o programas. En particular, establece que su objetivo es comprobar la eficacia y eficiencia del proceso de ejecución para determinar los logros y las debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados. Se propone que el seguimiento permita alcanzar los siguientes objetivos (Ortegón et al., 2005):

- Establecer los avances en la implementación de las intervenciones. Los avances pueden ser de diferente naturaleza: físicos, relacionados con los costos y con el cumplimiento de los plazos para las actividades.
- Permitir la retroalimentación de los participantes. Esto significa que los resultados del seguimiento deben comunicarse a las partes involucradas en el proyecto.
- Recomendar acciones correctivas para mejorar el desempeño e incrementar la probabilidad de que el proyecto o programa ejecutado alcance su objetivo de desarrollo. Los directores tienen la responsabilidad de corregir los problemas que se detecten en el seguimiento, es decir, modificar las condiciones para permitir que el proyecto o programa llegue a buen término y no se desvíe de los objetivos planteados al comienzo.

3. Función de evaluación

Evaluar significa estimar, apreciar o calcular el valor de algo. En el campo de los proyectos, programas y políticas públicas, la evaluación apunta a conocer los logros alcanzados en comparación con los logros previstos (a nivel de insumos, actividades, productos, resultados e impacto) y determinar los elementos que influyen (positiva o negativamente) en dichos logros, mediante la evidencia técnicamente necesaria para sostener el proceso.

El objetivo de la evaluación es apoyar la toma de decisiones, reduciendo la posibilidad de errores y la incertidumbre, con el fin de potenciar los beneficios alcanzados y disminuir los costos asociados en el cumplimiento de los objetivos propuestos (Martínez, 2015).

Los factores que inciden en los logros alcanzados reflejan las posibles dimensiones de análisis de las intervenciones públicas: i) aspectos vinculados al diseño; ii) aspectos vinculados a la implementación; iii) aspectos vinculados a los resultados, y iv) aspectos vinculados al entorno.

Los principales objetivos de la evaluación son: aportar insumos técnicos que faciliten los procesos de toma de decisiones con base empírica; favorecer la introducción de mejoras en el diseño y la puesta en práctica de las propuestas; facilitar el aprendizaje de los participantes en la iniciativa, y permitir una mayor transparencia de la gestión pública.

La evaluación se define como una actividad destinada a valorar el desempeño de las intervenciones públicas, que asumen distintas configuraciones (programa, proyecto, ley, política sectorial, entre otras). Mediante la evaluación se procura realizar una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida (Arenas, 2021).

4. Requisitos generales de los sistemas de seguimiento y evaluación

Un requisito fundamental para el seguimiento y la evaluación adecuados de un proyecto, programa o política pública es definir claramente los aspectos de la realidad que se desea modificar con su implementación. En esencia, el seguimiento y la evaluación ayudan a comprender los avances que se realizan (o no) en la transformación de una realidad que se ha problematizado para su superación y los elementos que influyen (negativa o positivamente) en esos logros. De allí la necesidad de tener claro qué se desea cambiar y cómo se va a lograrlo (la lógica de un proyecto o programa).

Teniendo en cuenta los objetivos que pueden adoptar los sistemas de monitoreo y evaluación, es necesario establecer cinco requisitos fundamentales que permitan optimizar el diseño, la construcción y el desarrollo futuro del mecanismo institucional propuesto (véase el cuadro I.2). Esos requisitos generales son: i) enfoque sistémico, ii) pertinencia, iii) veracidad, iv) oportunidad, y v) eficiencia.

■ Cuadro I.2

Requisitos generales de los sistemas de monitoreo y evaluación

Enfoque sistémico	Concepción integrada de la producción de información técnica (oferta) junto con la capacidad para que las personas y las organizaciones utilicen la información para los procesos de toma de decisiones (demanda). Para la sostenibilidad futura del sistema, es fundamental mantener un equilibrio adecuado entre la oferta y la demanda de información que el sistema se propone armonizar.
Pertinencia	Posibilidad de brindar los insumos de información necesarios para enriquecer los procesos de toma de decisiones institucionales a efectos de alcanzar decisiones con una base empírica adecuada.
Veracidad	Garantía de que la información proveniente del sistema representa de forma real y verificable la situación relativa a la meta, acción o tarea principal objeto del sistema.
Oportunidad	Acompasamiento de la producción y sistematización de la información de los procesos de seguimiento y evaluación con los procesos de toma de decisiones para que dicha información esté disponible cuando los responsables de la toma de decisiones la requieran.
Eficiencia	Producción de información de calidad con los insumos y recursos estrictamente necesarios, aprovechando al máximo las capacidades institucionales existentes.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo II

Etapas 1: Establecimiento de un marco político institucional

El proceso de diseño de un sistema de monitoreo y evaluación comienza con el compromiso de las máximas autoridades del gobierno o de las organizaciones para llevar adelante la iniciativa. Este compromiso es necesario para que las autoridades puedan brindar orientación política estratégica general, establecer un equipo responsable a cargo del sistema, habilitar el inicio del proceso, informar a los diversos niveles de la organización y garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios.

Además de la voluntad política de las máximas autoridades, se requiere el apoyo transversal de todos los actores involucrados. Esto significa realizar un proceso participativo con dichos actores y proporcionarles información y capacidades técnicas para que puedan participar en la construcción del sistema de seguimiento y evaluación de manera oportuna y adecuada.

Otro elemento de gran importancia es dotar al sistema de un marco institucional y normativo que le dé sustento y legitimidad y especifique claramente las funciones y papeles que desempeñarán los actores involucrados. Esto es esencial para que el sistema sea sostenible y se transforme en una política de Estado que trascienda los cambios de gobierno y de equipos responsables.

El marco institucional del sistema de seguimiento y evaluación debe establecer el alcance de la organización en términos jurídicos y de estructura organizativa. En otras palabras, define la gobernanza y las reglas de funcionamiento del sistema y las atribuciones y competencias de los entes encargados.

Este marco debe crearse en función de la realidad institucional del país que decida implementar un sistema de monitoreo y evaluación y de sus avances en la materia. La gobernanza del sistema puede recaer en un ente rector, por ejemplo, una institución del centro de gobierno, o bien puede distribuirse en distintas entidades públicas.

Aunque la existencia de este marco es el punto de partida del sistema, existen otros aspectos relacionados que deben tenerse en cuenta desde el inicio. En primer lugar, la autonomía e independencia de la función de seguimiento y evaluación en el Estado y el desarrollo de una cultura de la evaluación en las instituciones públicas. Es de suma importancia que la función de seguimiento y evaluación tenga un carácter eminentemente técnico, con base empírica, y que mantenga cierta independencia dentro del aparato público. Si bien es ideal contar con una institución con autonomía para realizar estas labores de carácter técnico, que asegure que la información producida sea fidedigna, se base en criterios técnicos y que las metodologías y los datos sean de acceso público, esta independencia debe equilibrarse con una suficiente cercanía al Poder Ejecutivo para que los resultados de las actividades de seguimiento y evaluación puedan vincularse con la toma de decisiones de política pública.

En segundo lugar, es primordial vencer la posible resistencia de los funcionarios públicos a ser evaluados, pues a menudo esta función se considera como una auditoría o mecanismo de control del desempeño y no como una herramienta para retroalimentar las labores públicas y permitir el aprendizaje y la mejora continua. En consecuencia, es imperativo establecer una cultura de la evaluación que, por cierto, debe basarse en el desarrollo de las capacidades de seguimiento y evaluación de los funcionarios públicos. Un mayor conocimiento permite una mejor recepción, apropiación y uso de las metodologías, así como la utilización de los resultados de las actividades de seguimiento y evaluación en las instituciones públicas.

Entre los componentes deseables de la institucionalidad para el correcto desempeño de los sistemas de seguimiento y la evaluación, se destaca la necesidad de contar con espacios de coordinación entre distintos actores, no solo los que gestionan el sistema, sino también los responsables de los programas y proyectos que serán objeto de seguimiento y evaluación. Asimismo, se debe promover la colaboración con otras entidades encargadas de la planificación y la presupuestación, en los casos en que estas no formen parte del mismo organismo público responsable de la evaluación, así como con aquellas instituciones que aportan a la consolidación de fuentes de información oficiales y confiables (Martínez, 2019).

Por último, otro atributo relevante de la institucionalidad es el fortalecimiento de capacidades técnicas permanentes para contribuir al entendimiento de las metodologías utilizadas, tanto en el seguimiento como en los distintos tipos de evaluación que se implementen.

Capítulo III

Etapa 2: Análisis de la situación inicial

El análisis de la situación inicial permite establecer el punto de partida del diseño del sistema de monitoreo y evaluación. Es fundamental para definir, entre otros aspectos, los actores participantes, la demanda interna y externa de información, las distintas necesidades de información y la capacidad para producirla. Esta etapa es muy importante porque brinda insumos técnicos que se retomarán en las etapas posteriores y, en particular, porque permite comprender el contexto del sistema, la demanda de información (actual y potencial) y la oferta de información real disponible.

Inicialmente, es necesario conocer algunos elementos básicos de la institucionalidad relacionada con el sistema de monitoreo y evaluación que se desea implementar, que se someterán al análisis del equipo técnico responsable del diseño del sistema.

En el cuadro III.1 se presentan algunas preguntas orientadoras vinculadas con las dimensiones que se deben analizar en el diagnóstico del sistema de monitoreo y evaluación y permiten una visión clara al momento de comenzar a tomar decisiones sobre su diseño.

■ Cuadro III.1

Análisis de la situación inicial para el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Realización del diagnóstico		
		Sí	No	Pruebas de respaldo
Principales destinatarios	¿Se ha establecido quiénes serán los principales destinatarios de la información elaborada por el sistema? (identificación y descripción)			
Demanda de información	¿Se han definido las necesidades de información que el sistema debe satisfacer? (definición y caracterización)			
Incentivos internos y externos	¿Se han caracterizado los incentivos externos e internos que justifican la existencia de un sistema de monitoreo y evaluación?			

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Realización del diagnóstico		
		Sí	No	Pruebas de respaldo
Responsable institucional	¿Se ha definido quiénes serán los principales actores que impulsarán y regularán el sistema de monitoreo y evaluación?			
Capacidad real de los usuarios de utilizar la información	¿Se ha caracterizado de forma completa el perfil de los usuarios del sistema?			
	¿Se conocen el tiempo y los medios técnicos de que disponen los usuarios del sistema para el análisis de la información?			
	¿Se han establecido el volumen de información y la frecuencia requeridos en función de las necesidades de información?			
Sinergias positivas	¿Se ha establecido la manera en que el sistema enriquecerá la toma de decisiones políticas?			
Identificación de aliados y resistencias	¿Qué actores pueden convertirse en aliados clave y contribuir al éxito del sistema?			
	¿Qué actores pueden oponer resistencia?			
Oferta de información, capacidad para producir información de seguimiento y evaluación	¿Qué información se elabora y está disponible actualmente para alimentar el sistema de monitoreo y evaluación?			
	¿Qué sistemas de información serán clave para el funcionamiento del sistema?			
	¿Dónde existe capacidad técnica e institucional para respaldar un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados?			
	¿Dónde será necesario generar capacidades? ¿Qué tipo de capacidades?			

Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis de las dimensiones priorizadas se tendrá un panorama de la situación de partida del nuevo sistema de monitoreo y evaluación. Tener claros estos elementos, incorporarlos en el diseño y, posteriormente, gestionarlos permitirá dar sostenibilidad al sistema.

Las preguntas del cuadro III.1 también son válidas para los sistemas de monitoreo y evaluación actualmente en funcionamiento, pues permiten la realización de mejoras.

A nivel regional se han implementado instrumentos técnicos que ayudan a conocer las características particulares de los sistemas de monitoreo y evaluación. Cabe destacar la iniciativa Índice Nacional de Capacidades de Evaluación (INCE)¹, que propone realizar un diagnóstico inicial colaborativo a nivel nacional a partir de la consulta a actores presentes en el país, y la iniciativa Análisis de Sistemas de Monitoreo y Evaluación (MESA)².

¹ Véase Programa Mundial de Alimentos e Instituto Alemán de Evaluación del Desarrollo (2021).

² Véase Global Evaluation Initiative (2022).

Capítulo IV

Etapa 3: Definición de los componentes de los sistemas de monitoreo y evaluación

Los sistemas de monitoreo y evaluación tienen cuatro componentes: alcance, marco institucional, marco operativo y marco técnico. A continuación, se presentan las acciones necesarias para definir los elementos constitutivos de cada uno de ellos.

A. Armonización de la oferta y la demanda de información

Los sistemas de monitoreo y evaluación buscan generar información para la retroalimentación sostenible de los proyectos y programas públicos, mediante la creación de una base de conocimientos que enriquezca los insumos técnicos de los actores participantes. En este sentido, es de esperar que la información proveniente del sistema de monitoreo y evaluación pueda enriquecer los marcos de referencia de los responsables de la toma de decisiones, la ciudadanía y la opinión pública en general, así como de otros actores interesados.

En virtud de lo expuesto, uno de los principales desafíos para el diseño, la implementación y la sostenibilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación es la armonización de las necesidades de información de los actores (demanda) con las posibilidades reales de producción de información (oferta). Para ello se necesita claridad respecto de cada uno de estos elementos, según se presenta a continuación.

- i) Demanda de información. Entre los múltiples orígenes posibles (de gestión, político, social, entre otros), son prioritarios los de las partes interesadas que participan en las intervenciones públicas contempladas por el sistema de monitoreo y evaluación. En el cuadro IV.1 se presenta una lista de diferentes actores y posibles necesidades de información.

■ Cuadro IV.1

Actores con posibles necesidades de información del sistema de monitoreo y evaluación

Actores	Ejemplos
i) Integrantes de diferentes niveles de gobierno	Autoridades políticas a nivel nacional, departamental o municipal
ii) Integrantes de la organización rectora del sistema de monitoreo y evaluación	Jefes o responsables de la organización, mandos medios, personal de campo
iii) Integrantes de la organización encargada del presupuesto público	Jefes o responsables de la organización, encargados de presupuestos sectoriales
iv) Integrantes de organizaciones participantes en intervenciones dentro del sistema de monitoreo y evaluación	Jefes o responsables de la organización, mandos medios, personal de campo
v) Poder Legislativo	Legisladores, asesores técnicos, otros funcionarios del Poder Legislativo
vi) Ciudadanía en general	Público objetivo definido según diversos criterios (personas jóvenes, adultos, personas mayores, entre otros), público específico (beneficiarios de servicios, entre otros)
vii) Sociedad civil organizada	Organizaciones civiles, asociaciones de organizaciones civiles
viii) Organismos internacionales	Agencias, fondos o programas del sistema de las Naciones Unidas, organismos de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF))

Fuente: Elaboración propia.

- ii) Oferta de información. Responde a la capacidad para generar los datos necesarios para satisfacer la demanda de los actores participantes. La oferta incluye una amplia gama de temas e información proveniente de fuentes primarias y secundarias, así como distintos medios para generarla, procesarla, sistematizarla y analizarla. Depende de la capacidad técnica para llevar adelante las prácticas de seguimiento y evaluación a nivel sistémico, institucional e individual, así como de los sistemas de información, los registros administrativos y otras fuentes de información disponibles (censos, encuestas de hogares, entre otras).
- iii) Armonización. La conexión entre la demanda establecida y la oferta de información disponible es uno de los principales retos que afrontan los sistemas de monitoreo y evaluación. Se observa una amplia gama de situaciones, que van desde la desconexión total a la convergencia armónica entre el tipo y la cantidad de información, la oportunidad del suministro y los formatos utilizados, según las necesidades de cada actor.

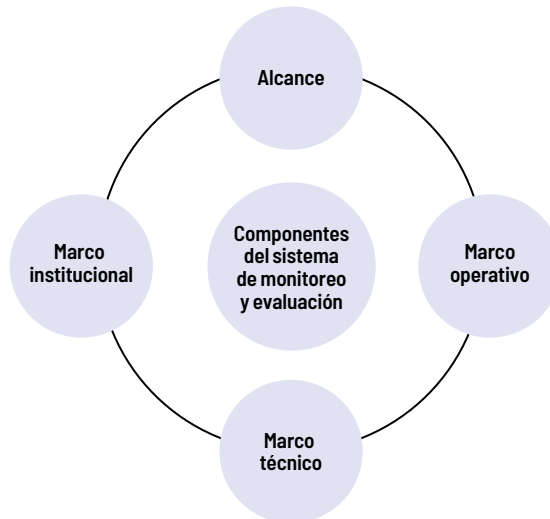
B. Elementos constitutivos

Para el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de programas, proyectos y políticas públicas con base empírica, es necesario responder a cuatro preguntas clave, cada una de las cuales da lugar a uno de los componentes principales del sistema:

- i) ¿Qué aspectos serán objeto de seguimiento y evaluación? Esto dará lugar al componente o dimensión de diseño denominada “alcance del sistema”.
- ii) ¿Quiénes y bajo qué reglas formarán parte del sistema? Esto dará lugar al componente o dimensión de diseño denominada “marco institucional”.
- iii) ¿Cómo funcionará el sistema? Esto dará lugar al componente o dimensión de diseño denominada “marco operativo”.
- iv) ¿Cuáles serán los fundamentos, las metodologías y las principales herramientas técnicas que se utilizarán? Esto dará lugar al componente o dimensión de diseño denominada “marco técnico” (véase el diagrama IV.1).

■ Diagrama IV.1

Componentes de los sistemas de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración propia.

1. Alcance de los sistemas de monitoreo y evaluación

El alcance se define en función de cuatro parámetros principales: i) intervenciones públicas que abarca (proyectos o programas); ii) temas en los que se concentra; iii) cobertura territorial en términos de nivel geográfico y tipo de instituciones públicas que considera, y iv) período de tiempo. A partir del alcance definido en estos parámetros se elaboran los demás componentes del sistema de monitoreo y evaluación.

2. Marco institucional

Es la base para el funcionamiento en la medida en que define la gobernanza del sistema. En particular, establece los actores que participarán en el sistema, junto con sus responsabilidades y funciones generales, y las normas que regularán las prácticas de seguimiento y evaluación. Esto incluye establecer la organización, dirección o unidad que actuará como ente rector de la estructura responsable, velando por el adecuado funcionamiento y desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación, así como de otras entidades participantes.

3. Marco operativo

Organiza los procesos de trabajo para el funcionamiento del sistema y el cumplimiento de sus objetivos. Esto puede funcionar en el marco de una organización (sistemas institucionales) o múltiples organizaciones en el caso de sistemas de monitoreo y evaluación más complejos (sistemas nacionales, sectoriales o multisectoriales). De forma concreta, se definen las tareas específicas de las unidades, divisiones y dependencias de las organizaciones que componen el sistema. Esto supone establecer el perfil de los equipos técnicos (a nivel colectivo e individual), la dotación de personal y el diseño de los flujos de información necesarios para el funcionamiento del sistema, junto con los soportes tecnológicos.

4. Marco técnico

Establece las definiciones, el marco conceptual y metodológico, los estándares y criterios técnicos vinculados a la producción, la sistematización, la validación y el análisis de la información. Asimismo, especifica los instrumentos para desarrollar las funciones de monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas. Las herramientas y técnicas utilizadas brindarán los insumos necesarios para elaborar los distintos tipos de informes y productos del sistema de monitoreo y evaluación. Del mismo modo, este marco establece los criterios técnicos y los mecanismos de control de la pertinencia, la veracidad y la oportunidad de la información producida.

En el cuadro IV.2 se presentan los principales aspectos que deben considerarse en el diseño de los componentes del sistema de monitoreo y evaluación.

■ Cuadro IV.2

Componentes del sistema de monitoreo y evaluación

Dimensiones	Aspectos principales
Alcance del sistema	¿Cuál es el objeto principal de las actividades de seguimiento y evaluación?
	¿Cuáles son los proyectos y programas públicos contemplados por el sistema?
	¿Quiénes son los destinatarios o usuarios finales de la información del sistema? Este mapeo es una parte esencial del diagnóstico de la situación inicial.

Dimensiones	Aspectos principales
Marco institucional	¿Quiénes son los actores que participarán en el funcionamiento del sistema? Abarca los niveles institucional y normativo.
	¿Cuáles son las principales responsabilidades y funciones que desempeñarán las instituciones (cometidos institucionales)?
	¿Cuáles serán el órgano rector del sistema y su relación con las otras instituciones participantes?
	¿Qué incentivos se establecerán para la producción y el uso de la información del sistema de seguimiento y evaluación?
Marco operativo	¿Cómo será la organización del trabajo para el funcionamiento del sistema? Establece las funciones específicas de las unidades, divisiones y dependencias de las organizaciones, así como los procesos en los que estas participan.
	¿Cuáles serán los flujos de información necesarios para el funcionamiento del sistema?
	¿Cuáles serán los perfiles de los equipos técnicos del sistema y sus dotaciones?
	¿Cuáles son los requisitos de desarrollo de capacidades de los equipos en sus distintas funciones?
Marco técnico	¿Qué definiciones y criterios técnicos se necesitan para la producción, la sistematización, la validación y el análisis de la información del sistema?
	¿Qué metodologías se utilizarán para el seguimiento y la evaluación de las intervenciones públicas?
	¿Qué otras herramientas y técnicas se utilizarán? Incluye los distintos tipos de informes y productos del sistema?
	¿Qué criterios técnicos se utilizarán para valorar la confiabilidad, la validez y la oportunidad de la información producida?

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V

Etapas 4: Definición de la estrategia de seguimiento

Una vez especificado el alcance del sistema de monitoreo y evaluación, es necesario definir la estrategia de seguimiento. En el presente capítulo se brindan herramientas para desarrollar esta estrategia de manera de conocer los avances en el logro de los objetivos previstos en un determinado período de tiempo y realizar modificaciones y acciones correctivas que potencien las posibilidades de alcanzar los objetivos previstos.

Para ello se abordan los elementos constitutivos del ciclo de seguimiento, los tipos de indicadores y metas de desempeño necesarios y la secuencia de actividades para la definición de indicadores confiables, válidos y pertinentes para las actividades de seguimiento de intervenciones públicas.

El seguimiento se entiende como una función continua que permite conocer los avances (o el estancamiento) en el desempeño de los programas, proyectos y políticas públicas en un determinado período de tiempo a nivel de insumos, procesos, productos y resultados, a partir de indicadores y metas definidos como prioritarios durante las etapas de programación y presupuestación, información que permite la realización de modificaciones y acciones correctivas que potencien el logro de los objetivos previstos.

En virtud de lo expuesto, en el diseño de un sistema de seguimiento se deben considerar diversos aspectos, como los instrumentos de planificación a los que se vinculan los proyectos y programas, el diseño y la selección de indicadores, y los sistemas de información.

En el cuadro V.1 se presentan las especificaciones que deben considerarse en el diseño adecuado de un sistema desde el punto de vista técnico.

■ Cuadro V.1

Especificaciones de los sistemas de seguimiento

El seguimiento es una actividad permanente o periódica que realizan los responsables de una intervención pública de forma directa o con el apoyo de otras unidades.
Supone el análisis de los avances realizados en los proyectos, programas y políticas con respecto a los avances previstos a lo largo de toda la cadena de valor (potencialmente). Puede centrarse en los primeros eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos y productos) o abarcar la cadena completa.
Permite la generación de “alertas tempranas” para prever avances o resultados negativos y fortalecer los resultados positivos de las intervenciones.
Facilita la realización de mejoras y modificaciones en la planificación operativa y la ejecución de las actividades previstas.
Se basa en la producción, sistematización y recopilación sistemática de información sobre los eslabones clave de la cadena de valor.
Utiliza información cuantitativa (vinculada a indicadores de desempeño).
Está al servicio de los agentes que participan (directa o indirectamente) en la gestión de los proyectos y programas públicos.

Fuente: Elaboración propia.

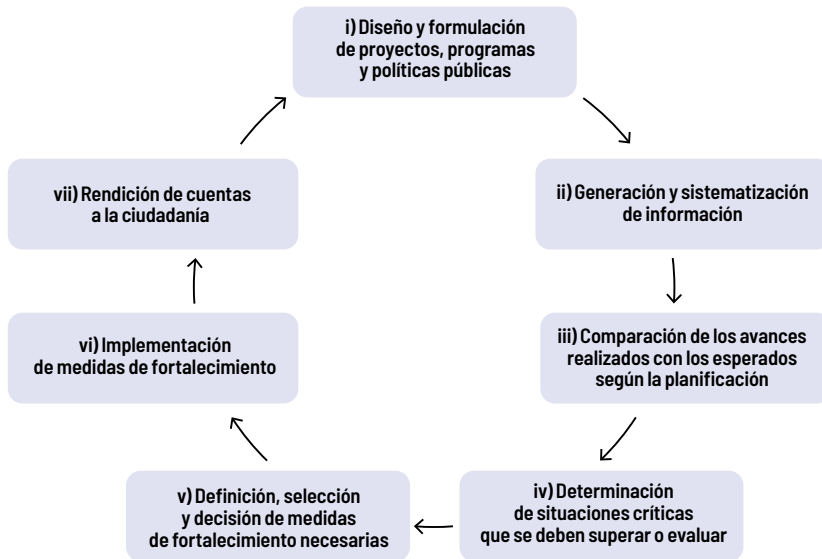
A. Elementos del ciclo de seguimiento

El proceso de seguimiento se lleva a cabo de manera continua durante todas las etapas de implementación de los proyectos, programas y políticas públicas. En términos generales, se centra en una serie de requisitos que necesariamente se tienen que cumplir para permitir la retroalimentación de los procesos de gestión (Valle y Rivera, 2008), a saber: i) comprensión de las necesidades y la demanda de información; ii) reconocimiento de las fuentes disponibles y captación de información (recopilación de datos a partir de fuentes establecidas); iii) comparación del desempeño con las metas esperadas (diferencia entre los avances realizados y los esperados); iv) toma de decisiones sobre las medidas que se han de adoptar (definición de alternativas y selección) e implementación de las medidas seleccionadas.

La estrategia metodológica necesaria para cumplir con las necesidades de información de cada etapa supone considerar las funciones de seguimiento y evaluación de forma articulada. La función de seguimiento se entiende como un proceso que se desarrolla durante todas las etapas de implementación de los proyectos y programas públicos (véase el diagrama V.1).

■ Diagrama V.1

Ciclo del seguimiento de proyectos, programas y políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

La estrategia metodológica del seguimiento debe tener en cuenta las necesidades y la demanda de información, así como la generación de los datos necesarios para sustentar tanto el seguimiento como la evaluación.

Asimismo, debe armonizarse sinérgicamente con los procesos de toma de decisiones expresados en los ciclos interinstitucionales previstos en el marco institucional del sistema de monitoreo y evaluación. Los flujos de información también deben armonizarse con los procesos operativos que organizan el trabajo establecido en el marco operativo del sistema.

La estrategia metodológica del ciclo de seguimiento y evaluación que debe utilizarse para diseñar el sistema comprende siete etapas, cada una de las cuales genera las condiciones necesarias para el desarrollo de la siguiente. Del mismo modo, el propio ciclo se retroalimenta debido a que la etapa final contribuye a la etapa inicial de un nuevo ciclo. Las etapas que componen cada ciclo son las siguientes:

- i) Diseño y formulación de proyectos, programas y políticas públicas. La planificación plurianual y cada uno de sus componentes marcan el punto de partida del ciclo de seguimiento. En esta etapa se establecen el rumbo que se seguirá, los medios que se utilizarán (fundamentalmente acciones y tareas) y otros aspectos esenciales para el seguimiento y la evaluación (plazos, responsables, indicadores clave, entre otros). Si bien es una actividad propia de las funciones de planificación (estratégica y operativa), se incluye en el ciclo a los efectos de visibilizar su importancia para el desarrollo de los procesos de seguimiento y evaluación. En este momento también se incluye la formulación de proyectos, programas y políticas de acuerdo con las directrices establecidas en la planificación.

- ii) Generación y sistematización de información. Esta etapa se refiere principalmente a la medición de los indicadores clave vinculados a las metas para sostener sobre todo las funciones de seguimiento, así como a la generación de información primaria y la sistematización de información secundaria que pueda utilizarse para fines de evaluación. La principal responsabilidad de producción de información sobre los avances en la implementación de las iniciativas corresponde a los organismos ejecutores de las intervenciones.
- iii) Comparación de los avances realizados con los esperados según la planificación. Esta es una función esencial del seguimiento a los efectos de determinar el progreso realizado. Asimismo, es posible contrastar las hipótesis de la cadena de valor con la realidad. En esta etapa tienen especial relevancia los equipos técnicos de los organismos responsables de la ejecución para la elaboración de los informes correspondientes y los responsables de la toma de decisiones para la consideración de los avances realizados.
- iv) Determinación de situaciones críticas que se deben superar o evaluar¹. Sobre la base de los resultados que arroja el proceso de seguimiento, los responsables de la toma de decisiones y otros actores participantes analizan las situaciones positivas alcanzadas, los aspectos que se deben superar y los elementos que pueden requerir un mayor análisis o evaluación. El seguimiento proporciona alertas tempranas sobre la necesidad de tomar medidas para reforzar o redirigir la implementación de proyectos, programas y políticas públicas, así como sobre la oportunidad de analizar más profundamente algunas situaciones a través de una evaluación. Es recomendable que esta etapa coincida con las revisiones semestral y anual previstas en el marco institucional del sistema de seguimiento y evaluación.
- v) Definición, selección y decisión de medidas de fortalecimiento necesarias. En función de los aspectos que se deben fortalecer, se definen alternativas y seleccionan medidas para fortalecer o redirigir la implementación de los proyectos, programas y políticas públicas. Este es un momento esencial para que los procesos de seguimiento y evaluación tengan consecuencias prácticas que conduzcan a la mejora de los niveles de logro de las políticas a lo largo de toda la cadena de valor. Sin la definición de medidas de fortalecimiento, el potencial de mejora del sistema se reduce considerablemente.
- vi) Implementación de medidas de fortalecimiento. Es el momento en que el sistema tiene consecuencias prácticas en aspectos relacionados con el diseño y la implementación de los proyectos, programas y políticas públicas. Principalmente, consiste en la instrumentación o puesta en práctica de las medidas seleccionadas

¹ Desde el punto de vista de la articulación con los procesos de evaluación, en esta etapa pueden surgir inquietudes que den origen a evaluaciones específicas. Estos insumos pueden ser la definición de intervenciones susceptibles de evaluación, preguntas de evaluación concretas o dimensiones de desempeño que requieren análisis más profundos.

para fortalecer el desempeño. En sentido estricto, estos aspectos se refieren a otras etapas del ciclo de las políticas públicas que van más allá del seguimiento. Se incluyen en el ciclo a los efectos de visibilizar la importancia de las acciones derivadas del sistema de monitoreo y evaluación.

vii) Rendición de cuentas a la ciudadanía. En un enfoque de gobierno abierto, el ciclo culmina con la presentación y comunicación a la ciudadanía y los actores clave de los principales resultados de las intervenciones públicas incluidas en el sistema de monitoreo y evaluación. La rendición de cuentas a la ciudadanía puede ser realizada por los responsables de las instituciones de la política pública correspondiente (por ejemplo, directores o autoridades políticas responsables en última instancia de las instituciones públicas).

En el cuadro V.2 se presentan las etapas del ciclo de seguimiento y los elementos que se deben definir en el diseño del sistema de seguimiento.

■ Cuadro V.2
Diseño de los sistemas de seguimiento

Etapa	Actor responsable (Unidad u organización responsable de la etapa)	Insumos de información y técnicos (Insumos necesarios para cumplir con la etapa)	Aportes al ciclo de seguimiento (Productos de información que la unidad responsable debe elaborar a partir de los insumos recibidos)	Calendario anual (Momento del año en que se deben presentar los productos)
i) Diseño y formulación de proyectos, programas y políticas públicas.				
ii) Generación y sistematización de información.				
iii) Comparación de los avances realizados con los esperados según la planificación.				
iv) Determinación de situaciones críticas que se deben superar o evaluar.				
v) Definición, selección y decisión de medidas de fortalecimiento necesarias.				
vi) Implementación de medidas de fortalecimiento.				
vii) Rendición de cuentas a la ciudadanía.				

Fuente: Elaboración propia.

B. Indicadores de desempeño

1. Definición y atributos de los indicadores

Los principales elementos de un sistema de seguimiento son los indicadores, entendidos como los indicios observables directamente a partir de los cuales se puede conocer la evolución de las variables relevantes que dan cuenta del desempeño de los programas, proyectos y políticas públicas. Son esenciales para la segunda, la tercera y la cuarta etapas descritas en el cuadro V.2.

Los indicadores aportan señales que evidencian los cambios ocurridos en determinadas condiciones o los resultados de acciones concretas (PNUD, 2009). Desde el punto de vista metodológico (Sierra Bravo, 1994), los indicadores son indicios de otras variables más generales (conceptos) que se pueden inferir a partir del valor que asumen.

Dado que un indicador se relaciona en términos de probabilidades (nunca de certeza absoluta) con el concepto abstracto que representa, suele ser necesario utilizar más de un indicador para hacer observables conceptos muy abstractos (Boudon y Lazarsfeld, 1985).

Un indicador es una herramienta que mide aspectos cuantitativos² o cualitativos³ y muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2013). Los indicadores se entienden como datos que permiten conocer algunos aspectos de las intervenciones públicas y sus resultados.

2. Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño proporcionan información sobre el rendimiento de una intervención pública, incorporando tanto aspectos cuantitativos como cualitativos. Estos se expresan mediante un valor o magnitud asociada a una unidad de medida que entrega información relevante (porcentajes, promedios, tasas, entre otros).

Los indicadores utilizados en el sistema de seguimiento deben cumplir con las siguientes propiedades técnicas (Arenas, 2021):

- **Claridad:** el indicador debe ser preciso e inequívoco. Su definición debe ser clara y simple, para que todos los actores involucrados comprendan el objeto de la medición.
- **Relevancia:** el indicador debe reflejar una dimensión importante del logro del objetivo. Es necesario asegurar la medición de los factores relevantes del objetivo o producto analizado. El indicador debe medir los aspectos que es importante conocer para evaluar el desempeño.

² Los datos cuantitativos se definen como los valores numéricos que suponen una cuantificación de diversos aspectos del objeto de estudio.

³ Los datos cualitativos se definen como la información con respecto a una cualidad, característica o condición de un objeto de estudio. También pueden expresarse de forma numérica mediante la asignación de un valor a cada categoría definida.

- **Costo razonable:** la obtención de la información para la elaboración del indicador debe tener un costo razonable, correlacionado con los recursos que se invierten en la actividad.
- **Seguimiento:** el indicador debe poder medirse sucesivamente en el tiempo para observar su evolución. Esto se relaciona con la disponibilidad de información.
- **Aporte marginal:** en caso de existir más de un indicador para medir el desempeño con respecto al objetivo, el indicador debe proporcionar información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos. Los indicadores deben ser únicos y no repetitivos.
- **Confiabilidad:** el indicador debe ser confiable, independientemente de quién realice la medición. La base estadística de los indicadores debe poder ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.
- **Pertinencia:** el indicador debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución. La medición de todos los productos o las actividades que realiza la institución conduce a una saturación de información, tanto dentro de la organización como fuera de esta.
- **Coherencia:** todas las partes que componen el indicador deben ser coherentes. En otras palabras, además de ser relevante y pertinente, el nombre del indicador debe ser coherente con su fórmula, las variables que esta contiene se deben poder medir con los medios de verificación indicados y todo ello debe estar en consonancia con la línea de base y las metas.

3. Tipos de indicadores

Los sistemas de seguimiento deben recopilar información sobre diferentes ámbitos y dimensiones, que se traducen en distintos tipos de indicadores.

Las tipologías más utilizadas los clasifican en función de las dimensiones del desempeño y del ámbito de control de la cadena de valor.

A continuación, se presenta la clasificación de los indicadores según las dimensiones del desempeño (Arenas, 2021):

- **Eficacia.** Capta el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, es decir, la medida en que la intervención cumple con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Las medidas más habituales de eficacia son: cobertura, focalización y logro de los objetivos directos de los proyectos, programas y políticas.
- **Eficiencia.** Describe la relación entre dos magnitudes, la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción⁴.

⁴ Un grupo de indicadores de eficiencia corresponde al costo unitario y el costo medio de producción, que relacionan la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados para la producción de un bien o servicio. Otro grupo importante de indicadores de eficiencia comprende los orientados a medir la productividad media de los factores, es decir, el número promedio de unidades de producto que se obtienen por cada unidad de factor.

- **Calidad⁵.** Se centra en la adecuación y los atributos de los productos suministrados, como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la prestación del servicio, comodidad y cortesía en la atención, entre otras dimensiones.
- **Economía.** Mide la capacidad de los responsables de la intervención para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros para cumplir con sus objetivos.

La clasificación de los indicadores según los ámbitos de control de la cadena de valor es la siguiente (Arenas, 2021):

- **De insumo:** cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Su utilidad radica en dar cuenta de los recursos disponibles o necesarios para obtener un producto o servicio final⁶.
- **De proceso:** miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o la forma en que se realiza el trabajo para producir los bienes y servicios, como procesos administrativos, procedimientos de compra, procesos de comunicación y procesos tecnológicos. Su utilidad radica en que permiten conocer la gestión de la producción de los productos.
- **De producto:** cuantifican aspectos relacionados con los bienes y servicios provistos por los programas y proyectos de las instituciones, como resultado de la combinación de insumos y actividades. Por sí solos, los indicadores de producto no dan cuenta del logro de los objetivos.
- **De resultado intermedio:** miden los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios provistos por las instituciones.
- **De resultado final, a largo plazo o impacto:** miden los resultados indirectos esperados con el logro de los resultados intermedios, alcanzados mediante la provisión de los bienes y servicios de la intervención. Permiten verificar los efectos sociales y económicos a largo plazo.

4. Secuencia para el diseño de indicadores

- **Determinación de la etapa de la cadena de valor medida por el indicador.** Una vez definidos los distintos componentes que integran la cadena de valor, se debe determinar para cuál de estos se desea definir un indicador de desempeño, según

⁵ En rigor, la calidad es una subdimensión del ámbito de eficacia. Se le da el mismo nivel por su importancia en la evaluación que realiza la ciudadanía (beneficiarios o usuarios) de las políticas públicas.

⁶ En general, estos indicadores se expresan en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, entre otros.

la necesidad de información establecida. Es esencial verificar que los elementos enunciados en cada uno de los eslabones expresen correctamente las actividades, los productos y los logros que se espera realizar y alcanzar y sus destinatarios.

- Definición de la dimensión, el nombre y el método de cálculo. El paso siguiente corresponde al establecimiento de la dimensión de desempeño que se desea analizar (eficacia, eficiencia, calidad o economía). En función de la dimensión, se propone una definición del indicador que exprese su nombre y forma de cálculo, entendida como la relación aritmética de las variables, cuyo resultado representa el enunciado del indicador.
- Validación técnica de los indicadores. Una vez definido el indicador, se debe verificar su pertinencia, respondiendo a las tres preguntas clave que se presentan en el cuadro V.3.

■ Cuadro V.3
Validación de indicadores

Pregunta	Criterio de validación	Sí	No
¿El indicador representa el factor relevante enunciado en la etapa correspondiente de la cadena de valor?	Representa adecuadamente el objeto de la medición así como el sujeto, grupo o ámbito sobre el cual se realiza la medición.	Sí (Pasar a la pregunta siguiente)	No (Reformular o seleccionar un indicador alternativo)
¿El indicador es claro y específico?	No es ambiguo, es fácil de entender e interpretar.	Sí (Pasar a la pregunta siguiente)	No (Reformular o seleccionar un indicador alternativo)
¿Existen fuentes de información asequibles para su medición?	En este caso, hay al menos tres respuestas con distintos caminos posibles.	i) La información no existe y no se puede producir o es sumamente costoso hacerlo. Esto habilita a buscar indicadores similares o reformular el indicador (se reinicia el proceso). ii) La información no existe, pero puede producirse a un costo razonable. Esto habilita a la producción de la información necesaria y a la definición de la frecuencia de cálculo oportuna. Por último, se selecciona el indicador. iii) La información existe y a un costo razonable. Se establece la frecuencia oportuna de cálculo y se selecciona el indicador.	

Fuente: Elaboración propia.

5. Selección de indicadores

En algunos casos, durante el diseño o la reformulación de los sistemas de seguimiento y evaluación, ya se cuenta con numerosos indicadores existentes o disponibles a partir de sistemas de información en funcionamiento. En otros, el volumen de indicadores es tan amplio que dificulta el análisis, genera costos excesivos de producción o limita la obtención de información oportuna para la toma de decisiones. En consecuencia, es necesario contar con criterios claros de selección de indicadores.

Es importante que el conjunto de indicadores seleccionados permita cubrir la totalidad o la mayor parte posible de la cadena de valor. Se recomienda construir estos indicadores con un claro criterio de utilidad, para asegurar la disponibilidad de los datos y resultados más relevantes en el menor tiempo y con el menor costo posible (Billorou et al., 2011, p. 38).

C. Metas de desempeño

Las metas son objetivos dimensionados desde el punto de vista temporal, espacial y cuantitativo (Cohen y Franco, 1993; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [IFAD], 2002; Zall y Rist, 2005). Las metas establecen el nivel de desempeño que se debe alcanzar en relación con un determinado objetivo o producto en un período de tiempo establecido (mes, semestre, año, entre otros). En concreto, una meta es un valor específico de un indicador de desempeño, que el objetivo o producto asociado a este deberá asumir.

Las metas deben tener las siguientes características generales: especificar un desempeño cuantificable y la fecha límite de cumplimiento, ser realistas y alcanzables, y representar un desafío significativo. Por otra parte, para su definición es deseable conocer la evolución en el tiempo del indicador que se parametrizará en términos de metas esperables (en particular, líneas de base y medidas sucesivas a modo de antecedentes).

A partir de la definición de las metas se debe hacer la comparación entre los resultados obtenidos de los indicadores y, sobre esa base, determinar las situaciones críticas y las medidas necesarias para acercarse a las metas. Esto constituye la base del seguimiento.

Capítulo VI

Etapa 5: Definición de la estrategia de evaluación

La estrategia de evaluación establece las directrices técnicas, los estándares y las acciones que se llevarán a cabo para cumplir con las funciones evaluativas¹. En particular, establece la manera en que se analizarán el diseño, la puesta en marcha y los resultados de los proyectos o programas en curso o ya concluidos.

En el presente capítulo se brindan elementos para definir la estrategia de evaluación. Entre otros aspectos, se incluyen las principales definiciones y los criterios técnicos utilizados con mayor frecuencia. Asimismo, se presentan los distintos tipos de evaluación que pueden integrar la estrategia de evaluación y el modo de establecer un programa o plan de evaluación que explicita los proyectos y programas que se evaluarán.

A. Especificaciones y criterios técnicos de evaluación

Inicialmente, el diseño de una estrategia de evaluación debe tener en cuenta una serie de especificaciones desde el punto de vista técnico. Esos elementos comunes o especificaciones técnicas:

- Permiten conocer los logros alcanzados por la intervención pública en función de los objetivos previstos y los factores que la afectan (de manera favorable y desfavorable, internos y externos).

¹ La estrategia de evaluación puede desarrollarse en paralelo a la definición de la estrategia de seguimiento. No obstante, puede establecerse *a posteriori* en caso de escasez de recursos para abordar ambas etapas simultáneamente.

- Presentar conclusiones basadas en datos empíricos válidos y marcos teórico-conceptuales sólidos.
- Proporcionar valoraciones técnicas sobre el desarrollo y el desempeño de las intervenciones públicas.
- Facilitar el aprendizaje institucional de los participantes (directos e indirectos) del proyecto o programa.
- Contribuir a mejorar el diseño, la puesta en práctica y los logros de las acciones iniciadas.
- Proporcionar insumos técnicos a los responsables de la toma de decisiones, la sociedad en general y otros actores integrantes de las comunidades a nivel nacional o territorial para contribuir a la transparencia de la gestión pública.

Por otra parte, los criterios técnicos que los sistemas de evaluación de proyectos o programas deben tener en cuenta son: eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia, impacto y sostenibilidad (véase el cuadro VI.1).

■ Cuadro VI.1

Criterios técnicos de evaluación

Eficacia	El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos. Precisamos que el criterio de eficacia debe analizar el progreso hacia los objetivos a lo largo de la cadena de resultados o trayectoria causal. El análisis de la eficacia implica tener en cuenta la importancia relativa de los objetivos o los resultados.
Eficiencia	El grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo. Es la relación entre los recursos utilizados y los logros alcanzados por una intervención. A medida que los recursos utilizados para alcanzar los mismos niveles de logro disminuyen (cantidad-calidad), aumenta la eficiencia. Suele aplicarse a nivel de la relación insumo-producto alcanzada, pues relaciona el gasto efectivo con el volumen de producción física de un producto. Se refiere al logro de los objetivos previstos al menor costo posible. Puede incluir la evaluación de la eficiencia operativa (si se ha gestionado bien la intervención y en qué medida).
Pertinencia	El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias.
Coherencia	La compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución. Incluye la coherencia interna y externa. La coherencia interna se ocupa de las sinergias y los vínculos entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución/gobierno, así como la compatibilidad de dicha intervención con las normas y estándares internacionales pertinentes a las que se adhiere la institución/el gobierno. La coherencia externa toma en cuenta la consistencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto.
Impacto	El grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos positivos o negativos, previstos o no previstos. El impacto se refiere a los efectos potencialmente transformadores y de importancia última de la intervención. Este criterio busca determinar los efectos sociales, medioambientales y económicos de la intervención a más largo plazo o con un mayor alcance que los ya contemplados en el criterio de eficacia.
Sostenibilidad	El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen incluso si la intervención concluye. Incluye el análisis de las capacidades financieras, económicas, sociales, medioambientales e institucionales de los sistemas necesarios para que los beneficios se mantengan en el tiempo. Implica el análisis de la resiliencia, de los riesgos y de posibles disyuntivas.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2021). *Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8c1741fb-es>.

B. Preguntas de evaluación

Las preguntas de evaluación orientan los estudios evaluativos por lo que deben explicitar los aspectos de las intervenciones públicas que se analizarán, los principales destinatarios que se estudiarán y los temas que se abordarán en el estudio.

Las preguntas de evaluación se relacionan directamente con los criterios de evaluación reseñados en el apartado anterior y con el diagnóstico que dio origen y justifica la existencia del proyecto o programa público.

Las preguntas dependen del tipo de evaluación de que se trate y pueden abordar aspectos como los siguientes:

- ¿Se definen de manera precisa la población objetivo y la estrategia de cobertura del proyecto o programa público?
- ¿El suministro de bienes y servicios es coherente con el problema que se busca resolver?
- ¿La intervención contribuye a resolver el problema que le dio origen? ¿Los usuarios y beneficiarios han experimentado un cambio significativo?
- ¿Las mejoras observadas son atribuibles a la intervención?
- ¿Existen beneficios no previstos de la intervención?
- ¿Los usuarios y beneficiarios del programa están satisfechos con el bien o servicio recibido?
- ¿Se han invertido los recursos de manera socialmente rentable?
- ¿Los componentes del programa o proyecto se producen al mínimo costo posible?

C. Tipos de evaluación

Para dar respuesta a las preguntas de evaluación planteadas anteriormente se utilizan diferentes tipos de evaluación, que se definen en función del momento en que se realizan, el alcance que tienen, el responsable de su realización y el eslabón de la cadena de valor público al que se aplican.

1. Según el momento en que se realiza

a) Evaluación *ex ante*

Se trata de un análisis del diseño del proyecto o programa, en el que se examina su coherencia en relación con: i) el problema que se busca solucionar; ii) los resultados que se espera obtener con los servicios que se prestarán (vertical); iii) la factibilidad en términos de condiciones económicas, financieras y técnicas; iv) la viabilidad en materia de política

(en sentido amplio, acuerdos entre actores, entre otros aspectos), institucional (normativa, cultura institucional, entre otros) y organizativa (unidades ejecutoras, personal, entre otros), y v) la sostenibilidad (de los efectos una vez culminado el proyecto).

b) Evaluación durante la implementación

Consiste en el análisis del proceso de ejecución del proyecto o programa y los avances en el logro de los objetivos para la realización de modificaciones. Algunos autores denominan este tipo de estudios “evaluaciones formativas” (Neirotti, 2007). Este tipo de evaluación tiene muchos puntos de contacto con las actividades de seguimiento, pues se utilizan los indicadores de seguimiento para analizar la marcha del proyecto e incluir el análisis de los factores que explican las desviaciones con respecto a la planificación. Se diferencia de otros tipos de evaluación porque incorpora dimensiones vinculadas a la gestión propiamente dicha (evaluación de gestión), como por ejemplo el análisis de: i) la estructura organizativa que permite la implementación del proyecto (organigrama, responsabilidades y jerarquías); ii) los procesos de trabajo para la prestación de los servicios previstos (conexión y secuencia de actividades, ubicación en el tiempo); iii) los mecanismos de coordinación (diseñados y puestos en práctica); iv) la selección y capacitación del personal y la oferta de incentivos; v) el clima de trabajo; vi) los productos y los efectos inmediatos; vii) los aspectos político-institucionales; viii) la planificación, el seguimiento y la evaluación mismos, y ix) la gestión económico-financiera.

c) Evaluación ex-post

Se realiza una vez finalizado el proyecto o programa para conocer los efectos producidos en la población beneficiaria u objetivo. Este tipo de evaluación indaga sobre todas las consecuencias o efectos del proyecto o programa (previstas o no) y se corresponde con la evaluación de resultado o impacto.

2. Según el alcance

a) Evaluación sumativa

También denominada “de resumen”, busca llegar a un juicio global sobre el valor de una intervención en términos de efectividad (y las condiciones que la permitieron) cuando esta finaliza o se encuentra en un grado avanzando de “maduración”. Suele hacerse a la hora de decidir sobre la continuidad (o no) de un proyecto o programa o de examinar la posibilidad de reproducirlo en otros contextos.

b) Evaluación formativa

Busca mejorar la intervención al brindar elementos para modificar su implementación actual y, eventualmente, el propio diseño. Es especialmente útil para los responsables de la gestión. Este tipo de evaluación se realiza durante todo el ciclo vital de un proyecto.

3. Según el responsable

a) Evaluación externa

El equipo técnico responsable de realizar el estudio evaluativo no pertenece a la institución u organismo responsable de llevar a cabo el proyecto, programa o política objeto de evaluación.

b) Evaluación interna

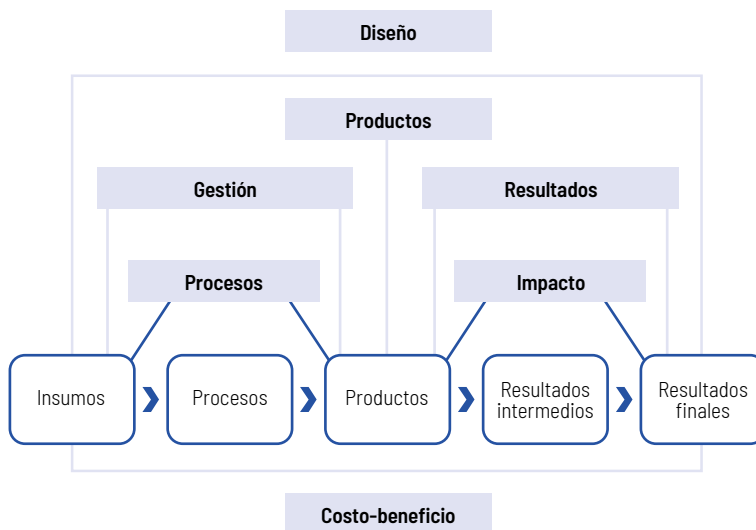
El equipo responsable del estudio pertenece a la misma unidad ejecutora o institución responsable de llevar a cabo la intervención pública evaluada.

4. Según el eslabón de la cadena de valor público

Las evaluaciones también se pueden clasificar según los diferentes eslabones de la cadena de valor público a los que se aplican. Es posible distinguir distintos tipos de evaluación en función de sus propósitos particulares y de las partes concretas de la cadena de valor que abordan². En el diagrama VI.1 se presentan diversos tipos de evaluación e instrumentos técnicos funcionales a las evaluaciones de proyectos y programas públicos.

■ Diagrama VI.1

Tipos de evaluación y cadena de valor



Fuente: Arenas Caruti, D. (2021). Evaluación de programas públicos. *Serie Gestión Pública* (87) (LC/TS.2021/31). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

² Los criterios técnicos mencionados en la sección anterior son amplios y pueden estar presentes en distintos tipos de evaluación. Por ejemplo, una evaluación de procesos puede ser externa, en caso de ser realizada por un equipo que no pertenece a la institución ejecutora, o interna, en caso de ser realizada por los mismos equipos técnicos responsables de la ejecución de la intervención.

A continuación, se describen estos tipos de evaluación:

i) Evaluación de diseño

El objetivo de este tipo de evaluación es comprobar la justificación del financiamiento público del programa en virtud de su contribución a la solución de un problema o la satisfacción de una necesidad de un grupo de personas o un sector de la sociedad. En este análisis se describen la naturaleza y la importancia del problema, así como la estrategia para solucionarlo (los productos y servicios que se suministrarán), y se validan la cadena de valor del programa y sus relaciones causales.

ii) Evaluación de procesos

El objetivo de esta evaluación es mejorar el proceso de producción de los bienes y servicios del programa con el fin de mejorar la calidad de los productos y contribuir al logro de los resultados. Así, se busca detectar los principales problemas o “cuellos de botella” en los procesos, establecer las buenas prácticas y definir las oportunidades de mejora. Se evalúan el diseño de los procesos, los instrumentos para su operación y la verificación de su ejecución.

iii) Evaluación de gestión

Mediante este tipo de evaluación se busca mejorar la gestión —el conjunto de acciones administrativas y operativas necesarias para llevar a cabo un programa— con el fin de mejorar los productos y los resultados. Se considera el análisis de las funciones, las responsabilidades y el desempeño de los actores involucrados en la ejecución, el ajuste del modelo de gestión, la gestión financiera y la existencia de herramientas de gestión, bajo un modelo de gestión basada en resultados.

iv) Evaluación de productos

Con este tipo de evaluación se procura conocer el desempeño del programa desde el punto de vista de la cantidad y la calidad de los bienes y servicios que produce. Para este propósito, es necesario cuantificar la producción, analizar los atributos de los productos, comparar ambos elementos con las necesidades y la percepción de los usuarios o beneficiarios del programa y determinar si se lograron los resultados esperados en términos de eficacia, calidad, eficiencia y economía del producto.

v) Evaluación de resultados

Esta evaluación sirve para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados esperados —intermedios y finales, a largo plazo— de un programa o proyecto, es decir, comprobar si el programa contribuyó a la solución del problema o la satisfacción de

la necesidad que lo originó, y en qué medida. Esta evaluación permite determinar la medida en que se logró establecer la cadena de valor público definida para el programa y la calidad del gasto realizado en la ejecución del programa.

vi) Evaluación de impacto

Mediante este tipo de evaluación se busca comprobar y determinar la medida en que los resultados obtenidos en un grupo de personas o un sector de la sociedad son consecuencia directa y exclusiva de la ejecución del programa. Se utiliza para confirmar que el programa produzca el resultado esperado y cuantificar su contribución a dicho resultado. En otras palabras, la evaluación de impacto tiene el propósito de medir los cambios en las variables de impacto que pueden atribuirse directamente a las acciones de un programa, aislando todas las variables externas que pueden haber influido en el logro del resultado.

vii) Evaluación de costo-beneficio

Este tipo de evaluación se utiliza para relacionar el impacto obtenido con los costos incurridos en una intervención o programa público y evaluarlo económicamente desde el punto de vista social. Para ello es necesario medir el costo del objetivo alcanzado por el programa en las variables de resultados atribuidas directa y exclusivamente al programa (impacto), a fin de analizar la relación costo-beneficio.

D. Etapas del proceso de evaluación de intervenciones públicas

A nivel internacional, la literatura especializada presenta diversas definiciones sobre las etapas que componen un proceso de evaluación de intervenciones públicas (véanse por ejemplo, Arenas (2021), Cohen y Martínez (2004), CEPAL (2024a), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017) y Mottola (2014, 2015).

Si bien existen variaciones entre autores y marcos de referencia, es posible identificar una secuencia común de pasos. Estos incluyen: i) tomar la decisión político-institucional de realizar una evaluación; ii) establecer los objetivos y las preguntas de la evaluación; iii) definir el diseño metodológico y operativo; iv) realizar la evaluación, y v) utilizar los resultados de la evaluación (véase el cuadro VI.2).

■ Cuadro VI.2

Etapas del proceso de evaluación de intervenciones públicas

1. Decisión político-institucional de realizar una evaluación

El punto de partida consiste en la decisión de realizar la evaluación y la definición de la intervención pública que será objeto de estudio. Esto comprende la decisión política por parte de las autoridades correspondientes⁹. La decisión también puede formar parte de un programa de evaluación institucional, sectorial o nacional.

2. Establecimiento de objetivos y preguntas

La definición del objetivo de la evaluación comprende el establecimiento de las preguntas de evaluación que se desea investigar.

Según los estándares definidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)^b, los objetivos de la evaluación pueden ser: i) determinar los resultados (productos, efectos e impacto) y analizar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y la sostenibilidad de una intervención específica para el desarrollo, y ii) ofrecer hallazgos, conclusiones y recomendaciones con respecto a una intervención concreta a fin de extraer enseñanzas para el diseño y la implementación de intervenciones.

3. Definición del diseño metodológico y operativo

La estrategia metodológica definida deberá dar respuesta a las preguntas de evaluación. Podrá considerar los niveles de resultados definidos en los objetivos de la intervención (insumos, productos, efectos a corto, mediano y largo plazo) y, a partir de allí, la evaluación se centrará en una de las etapas de la cadena de valor, en general en los efectos a corto o largo plazo (impacto de la intervención).

Al mismo tiempo, podrá definir el modelo operativo para llevar a cabo la evaluación (por ejemplo, el recurso a equipos técnicos externos o internos).

En esta etapa se elabora la matriz de evaluación, en la que se especifican, entre otros aspectos:

i) las preguntas de evaluación; ii) los indicadores; iii) las fuentes de información, y iv) la estrategia de análisis de datos que se utilizarán.

A partir de los datos disponibles y la necesidad de información según la metodología de evaluación establecida, sujeta a las preguntas de evaluación, se debe realizar un análisis de factibilidad del estudio planteado (viabilidad técnica). Entre otros aspectos, la posibilidad de realizarlo estará condicionada por la disponibilidad de recursos.

4. Realización

Esta etapa consiste en la elaboración del estudio propiamente dicha. Pude incluir actividades para crear marcos de referencia comunes a todos los actores participantes.

Prevé la recopilación, la sistematización, el análisis y la interpretación de información cualitativa y cuantitativa para dar respuesta a las preguntas de evaluación.

Suele estar acompañada de instancias de análisis de los informes de avance y el informe final, que incluye las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

5. Utilización de los resultados

Por último, los insumos técnicos proporcionados por la evaluación se utilizan para la toma de decisiones.

Por ejemplo, se tienen en cuenta las principales conclusiones y recomendaciones a los efectos de incorporar medidas de fortalecimiento o modificación del diseño, la implementación o la asignación presupuestaria de una intervención pública.

Estos resultados también pueden dar lugar a acuerdos de mejora con las instituciones participantes y la rendición de cuentas a la ciudadanía en general, la sociedad civil y otros actores.

Fuente: Elaboración propia.

^a En algunos casos, esta decisión se encuentra predefinida en el diseño de la intervención, generalmente cuando el financiamiento proviene de un organismo internacional o banco multilateral de crédito.

^b Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. *Serie Directrices y Referencias del CAD*. OECD Publishing.

E. Programa de evaluación

Una de las etapas más delicadas del ciclo evaluativo es la definición del programa o plan de evaluación. En particular, uno de los principales desafíos consiste en establecer periódicamente las intervenciones que se evaluarán en el marco del sistema de monitoreo y evaluación. En ese sentido, el programa de evaluación (anual o plurianual) se propone explicitar, formalizar y

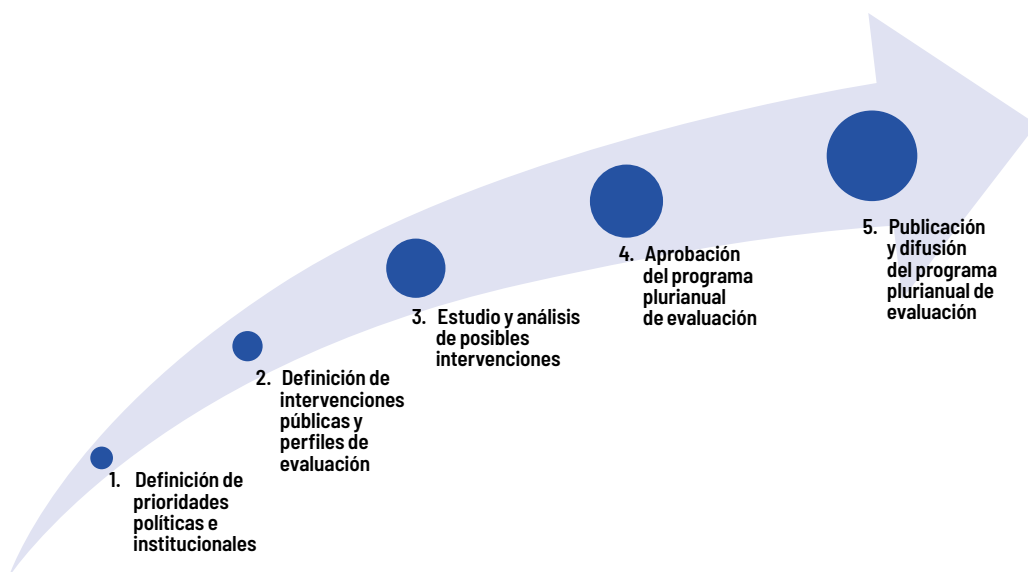
organizar el proceso de decisión que redundará en la selección de las intervenciones públicas que se analizarán en profundidad. Esto dependerá del uso que se dará a la información, el tiempo disponible y el tipo de decisiones que se desea retroalimentar con los resultados de estas evaluaciones.

El programa plurianual de evaluación es el conjunto de proyectos y programas públicos que se evaluarán en un determinado periodo de tiempo (por ejemplo, cinco años o un periodo de gobierno). El programa supone que se cumplan las siguientes condiciones: i) disponer de una instancia pública permanente que proporcione de manera periódica información técnica rigurosa sobre el desempeño de las intervenciones públicas de las instituciones; ii) divulgar de manera transparente y con antelación la selección de evaluaciones que se realizarán (dentro de los organismos y entre los organismos públicos y de la sociedad civil); iii) contar con el respaldo explícito de las autoridades y los organismos participantes que establecen las evaluaciones que se realizarán a mediano plazo.

Una vez establecido el programa plurianual, se debe definir un programa anual de evaluación, cuya importancia radica en detallar las evaluaciones que se iniciarán en un determinado año (véase el diagrama VI.2). Esto brinda predictibilidad al sistema e incrementa las posibilidades de financiamiento de este tipo de estudios, sobre todo cuando requieren la producción de grandes volúmenes de información primaria.

■ Diagrama VI.2

Elaboración de un programa plurianual de evaluación



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de elaboración de un programa plurianual de evaluación incluye al menos cinco etapas, que se describen en el cuadro VI.3.

■ Cuadro VI.3

Etapas del proceso de elaboración de un programa plurianual de evaluación

Etapa	Descripción
1. Definición de prioridades políticas e institucionales	En esta etapa se definen las prioridades políticas y estratégicas para el periodo de vigencia del programa, sobre la base de las prioridades establecidas por las organizaciones que participan en el sistema de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, se consideran los objetivos y las metas estratégicas a largo plazo, así como las áreas de interés prioritarias en las que se desea centrar la evaluación.
2. Definición de intervenciones públicas y perfiles de evaluación	En esta etapa se definen las intervenciones públicas (proyectos y programas) contempladas en las prioridades políticas y estratégicas. Estas intervenciones son elegibles para integrar el programa de evaluación. En esta etapa es ideal contar con un inventario del universo de intervenciones posibles de evaluación, así como con los diversos perfiles de evaluación posibles.
3. Estudio y análisis de posibles intervenciones	Desde el punto de vista de las instituciones públicas que participan en el sistema de monitoreo y evaluación, esta etapa supone la consideración de las alternativas de evaluación en la búsqueda de acuerdos interinstitucionales que brinden respaldo político-institucional al programa de evaluación. Por tanto, se consolidan todas las propuestas de intervenciones que se han de evaluar, se priorizan y se avalan las intervenciones como parte de un acuerdo gubernamental sobre las iniciativas que se incluirán en el programa plurianual de evaluación.
4. Aprobación del programa plurianual de evaluación	Una vez analizado, seleccionado y acordado el conjunto de evaluaciones prioritarias, es necesario obtener la aprobación de las máximas autoridades gubernamentales. En este caso, se espera que el consejo de ministros realice la aprobación final del programa plurianual de evaluación. El programa final refleja las decisiones tomadas en cuanto a las evaluaciones que se realizarán en los años siguientes.
5. Publicación y difusión del programa plurianual de evaluación	Se publica y difunde ampliamente el programa plurianual de evaluación a través de canales institucionales y públicos. Esto garantiza la transparencia y la participación pública en el proceso de evaluación, al permitir que las partes interesadas conozcan las prioridades de evaluación y los plazos previstos. Del mismo modo, constituyen pasos hacia la construcción de una cultura de la evaluación, en la que se aprecia que es una función transparente y previsible que abarca todas las iniciativas del sector público.

Fuente: Elaboración propia.

1. Diseño de evaluación

a) Diseño de evaluación: validez, confiabilidad y precisión

El diseño de la evaluación expresa metodológicamente la manera en que se responderá a las preguntas de evaluación planteadas, es decir, cómo se realizarán inferencias a partir de los datos y los marcos conceptuales que se utilizarán. Establece el enfoque conceptual general del estudio y el modo en que se organizará y conducirá la evaluación (Mathison, 2005).

Asimismo, el diseño de la evaluación dispone el modo en que se responderá a las preguntas de evaluación. En particular, debe expresar claramente los criterios de validez, confiabilidad y precisión de las respuestas de la evaluación. La validez interna muestra la medida en que los hallazgos realizados son técnicamente sostenibles y están adecuadamente respaldados en los marcos conceptuales y la evidencia empírica utilizados en la evaluación. En particular, se concentra en la solidez técnica de la evaluación.

En la tradición experimental cuantitativa, la validez interna se refiere a la medida en que los resultados son atribuibles a las características del programa o proyecto (Mathison, 2005; Hernández Sampieri et al., 2014).

pues los resultados alcanzados pueden deberse a la intervención o a distintos factores (otros programas, el entorno, entre otros). Por otra parte, en la tradición de investigación cualitativa, la validez interna suele asociarse a la idea de credibilidad de los resultados alcanzados (Castillo y Vásquez, 2003). En esta tradición, también suele afirmarse que los resultados alcanzados son un reflejo preciso de los puntos de vista o las perspectivas de los participantes consultados (Creswell, 2015).

La validez externa se relaciona con la posibilidad de generalización de los hallazgos de la evaluación. En este caso, la atención se centra en generalizar los hallazgos a otras situaciones, poblaciones, territorios o incluso intervenciones públicas. Este es un tema especialmente relevante a la hora de extrapolar programas o proyectos a otras latitudes o poblaciones objetivo o de incrementar su escala.

La confiabilidad se refiere a la manera en que distintas evaluaciones pueden llegar a resultados similares (por ejemplo, al reproducir el mismo estudio o al mantener el mismo diseño de evaluación pero cambiar el equipo técnico).

La precisión se refiere a la solidez y la especificidad de los resultados de la evaluación, pues el grado de precisión estará supeditado al impacto potencial o esperado de los proyectos, programas o políticas públicas.

Las evaluaciones pueden presentar dos tipos principales de diseño, a saber: cuantitativo y cualitativo, que se describen a continuación. En la literatura especializada se reconoce además un tercer enfoque: el diseño de métodos mixtos, cuya descripción también se incluye más adelante.

b) Diseño cuantitativo

El diseño cuantitativo se caracteriza por etapas estructuradas, ordenadas y sumamente formalizadas en lo que respecta a la recopilación, la sistematización y el análisis de datos³.

En este diseño se utiliza fundamentalmente información cuantitativa, es decir, observaciones representadas mediante el lenguaje numérico. Esta información puede analizarse a través del análisis estadístico, tanto a nivel descriptivo como inferencial.

³ El diseño cualitativo también presenta algunas de estas características, aunque la conexión entre las distintas etapas de la investigación puede ser más flexible.

En el diseño cuantitativo se suelen utilizar instrumentos que permiten obtener información cuantitativa, entre ellos: i) encuestas; ii) censos, y iii) registros administrativos.

i) Encuestas

La encuesta es un instrumento de recopilación de datos cuantitativos en función de variables preestablecidas. Consiste en obtener información (por ejemplo, respuestas de personas) a partir de una serie de preguntas contenidas en un cuestionario que, en general, se aplica a una muestra probabilística representativa de una población objetivo (por ejemplo, encuestas de satisfacción de usuarios o de opinión pública).

- Fortalezas: i) son representativas de la población objetivo con grados de precisión conocidos (margen de error cuantificable); ii) captan la información específica necesaria; iii) son menos costosas y más rápidas que los censos, y iv) se realizan en el momento en que el estudio lo requiere.
- Debilidades: i) tienen menor nivel de precisión y confianza que los censos; ii) necesitan un marco muestral confiable (actualizado y pertinente), y iii) tienen poca flexibilidad para captar actitudes, conocimientos y comportamientos no previstos.

ii) Censos

Un censo es una forma de recopilar información de todas las unidades que componen un universo o población objetivo. Se realiza mediante técnicas de recuento estandarizadas, como formularios estructurados, en los que se recopila información sobre un conjunto de variables predefinidas e iguales para todos los participantes.

- Fortalezas: i) tienen gran utilidad para la caracterización de la población; ii) permiten generar marcos muestrales para la realización de encuestas a partir de muestras probabilísticas, y iii) tienen reducidos márgenes de error para representar los parámetros poblacionales.
- Debilidades: i) su realización puede ser costosa, difícil de organizar e implementar; ii) su organización puede requerir una gran cantidad de tiempo, y iii) los resultados se obtienen en los períodos de realización del censo, que en general son a mediano o largo plazo, por lo que no proporcionan información para la toma de decisiones a corto plazo.

iii) Registros administrativos

Los registros administrativos son datos sobre una unidad de referencia (persona física, hogar, empresa, entre otras) diseñados, recopilados y mantenidos por una organización con el propósito de registrar, controlar y tomar decisiones relativas a esa unidad (por ejemplo, personas usuarias de servicios públicos).

- Fortalezas: i) se realizan de forma estandarizada y periódica, en general por el organismo responsable; ii) abarcan a toda la población directamente vinculada con ellos, y iii) cuentan con mecanismos institucionales de apoyo.

- Debilidades: i) no son representativos de la población en general; ii) requieren capacitación específica del personal encargado de su registro y mantenimiento iii) presentan menor flexibilidad para incorporar nuevos indicadores en comparación con otras fuentes de información, y iv) están sujetos a riesgos de incompletitud de datos clave.

c) Diseño cualitativo

El diseño cualitativo de una evaluación es más flexible y abierto con respecto al diseño cuantitativo. Puede partir de hipótesis previas (o no) y el diseño metodológico contribuye a enriquecer los objetivos del proceso de evaluación.

En particular, la evaluación cualitativa se centra en conocer la opinión, la experiencia y la percepción de los actores participantes en las intervenciones públicas. En particular, permite captar las diferentes experiencias que se generan en la interacción entre los diferentes actores, la propia intervención y los contextos específicos en los que tiene lugar. Estas posibilidades de comprensión se enriquecen, aunque no exclusivamente, gracias a trabajos de campo y visitas sobre el terreno.

En este diseño se utiliza fundamentalmente información cualitativa, es decir, más observaciones conceptuales que mediciones numéricas. En el diseño cualitativo se suelen utilizar instrumentos que permiten obtener información considerada cualitativa, entre ellos: i) entrevistas semiestructuradas, y ii) grupos focales⁴.

i) Entrevistas semiestructuradas

Son aquellas en las que el entrevistador combina preguntas estructuradas con preguntas espontáneas. Se abordan abiertamente algunos aspectos que se desconocen total o parcialmente al comienzo de la entrevista y se profundiza en otros sobre los que ya se dispone de información previa.

- Fortalezas: i) brindan flexibilidad al entrevistador para ahondar en temas emergentes y permiten conducir la entrevista sobre ciertos aspectos predeterminados de información necesaria; ii) permiten establecer con claridad los límites del conocimiento del entrevistado, y iii) permiten obtener respuestas inesperadas que enriquecen el análisis.
- Debilidades: i) su realización y análisis lleva más tiempo que el de las entrevistas estructuradas, y ii) se necesitan entrevistadores capacitados con buenas competencias para llevar a cabo la entrevista.

ii) Grupos focales

Es una técnica de investigación para recopilar información de un determinado grupo de personas de interés para la investigación. Consiste en reunir a un pequeño grupo

⁴ Además de la modalidad presencial, el uso de la tecnología permite aplicar estos métodos de manera virtual.

de 6 a 12 personas para que respondan conjuntamente a una serie de preguntas sobre temas preestablecidos, aunque, al igual que las entrevistas semiestructuradas, son suficientemente flexibles para abordar otros temas que puedan surgir.

- Fortalezas: i) la interacción grupal puede incentivar el surgimiento de un discurso colectivo que no se podría obtener en entrevistas personales, y ii) pueden ser útiles para abordar temas difíciles o particularmente delicados.
- Debilidades: i) puede haber dificultades logísticas para reunir en un mismo lugar y a la misma hora a varias personas que no se conocen entre sí y que en ocasiones no tienen un interés particular en el tema seleccionado; ii) tienen costos más elevados que los de las entrevistas personales, y iii) existe el riesgo de que algunos participantes dominen verbalmente la discusión, influyendo en la dinámica del grupo o generando respuestas orientadas a lo socialmente deseable.

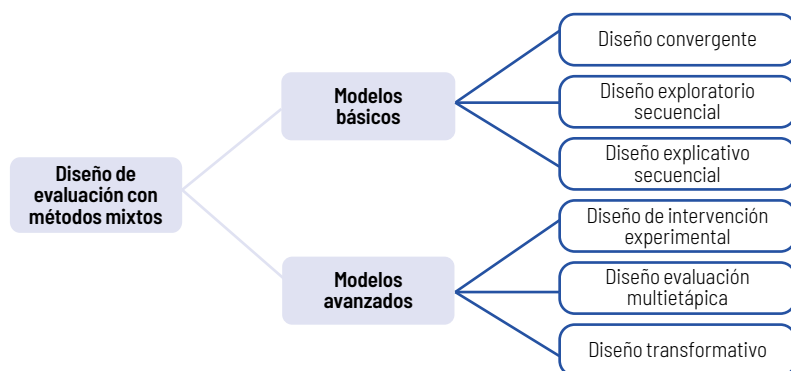
d) Diseño de métodos mixtos

El enfoque de métodos mixtos supone la recopilación de datos cuantitativos (cerrados) e información cualitativa (abierta) que posteriormente se integran analíticamente para extraer conclusiones o realizar hallazgos basados en las fortalezas combinadas de ambas fuentes de información (Creswell, 2015; Bamberger, 2012)⁵.

En función de los niveles de complejidad de la articulación cualitativa-cuantitativa, los modelos pueden clasificarse en básicos y avanzados (Creswell, 2015). Creswell propone tres modelos básicos: i) diseño convergente; ii) diseño exploratorio secuencial y iii) diseño explicativo secuencial, y tres modelos avanzados: iv) diseño de intervención experimental; v) diseño de evaluación multietápica y vi) diseño transformativo (véase el diagrama VI.3).

■ Diagrama VI.3

Diseño de evaluación con métodos mixtos



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Creswell, J. W. (2015). *A Concise Introduction to Mixed Methods Research*. Sage.

⁵ Por métodos se entienden los procedimientos específicos para la recopilación, el análisis y la interpretación de los datos en el proceso de investigación o evaluación.

i) Diseño convergente

Se recopila información cuantitativa y cualitativa de forma simultánea en la misma población, sobre los mismos temas. Posteriormente, se analizan ambos conjuntos de datos y se fusionan los resultados con el propósito de compararlos. Incluso puede hablarse de una validación mutua o recíproca de los resultados.

ii) Diseño exploratorio secuencial

Se realiza un primer análisis cualitativo del tema, ya sea porque las preguntas de evaluación requieren mayor maduración, la población se ha estudiado o comprendido poco, o el territorio donde se realiza la intervención es de difícil acceso. Posteriormente, los insumos obtenidos en esta etapa pueden enriquecer la evaluación cuantitativa, pues el equipo evaluador puede utilizar los hallazgos cualitativos para construir una segunda etapa cuantitativa. Esta supone el diseño de un instrumento (por ejemplo, un cuestionario) para medir variables de interés, el desarrollo de actividades para una intervención experimental o el diseño de una tipología.

iii) Diseño explicativo secuencial

En este caso, a diferencia del anterior, se utilizan en primer lugar métodos cuantitativos para medir las características de los fenómenos y resultados y, posteriormente, métodos cualitativos para comprender mejor los resultados cuantitativos.

iv) Diseño de intervención experimental

La base de la evaluación es un experimento en el que el equipo técnico recopila datos cualitativos en una determinada fase, ya sea antes, durante o después del ensayo. La integración en este caso consiste en incorporar los datos cualitativos en un ensayo experimental. Puede complementarse con un diseño convergente, un diseño explicativo o un diseño exploratorio.

v) Diseño de evaluación multietápica

Se realizan estudios sostenidos en el tiempo que conectan múltiples etapas con el objetivo central de establecer una línea continua de evaluación de una o varias intervenciones. Este objetivo comprendería el uso de múltiples estudios de métodos mixtos (así como estudios cuantitativos y cualitativos separados), con diseños convergentes, explicativos o exploratorios. Un buen ejemplo de este diseño sería la evaluación a lo largo del tiempo del diseño, la prueba piloto y la implementación de un programa en una comunidad. Un estudio de este tipo conllevaría numerosas etapas de investigación: evaluación de necesidades, marco conceptual, prueba y seguimiento del programa. En este enfoque, la integración consiste en vincular los hallazgos de una etapa con los de las etapas siguientes, de modo que cada fase se alimenta de la anterior y contribuye al desarrollo acumulativo del proceso evaluativo (Creswell, 2015).

vi) Diseño transformativo

En este caso, en el diseño convergente, explicativo o exploratorio se utilizan tanto datos cuantitativos como cualitativos con el propósito explícito de generar cambios sociales. Este enfoque está orientado a mejorar la vida de las personas (por ejemplo, un diseño de justicia social dirigido a mejorar la situación de las mujeres o de la población en la primera infancia).

La triangulación, que supone la combinación de distintas fuentes de datos, investigadores, teorías o métodos de estudio de un fenómeno en una misma evaluación, ocupa un lugar central entre los modelos mixtos (Forni y De Grande, 2020).

Mediante la triangulación se procura mejorar la validez de los resultados de la evaluación, en particular, al eliminar sesgos de diferente naturaleza o descartar hipótesis alternativas que pueden explicar los resultados (Mathison, 2005).

Según los elementos técnicos que contempla, la triangulación puede ser:

- i) De datos: incluye datos de diferentes momentos, territorios o poblaciones.
- ii) De investigadores o evaluadores: supone la existencia de diversos equipos o personas que realizan iniciativas similares.
- iii) De teorías: consiste en la aplicación de más de una perspectiva teórica.
- iv) Metodológica: utiliza múltiples métodos de investigación.

En el cuadro VI.4 se presenta un resumen de las ventajas de los métodos mixtos frente a los desafíos metodológicos de los métodos cuantitativos y cualitativos.

■ Cuadro VI.4

Contribución de la evaluación con métodos mixtos frente a los desafíos metodológicos de los métodos cuantitativos y cualitativos

Desafío metodológico	Contribución potencial de los métodos mixtos
<p>1. Limitaciones en la validez del constructo Con frecuencia las evaluaciones cuantitativas utilizan fuentes de datos secundarias y deben basarse en variables indirectas que pueden no captar adecuadamente el objeto de estudio.</p>	<p>Los estudios cualitativos exploratorios pueden fortalecer la comprensión de los conceptos clave estudiados.</p> <p>Los grupos focales y las entrevistas personales pueden proporcionar la perspectiva de los beneficiarios sobre conceptos clave.</p>
<p>2. Contexto de la evaluación El diseño de evaluación del impacto convencional puede captar de forma limitada el efecto del contexto político, económico, institucional, sociocultural, histórico y ambiental local. Estos factores a menudo determinan que el mismo proyecto tenga diferentes resultados en diferentes comunidades o entornos locales.</p>	<p>La etnografía, los informantes clave y otras técnicas cualitativas pueden proporcionar información sobre el contexto local. Este enfoque puede ayudar a comprender mejor las particularidades de los lugares en los que se realizan las intervenciones.</p>
<p>3. Ignorancia del proceso de implementación del proyecto (el problema de la “caja negra”) En la mayoría de los diseños de evaluación del impacto se utiliza una comparación de prueba previa y no se estudia la manera en que se implementa realmente el proyecto. En consecuencia, cuando un proyecto no logra sus objetivos, no es posible determinar si esto se debe a una falla en el diseño o en la implementación.</p>	<p>Las técnicas cualitativas, como la observación participante y no participante y los informantes clave, se pueden complementar con el seguimiento del programa para combinar información cuantitativa y cualitativa sobre la implementación y otros procesos del proyecto.</p>

Desafío metodológico	Contribución potencial de los métodos mixtos
<p>4. Falta de flexibilidad de los diseños metodológicos para captar los cambios en el diseño o la implementación del proyecto, o en el contexto local Entre otros ejemplos, cabe mencionar las evaluaciones cuantitativas en las que se repite la aplicación del mismo instrumento de recopilación de datos (las mismas preguntas) y las mismas definiciones de insumos, productos e impacto. Es muy difícil que estos diseños se adapten a los cambios que a menudo se producen en el marco de los proyectos o en la política de ejecución.</p>	<p>Los estudios de panel, la observación participante y los informantes clave, entre otros, tienen la flexibilidad de detectar y observar cambios en el proyecto al implementarse en distintos entornos locales. En particular, permiten captar las diferencias territoriales.</p>
<p>5. Limitaciones para valorar la idoneidad del marco muestral En las evaluaciones es frecuente utilizar los registros de personas usuarias o beneficiarias disponibles en una entidad gubernamental como marco muestral. Si bien este enfoque es sencillo y económico, suele pasarse por alto que puede excluir a un número significativo de familias o comunidades que, aun siendo elegibles, no aparecen en dichos registros, y que a menudo corresponden a los grupos más desfavorecidos.</p>	<p>Se pueden utilizar estudios rápidos y a pequeña escala de áreas seleccionadas para evaluar la idoneidad de los marcos de muestreo.</p>
<p>6. Falta de una definición clara del marco de tiempo en el que se pueden medir los resultados y el impacto En general, la medición posterior a la prueba se realiza en un momento definido en función de consideraciones administrativas en lugar de teóricas. A menudo, esta se lleva a cabo antes del tiempo necesario para que se produzcan los resultados deseados y se puede concluir que el proyecto no tuvo impacto.</p>	<p>Las evaluaciones de diseño se pueden utilizar para definir el marco de tiempo en el que se puede esperar que se produzcan los resultados deseados y el impacto a corto, mediano y largo plazo. Esto puede ayudar a definir el momento ideal para realizar la evaluación y también los indicadores iniciales de resultados e impacto.</p>
<p>7. Detección y observación de resultados no previstos Las encuestas estructuradas pueden medir los resultados y efectos esperados, pero no pueden detectar resultados y efectos no previstos (positivos y negativos).</p>	<p>Las evaluaciones de diseño pueden definir indicadores preliminares que se pueden medir al principio del proyecto y proporcionan evidencia de que va por buen camino.</p> <p>Los métodos cualitativos, como las entrevistas en profundidad y los grupos focales, también pueden proporcionar indicadores tempranos del buen desarrollo del proyecto.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Bamberger, M. (2012). Introduction to mixed methods in impact evaluation. *Impact Evaluation Notes*, 3(3), 1-38.

Capítulo VII

Etapa 6: Introducción de enfoques transversales

Es posible que los sistemas de monitoreo y evaluación invisibilicen algunos temas clave para el desarrollo sostenible como, por ejemplo, las desigualdades de género, las inequidades a nivel territorial o la adaptación al cambio climático. En este sentido, la formulación de una estrategia de seguimiento y evaluación técnicamente sólida no garantiza por sí misma la consideración adecuada de algunos temas clave para el desarrollo –como la situación de los grupos vulnerables, el cumplimiento de derechos fundamentales o el desarrollo de los territorios rezagados– y su posterior inclusión en el sistema de monitoreo y evaluación.

De esta manera, uno de los principales desafíos para los sistemas de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas es la incorporación temprana de los enfoques transversales en el diseño de las estrategias de seguimiento y evaluación.

De conformidad con los aportes realizados en la literatura sobre la evaluación para el desarrollo (Bustelo et al., 2014), se entiende que la estrategia de seguimiento y evaluación de una intervención pública es sensible a un tema transversal cuando aborda de forma sistemática la interpretación y el análisis del proyecto o programa en función del tema transversal planteado. Es decir, formular una estrategia de seguimiento y evaluación sensible a un tema transversal supone la capacidad de describir, comprender y valorar la manera en que la intervención pública aborda (o no) el tema, así como de determinar su aporte (o no) a la mejora de la situación que se busca superar en función del tema correspondiente.

A continuación, se presenta una serie de sugerencias y preguntas para orientar y facilitar la incorporación de tres temas transversales en los sistemas de monitoreo y evaluación, a saber: el enfoque de género, el enfoque territorial y la adaptación al cambio climático¹.

A. Estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque de género

La perspectiva de género es un modo de analizar la realidad social centrado en los diferentes factores que alimentan y reproducen las desigualdades existentes entre mujeres y hombres con el fin de visibilizarlos para transformarlos.

En esta perspectiva es necesario diferenciar las dimensiones del sexo y el género (Bustelo et al., 2014). La dimensión biológica del sexo se refiere a las diferencias corporales entre mujeres y hombres. La dimensión sociocultural del género describe las categorías sociales que se relacionan con el sexo (femineidad-masculinidad). Esta última condiciona numerosos aspectos de las relaciones entre mujeres y hombres, así como del comportamiento individual de las personas. Las categorías de género se construyen socialmente, es decir que no hay razones biológicas, genéticas, naturales o evolutivas que expliquen la distinción en que se basan las distintas etiquetas. El sistema de género es la estructura de relaciones sociales de poder que articula a las personas en función de las construcciones sociales de género (Bustelo et al., 2014).

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) ha establecido un conjunto de criterios básicos para determinar la medida en que se aplica el enfoque de género en una evaluación². Dichos criterios permiten analizar el grado de incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas.

En el cuadro VII.1 se presentan algunas preguntas básicas para orientar la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de monitoreo y evaluación.

¹ Si bien existen diversos enfoques transversales que se pueden aplicar a los sistemas de monitoreo y evaluación, en este documento se tratan solo algunos de ellos.

² El UNEG cuenta con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

■ Cuadro VII.1

Preguntas básicas para la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de monitoreo y evaluación

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Análisis de los actores involucrados en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación	¿Se hizo un análisis de las partes interesadas en materia de igualdad de género?				
	En el análisis de las partes interesadas, ¿se definió un grupo diverso, formado por mujeres y hombres, representantes de grupos vulnerables y de otros grupos que no están directamente involucrados en la intervención?				
	¿Qué acciones llevará a cabo el equipo técnico responsable del sistema de monitoreo y evaluación para involucrar a las partes interesadas en materia de igualdad de género?				
Preguntas de seguimiento y evaluación	¿Se definieron preguntas de seguimiento y evaluación que aborden específicamente la igualdad de género?				
	¿Se señalaron otros aspectos específicos del contexto de la intervención que afecten la igualdad de género?				
Indicadores del desempeño	¿Se seleccionaron indicadores disponibles con datos desagregados por sexo?				
	¿Se definieron indicadores adicionales para el seguimiento y la evaluación que aborden específicamente la igualdad de género?				
	¿Se trazaron planes para recopilar datos que ayuden a medir los indicadores adicionales sobre igualdad de género?				
Equipo técnico	¿Se cuenta con un equipo técnico competente en materia de igualdad de género y comprometido con este enfoque?				
	¿El equipo técnico está integrado por personas de diferentes géneros, con distintos tipos de experiencia, edades y procedencias, entre otros aspectos?				
	¿El equipo es éticamente responsable y equilibrado y las relaciones de poder son equitativas, en línea con el concepto de igualdad de género?				
Estrategia metodológica de seguimiento y evaluación	¿La estrategia metodológica emplea un diseño de métodos mixtos adecuado para abordar el enfoque de género?				
	¿La estrategia metodológica fomenta la participación de las partes interesadas, teniendo en cuenta la igualdad de género?				
	¿La estrategia metodológica fomenta la triangulación de la información obtenida en materia de igualdad de género?				

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Recopilación y análisis de datos	Durante la recopilación de información, ¿se consultó a todos los grupos interesados definidos en el análisis de las partes interesadas sobre aspectos de igualdad de género?				
	Tras la recopilación de información, ¿se consultó a todos los grupos interesados en materia de igualdad de género para comentar los hallazgos y conocer su opinión sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación?				
Informes y presentaciones	¿Se abordan en los informes los temas de igualdad de género establecidos como prioritarios?				
	¿Se ha planificado la difusión de la información elaborada por el sistema de monitoreo y evaluación a un público amplio, en particular a grupos interesados en las cuestiones de género o afectados por ellas?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿cómo afectarán las recomendaciones del informe a las diferentes partes interesadas en materia de igualdad de género del programa?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se preparó una respuesta de gestión que tenga en cuenta las inquietudes en materia de género planteadas en el informe?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se involucró a un grupo diverso de partes interesadas, incluidas aquellas interesadas en las cuestiones de género o afectadas por ellas, en la preparación de la respuesta de gestión y la discusión de los puntos de acción?				

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los retos a la hora de evaluar temas transversales surge cuando el tema de referencia, en este caso la perspectiva de género, no figura en el diseño de la intervención pública. Algunas de estas intervenciones incluyen acciones que abordan explícitamente la igualdad o prevén mecanismos de nivelación (por ejemplo, la creación de equipos con una distribución equitativa). En estos casos, el diseño afronta explícitamente el tema y expresa el modo en que se contribuirá al incremento de la igualdad de género. Sin embargo, también existen programas cuyos objetivos no están vinculados con la igualdad de género de forma explícita, pero eso no elimina la necesidad de evaluarlos considerando la perspectiva de género de manera transversal. En virtud de lo expuesto, es importante distinguir los resultados diferenciados de las políticas para hombres y mujeres.

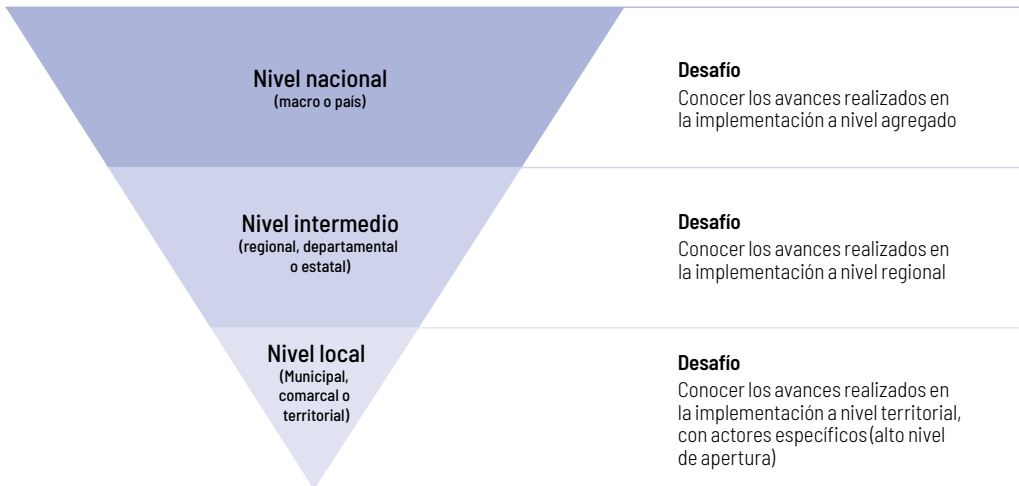
En este sentido, es necesario delimitar de manera precisa el análisis de las acciones de nivelación o afirmativas previstas en los programas y el análisis de las acciones de los programas que no explicitan la relación con la dimensión de género, pero que pueden afectarla de manera favorable o desfavorable.

B. Estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque territorial

Un aspecto esencial de la estrategia de seguimiento y evaluación de una intervención pública es captar los avances realizados en los distintos niveles territoriales, teniendo en cuenta las considerables diferencias que existen entre ellos y que las políticas públicas pueden producir resultados diferentes según sus características. En general, al tratarse de proyectos y programas de gran alcance y cobertura nacional, cabe aplicar un enfoque multinivel. Por tanto, se propone que la estrategia de seguimiento y evaluación contemple los siguientes niveles: i) nacional (macro o país); ii) intermedio (regional, departamental o estatal), y iii) local (municipal, comarcal o territorial) (véase el diagrama VII.1).

■ Diagrama VII.1

Niveles de intervención que se deben tener en cuenta en los sistemas de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración propia.

- i) Nivel nacional: se refiere a los resultados alcanzados en el nivel de agregación más alto, es decir al desempeño de las intervenciones públicas a nivel de país. Este nivel macro también puede referirse a sistemas de actores con altos niveles de jerarquía y representatividad de colectivos a nivel nacional. Por tanto, al referirse al nivel macro, también pueden incluirse aspectos relativos al espacio de análisis de la acción de los actores colectivos a nivel nacional.

- ii) Nivel intermedio: se refiere a los resultados alcanzados en el nivel de agregación intermedio, en particular a nivel regional, departamental y estatal. En este sentido, se evalúa el desempeño de las políticas públicas en dichos niveles. Es importante tener en cuenta las significativas diferencias que pueden existir entre los Estados federales y los Estados unitarios en lo que respecta a la división política e institucional. Al igual que en el nivel macro, en el nivel intermedio también se observa un sistema de actores vinculados a la gestión y la comunidad locales con responsabilidades a nivel regional. Estos actores ofrecen opiniones, creencias y valoraciones sobre los procesos de implementación de políticas que enriquecen los marcos de análisis técnicos, e incluyen actores clave para las evaluaciones de implementación en el marco del sistema de monitoreo y evaluación.
- iii) Nivel local: se refiere a los resultados alcanzados a nivel territorial. El principal desafío consiste en disponer de capacidad para desagregar la información a nivel local o según los lugares donde se prestan los servicios específicos. Del mismo modo, se trata de un espacio privilegiado pues allí se produce el encuentro entre los funcionarios de primera línea, el personal técnico a nivel territorial, las personas receptoras de los servicios (usuarios, beneficiarios, entre otros) y otros integrantes de la comunidad local.

Este enfoque multinivel puede incorporarse efectivamente al sistema de monitoreo y evaluación mediante estrategias de generación, sistematización y análisis de información de conformidad con dos criterios. El primer criterio es la posibilidad de establecer la apertura de la información sobre los avances, de ser posible, a nivel nacional, intermedio (regional, departamental o estatal) y local (comarcas o centros para la prestación de servicios). El segundo criterio consiste en tener en cuenta los diferentes sistemas de actores que funcionan en cada nivel para recoger su opinión sobre el proceso de implementación y los resultados de las políticas públicas priorizadas.

Al igual que para el enfoque de género, en el cuadro VII.2 se formula una serie de preguntas para orientar la incorporación del enfoque territorial en los sistemas de monitoreo y evaluación.

■ Cuadro VII.2

Preguntas básicas para la incorporación de la perspectiva territorial en los sistemas de monitoreo y evaluación

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Análisis de los actores involucrados en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación	¿Se hizo un análisis de las partes interesadas en los diferentes niveles de intervención (nacional, intermedio y local)?				

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Análisis de los actores involucrados en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación	En el análisis de las partes interesadas, ¿se señalaron los actores clave a nivel territorial (intermedio y local)?				
	¿Qué acciones llevará a cabo el equipo técnico responsable del sistema de monitoreo y evaluación para involucrar a las partes interesadas a nivel territorial (intermedio y local)?				
Preguntas de seguimiento y evaluación	¿Se definieron preguntas de seguimiento y evaluación que aborden específicamente los aspectos territoriales?				
	¿Se señalaron territorios específicos en los que es prioritario conocer el desempeño de la intervención?				
Indicadores del desempeño	¿Se seleccionaron indicadores con datos desagregados a nivel territorial?				
	¿Se definieron indicadores adicionales para el seguimiento y la evaluación que aborden específicamente la inequidad territorial?				
	¿Se trazaron planes para recopilar datos que ayuden a medir los indicadores adicionales en los territorios priorizados?				
Equipo técnico	¿Se cuenta con un equipo técnico competente en materia de enfoques territoriales y desarrollo local?				
	¿Los miembros del equipo técnico tienen experiencia profesional a nivel territorial (intermedio y local)?				
Estrategia metodológica de seguimiento y evaluación	¿La estrategia metodológica emplea un diseño de métodos mixtos adecuado para abordar el enfoque territorial?				
	¿La estrategia metodológica fomenta la participación de las partes interesadas, incluso de las más vulnerables, a nivel territorial?				
	¿La estrategia metodológica fomenta la triangulación de la información obtenida, especialmente teniendo en cuenta el enfoque territorial multinivel del sistema de monitoreo y evaluación?				
Recopilación y análisis de datos	Durante la recopilación de información, ¿se consultó a todos los grupos interesados definidos en el análisis de la perspectiva territorial?				
	Tras la recopilación de información, ¿se consultó a todos los grupos interesados en la perspectiva territorial para comentar los hallazgos y conocer su opinión sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación?				

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Informes y presentaciones	¿Se abordan en los informes los temas vinculados a los territorios establecidos como prioritarios y el desarrollo local?				
	¿Se ha planificado la difusión de la información elaborada por el sistema de monitoreo y evaluación a un público amplio, en particular a grupos interesados o afectados a nivel territorial?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿cómo afectarán las recomendaciones del informe a las diferentes partes interesadas del programa a nivel territorial?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se preparó una respuesta de gestión que tenga en cuenta las inquietudes relacionadas con las inequidades territoriales planteadas en el informe?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se involucró a un grupo diverso de partes interesadas a nivel territorial, incluidas aquellas interesadas en las inequidades territoriales o afectadas por ellas, en la preparación de la respuesta de gestión y la discusión de los puntos de acción?				

Fuente: Elaboración propia.

C. Estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque de adaptación al cambio climático

La estrategia de seguimiento y evaluación con enfoque de adaptación al cambio climático permite captar la medida en que los programas y proyectos tienen efectos en el cambio climático y requieren medidas de adaptación y mitigación en los procesos de implementación. En particular, se busca evidenciar los efectos transversales adicionales de los resultados esperados en términos de (Price-Kelly et al., 2015):

- Reducción de la vulnerabilidad al cambio climático a partir de los avances realizados.
- Mejora de la capacidad de adaptación alcanzada en términos institucionales y humanos.
- Apoyo al bienestar general de las poblaciones afectadas por los efectos del cambio climático.

Asimismo, se espera que los sistemas de monitoreo y evaluación generen información relativa al cambio climático con al menos uno de los siguientes propósitos (Hammill y Dekens, 2014; Price-Kelly et al., 2015):

- Aprendizaje en materia de políticas públicas: se procura producir conocimientos sobre la evolución del contexto de cambio climático, las necesidades y experiencias.
- Rendición de cuentas: se busca informar sobre los avances, el progreso y los resultados (o la falta de estos) a los actores involucrados.
- Gestión del cambio climático: se apunta a determinar si una política, plan o intervención está en buen camino y, eventualmente, a modificar el curso de acción adecuadamente.

Al igual que para los enfoques transversales anteriores, en el cuadro VII.3 se formula una serie de preguntas para orientar la incorporación de la perspectiva de adaptación al cambio climático en los sistemas de monitoreo y evaluación.

■ Cuadro VII.3

Preguntas básicas para la incorporación de la perspectiva de adaptación al cambio climático en los sistemas de monitoreo y evaluación

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Análisis de los actores involucrados en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación	¿Se hizo un análisis de las partes interesadas que tenga en cuenta la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos?				
	En el análisis de las partes interesadas, ¿se definieron grupos vulnerables a los efectos del cambio climático en la órbita de la intervención?				
	¿Qué acciones llevará a cabo el equipo técnico responsable del sistema de monitoreo y evaluación para involucrar a las partes interesadas en materia de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos?				
Preguntas de seguimiento y evaluación	¿Se definieron preguntas de seguimiento y evaluación que aborden específicamente temas relacionados con el cambio climático?				
	¿Se señalaron aspectos del contexto relacionados con el cambio climático que se deben tener en cuenta?				
Indicadores del desempeño	¿Se seleccionaron indicadores relacionados con la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos?				
	¿Se definieron indicadores relacionados con el cambio climático y otros aspectos relevantes?				
	¿Se definieron indicadores de contexto adicionales que aborden temas relacionados con el cambio climático?				
	¿Se trazaron planes para recopilar datos que ayuden a medir los indicadores relacionados con el cambio climático?				

Dimensión de análisis	Preguntas clave	Respuestas			
		Sí	No	Acciones	Pruebas de respaldo
Equipo técnico	¿Se cuenta con un equipo técnico competente en materia de cambio climático y comprometido con este enfoque?				
	¿Los miembros del equipo técnico tienen experiencia de trabajo en adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos?				
Estrategia metodológica de seguimiento y evaluación	¿La estrategia metodológica emplea un diseño de métodos mixtos adecuado para abordar el enfoque de cambio climático?				
	¿La estrategia metodológica fomenta la participación de las partes interesadas, incluso de las más vulnerables al cambio climático?				
	¿La estrategia metodológica fomenta la triangulación de la información obtenida sobre el cambio climático?				
Recopilación y análisis de datos	Durante la recopilación de información, ¿se consultó a todos los grupos interesados definidos en el análisis de las partes interesadas, en particular a los más vulnerables al cambio climático?				
	Tras la recopilación de información, ¿se consultó a todos los grupos interesados, en particular a los más vulnerables al cambio climático, para comentar los hallazgos y conocer su opinión sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación?				
Informes y presentaciones	¿Se abordan en los informes los temas relacionados con la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos?				
	¿Se ha planificado la difusión de la información elaborada por el sistema de monitoreo y evaluación a un público amplio, en particular a grupos interesados en el cambio climático?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se preestableció la necesidad de presentar conclusiones y recomendaciones relacionadas con la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se preparó una respuesta de gestión que tenga en cuenta las conclusiones y recomendaciones sobre cambio climático planteadas en el informe?				
	En el caso de las evaluaciones, ¿se involucró a un grupo diverso de partes interesadas, incluidas aquellas interesadas en el cambio climático, en la preparación de la respuesta de gestión y la discusión de los puntos de acción?				

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VIII

Etapas 7: Definición de la estrategia de uso y difusión

Uno de los elementos clave para la sostenibilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación es el uso de la información que proporcionan, lo que subraya la importancia de la estrategia de uso y difusión de los resultados.

En este capítulo se abordan los principales usos que han contribuido a la institucionalización del seguimiento y la evaluación, así como los elementos que se deben tener en cuenta para definir la estrategia de uso y difusión de los resultados.

A. Uso de los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación

A partir de la experiencia en la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los países de América Latina y el Caribe más avanzados en el tema, se distinguen cuatro usos principales de los resultados (Mackay, 2010), a saber:

- i) Diseño de intervenciones públicas. Los sistemas de monitoreo y evaluación proporcionan insumos técnicos para enriquecer los procesos de planificación nacional, sectorial o multisectorial, e incluso estratégica de las instituciones públicas.
- ii) Fomento de la eficacia y la eficiencia del proceso de gestión en todas las etapas del ciclo de políticas y presupuestación con base empírica. En los casos en que la presupuestación basada en resultados alcanza mayores niveles

de maduración, los sistemas de monitoreo y evaluación desempeñan un papel central al momento de brindar información para enriquecer los procesos de toma de decisiones presupuestarias.

- iii) Mejoramiento de la gestión. En la medida en que los sistemas de monitoreo y evaluación brindan información sobre el desempeño de los proyectos, programas y políticas públicas, ofrecen insumos para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, la realización de acciones de fortalecimiento o la toma de decisiones específicas.
- iv) Gobierno abierto. La información técnica proporcionada por los sistemas de monitoreo y evaluación evidencia la medida en que las intervenciones han alcanzado sus objetivos y, de esta forma, ofrece los datos necesarios para asegurar una rendición de cuentas sólida y favorecer la transparencia.

B. Factores de éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación

Los sistemas de monitoreo y evaluación más exitosos en cuanto al uso de los resultados comparten una serie de características que se deben tener en cuenta al momento de diseñar, mejorar y gestionar mecanismos de seguimiento y evaluación. La experiencia adquirida con los sistemas de monitoreo y evaluación más maduros también ofrece lecciones sumamente valiosas para el diseño, la gestión y la mejora de las estrategias de seguimiento y evaluación (Zall y Rist, 2005; Mackay, 2007, 2010; López-Acevedo et al., 2012).

Si bien las experiencias no pueden reproducirse de manera lineal, sin considerar el contexto nacional e institucional específico en el que se insertan, pueden ayudar a ampliar, definir o ponderar los factores que se deben tener en cuenta en los distintos casos particulares de la región. Entre los principales elementos necesarios para un uso exitoso de los sistemas de monitoreo y evaluación se destacan los siguientes (Zall y Rist, 2005; Mackay, 2007, 2010; López-Acevedo et al., 2012):

- i) Estándares de calidad: la información debe cumplir con las normas de calidad de los datos y la confiabilidad de la evaluación. Esto supone el cumplimiento de los estándares correspondientes y la aplicación de mecanismos para controlar la calidad y la veracidad de la información.
- ii) Sostenibilidad: el sistema debe sobrevivir a los cambios de gobierno, ministros o altos funcionarios.
- iii) Demanda explícita de información de seguimiento y evaluación: es fundamental que exista una demanda significativa de información de seguimiento y evaluación por parte de los responsables de la toma de decisiones o las autoridades institucionales. Esta demanda es especialmente necesaria si existe una voluntad

política sólida para establecer un sistema de monitoreo y evaluación sostenible. Ese respaldo también se necesita para crear otras condiciones operativas y técnicas necesarias para el funcionamiento del sistema.

- iv) Gradualidad en la implementación del sistema de monitoreo y evaluación: es recomendable que los distintos tipos de evaluación se apliquen de manera progresiva, en función del nivel de madurez de los equipos y los sistemas de monitoreo y evaluación existentes. En este sentido, conviene comenzar por evaluar el diseño de los programas públicos, continuar con la adecuada implementación de un sistema de monitoreo, avanzar hacia la evaluación de los resultados y, por último, incorporar la evaluación de impacto cuando las condiciones lo permitan. El proceso de puesta en marcha de estos sistemas lleva varios años, durante los que se generan aprendizajes valiosos que deben incorporarse sistemáticamente, a fin de adaptar y fortalecer el sistema conforme a la realidad de cada país, territorio o institución pública.
- v) Incentivos al uso de la información: es un error frecuente asumir que la información en sí resulta atractiva para los potenciales usuarios o que se utilizará automáticamente por el mero hecho de existir. La información elaborada por el sistema de monitoreo y evaluación se valoriza si es confiable y se utiliza ampliamente. Es necesario generar incentivos laborales (bonos, reconocimientos, aumento de responsabilidades, entre otros) al uso de los insumos del sistema de monitoreo y evaluación y entender las necesidades de información de las organizaciones para los procesos de toma de decisiones (tipo de información, formato y plazo disponible). La demanda de información existirá en la medida en que los datos generados por los sistemas se basen en los procesos de gestión y se incorporen como insumo para la gestión en distintos niveles y como requisito para la presentación de informes.
- vi) Diagnóstico inicial preciso en materia de seguimiento y evaluación: es sumamente recomendable partir de un estado de situación inicial (por ejemplo, un mapa de funciones de seguimiento y evaluación a nivel nacional en los sectores público y académico y la comunidad de consultores). Conocer las fortalezas y las debilidades de la oferta y la demanda es fundamental para el diseño de los sistemas de monitoreo y evaluación.
- vii) Liderazgo: uno de los elementos que han facilitado el desarrollo de los sistemas, especialmente en las etapas iniciales, es la existencia de una autoridad política (ministro) o profesional de prestigio (funcionario de alta dirección) con capacidad para influir en la opinión de terceros, en particular para convencerlos sobre la importancia de la iniciativa, la funcionalidad y la utilidad del sistema. En algunos casos, este efecto ha sido más eficaz que el desarrollo de leyes o marcos normativos específicos.
- viii) Dirección del sistema: un factor positivo para el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación es la existencia de un organismo en condiciones de dirigir su diseño, desarrollo y administración. Con frecuencia, ese organismo

(por ejemplo, un ministerio) se encuentra cercano a la Presidencia o a organismos transversales, como las instituciones de finanzas o planificación. Uno de los principales cometidos de este líder institucional es acompañar constantemente el desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación y, de ser necesario, modificar su plan de acción. Esto permite superar los contratiempos, obstáculos o dificultades que puedan surgir en el proceso de implementación del sistema, al analizar de forma simultánea la perspectiva de la oferta y la demanda.

- ix) Especificación adecuada del sistema: en las etapas iniciales de los sistemas de monitoreo y evaluación suele observarse una sobrecarga de especificaciones de diseño, en particular un número excesivo de indicadores de desempeño para el seguimiento de las intervenciones públicas. Esto puede incrementar el costo de las transacciones operativas y dar lugar a una fragmentación de los sistemas de información, los registros y los instrumentos de recopilación de información de los organismos.
- x) Asistencia técnica y capacitación específica: el proceso de diseño, gestión y mejora de un sistema requiere un programa de capacitación en una serie de herramientas, métodos, enfoques y conceptos de seguimiento y evaluación. La asistencia técnica y la capacitación van más allá de las competencias en esta materia y son necesarias tanto para los equipos técnicos, como para las autoridades y los equipos evaluados y monitoreados. Se deben conocer la utilidad, las ventajas y las desventajas de los distintos tipos de herramientas y técnicas de seguimiento y evaluación, a fin de sentar las bases para el desarrollo de una “cultura de la evaluación”.
- xi) Enfoque a largo plazo para el desarrollo del sistema: los sistemas de monitoreo y evaluación son mecanismos institucionales que requieren un enfoque a largo plazo, acompañado de paciencia y determinación. Las múltiples condiciones necesarias para el establecimiento del sistema se crean de forma gradual, en un plazo superior al de un período de gobierno. Por tanto, la materialización del sistema de monitoreo y evaluación supone el establecimiento de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

C. Desafíos para el uso de la información de los sistemas de monitoreo y evaluación

El uso de los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación es un factor importante para el éxito de dichos sistemas. Por el contrario, la falta de uso de los resultados atenta contra su sostenibilidad. De esta manera, al diseñar un sistema

de monitoreo y evaluación es importante conocer las razones que pueden llevar a que los resultados no se utilicen plenamente y afrontar el desafío de corregir dichas debilidades.

Michael Bamberger, integrante del Comité Asesor de Auditoría y Evaluación de la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), analizó la falta de uso de los resultados de las evaluaciones para comprender este comportamiento y señaló los siguientes factores (Bamberger, 2016):

- i) Falta de apropiación: los destinatarios de los informes sienten que no tienen derecho a opinar sobre la evaluación, pues piensan que está destinada solo a los financiadores y no a ellos. Esto se agrava cuando la forma en que se analiza o se presenta la información no representa a los interesados.
- ii) Mala calidad técnica: el incumplimiento de los requisitos de calidad reduce la fiabilidad de los resultados de las evaluaciones.
- iii) Falta de oportunidades para poner en práctica las recomendaciones de las evaluaciones: se refiere a las limitadas posibilidades de traducir esas recomendaciones en acciones concretas o medidas prácticas. Por ejemplo, cuando una evaluación sugiere mejorar un proceso, pero no existen recursos, tiempo o mecanismos institucionales para implementarlo.
- iv) Problemas de comunicación: en algunos casos, los resultados se presentan con un lenguaje excesivamente técnico o complejo, o bien se difunden por canales que no son adecuados para los destinatarios. Esto dificulta su comprensión y aprovechamiento. Por ello, resulta fundamental identificar y caracterizar a los actores interesados, de modo que la comunicación pueda adaptarse a sus perfiles y necesidades.
- v) Falta de flexibilidad: el sistema de monitoreo y evaluación —o una evaluación específica— no cuenta con la adaptabilidad necesaria para ajustarse a las necesidades reales de los usuarios o destinatarios finales. Por ejemplo, puede ocurrir que los indicadores, métodos o plazos estén tan rígidamente definidos que no permitan incorporar nuevas preguntas, responder a cambios en el contexto o incluir información adicional solicitada por los usuarios. Esto limita la utilidad de los resultados y reduce su relevancia para la toma de decisiones.
- vi) Falta de recursos: en algunos casos no se dispone de recursos suficientes para implementar las acciones recomendadas en las evaluaciones.
- vii) Falta de relevancia: la evaluación puede no decir nada interesante para los destinatarios.
- viii) Factores externos: por ejemplo, cambios de gobierno, cambios en la política del gobierno, crisis financieras, desastres climáticos, entre otros.

D. Estrategia de difusión de los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación

La estrategia de difusión se refiere a la manera de comunicar los resultados, que depende directamente de los usuarios de la información, incluidos los ejecutores de los proyectos y programas (que utilizan la información para mejorar los resultados de su gestión) y otros actores que participan en el proceso de rendición pública de cuentas.

Para promover el uso de los resultados del sistema de monitoreo y evaluación, la información elaborada debe aproximarse lo más posible a las necesidades, los intereses y la capacidad de análisis de los principales destinatarios, en particular los responsables de la toma de decisiones y la gestión de las políticas priorizadas. Por tanto, al momento de diseñar los productos del sistema de monitoreo y evaluación (por ejemplo, informes y presentaciones), es necesario prestar atención a los actores definidos en la etapa de análisis de la situación inicial. Para el diseño de los informes, se sugiere tener en cuenta, entre otros aspectos, el tiempo de que disponen los principales destinatarios para analizar la información derivada de las actividades de seguimiento y evaluación, y sus conocimientos y formación específica en los temas relacionados con las políticas públicas objeto del sistema. Asimismo, se recomienda establecer el tipo de información que necesitan, el plazo disponible para elaborarla y el formato en que se debe presentar.

Como se puede apreciar en el cuadro VIII.1, existen diferentes tipos de informes según el perfil profesional y el tiempo de que disponen los destinatarios. Solo cuando la capacidad de análisis técnico y el tiempo disponible sean suficientes se podrán elaborar informes extensos y con un lenguaje técnico altamente especializado.

■ Cuadro VIII.1

Guía para la elaboración de informes de seguimiento y evaluación según el perfil profesional y el tiempo disponible de los destinatarios

Conocimientos y formación específica en relación con las políticas públicas evaluadas	Tiempo disponible para el análisis de la información	
	Escaso	Suficiente
Escasos	<ul style="list-style-type: none"> - Formato breve (comunicados de prensa, folletos, entre otros) - Lenguaje sencillo y directo - Solo cifras clave - Conferencias de prensa - Medios gráficos - Productos audiovisuales para difusión 	<ul style="list-style-type: none"> - Formato breve con posibilidad de ampliación (informes cortos, resúmenes, entre otros) - Lenguaje sencillo y directo - Solo cifras clave
Suficientes	<ul style="list-style-type: none"> - Informes breves con anexos complementarios - Información sectorial específica - Libertad en el uso de lenguaje técnico especializado 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes completos - Información sectorial específica - Libertad en el uso de lenguaje técnico especializado

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro VIII.2 se presenta un conjunto de recomendaciones prácticas para comunicar los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación mediante la elaboración de informes, formuladas con base en experiencias y buenas prácticas ampliamente reconocidas.

■ Cuadro VIII.2

Recomendaciones para comunicar los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación

Redactar los informes con un lenguaje sencillo y directo, pero sin simplificar en exceso los hallazgos.
Presentar claramente los resultados obtenidos y las pruebas que los respaldan.
Presentar la información cuantitativa más importante y significativa (cifras relevantes) y evitar el uso excesivo de números (saturación numérica).
En las evaluaciones cuantitativas, mostrar los promedios de los resultados, pero también los valores extremos. Tener en cuenta las consecuencias imprevistas de la intervención. Esto también puede aplicarse a las evaluaciones cualitativas.
Adoptar un estilo de comunicación orientado a presentar información y hechos de manera neutral, sin adoptar posturas reivindicativas ni promover intereses particulares.
Elaborar y presentar por separado un informe técnico que documente la metodología y las técnicas de investigación utilizadas (incluidos, por ejemplo, los cuestionarios aplicados) y las decisiones metodológicas adoptadas.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo IX

Etapa 8:

Actualización periódica

Una vez que los sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas comienzan a funcionar, deben revisarse y actualizarse periódicamente en función de las nuevas demandas y necesidades de información. Para ello, es necesario examinar cada una de las etapas descritas en este documento de manera cíclica, incluidas las definiciones relacionadas con la etapa de establecimiento de los objetivos, el alcance y el marco institucional. En caso de modificaciones importantes, puede ser necesario retomar la etapa de análisis de la situación inicial.

A continuación, se presentan las principales actividades para modificar y actualizar los sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas, lo que puede significar la incorporación de nuevas intervenciones públicas:

- i) Voluntad político-institucional. El proceso de ampliación del alcance del sistema debe contar con el aval de las máximas autoridades de las organizaciones que participan en el mecanismo institucional, en particular, de la entidad rectora del sistema, si corresponde. Esta decisión también puede enriquecerse con los aportes técnicos de los equipos responsables de la gestión del sistema que, por ejemplo, pueden sugerir posibles alternativas de ampliación.
- ii) Análisis de las nuevas cadenas de valor. Una vez tomada la decisión de ampliar e incorporar intervenciones públicas, corresponde analizar la cadena de valor de las intervenciones que se incluirán. Esto permitirá definir los eslabones clave de la cadena, comprender la lógica de la intervención y las principales hipótesis de intervención (relación entre insumos, procesos, productos y resultados).
- iii) Determinación de nuevas necesidades y actores relevantes. En función del análisis previo, es posible determinar nuevas necesidades de información que el sistema debe atender. Estas necesidades pueden ser satisfechas por los sistemas de información actuales o requerir la ampliación de dichos sistemas y la definición

de otras fuentes u organizaciones que aporten la información necesaria. Por tanto, es recomendable actualizar el mapa de actores realizado en la etapa de análisis de la situación inicial.

- iv) Ampliación de la estrategia de seguimiento. Una vez definidas las intervenciones públicas que se van a incorporar, sus eslabones clave e hipótesis principales, se incorporan los cambios al sistema de monitoreo de acuerdo con las siguientes actividades:
- Revisión y definición de nuevos indicadores de desempeño para el seguimiento.
 - Análisis de la información disponible para el cálculo de los indicadores.
 - Seguimiento de los indicadores para los informes de seguimiento.
 - Incorporación de la información en los informes.
- v) Ampliación de la estrategia de evaluación. De forma paralela a la ampliación del sistema de monitoreo, es posible modificar también el diseño del sistema de evaluación mediante las siguientes actividades:
- Análisis de la evaluabilidad de las nuevas intervenciones públicas: supone conocer el diseño de la intervención, la disponibilidad de información, la disposición de los ejecutores y la factibilidad técnica y organizativa para realizar las actividades necesarias para la evaluación.
 - Propuesta de evaluaciones para integrar el programa de evaluación: a partir del análisis previo, se proponen intervenciones para alimentar el programa plurianual de evaluación. Posteriormente, es oportuno volver a las etapas de diseño e implementación de evaluaciones abordadas en los capítulos anteriores.

Reflexiones finales

A lo largo de esta guía se ofrecen orientaciones prácticas y conceptuales para fortalecer el diseño, la implementación y el uso de sistemas de monitoreo y evaluación en intervenciones públicas. Las consideraciones que siguen sintetizan las ideas centrales expuestas en los distintos capítulos y destacan los factores clave para favorecer la consolidación y sostenibilidad de estos sistemas en diversos contextos institucionales, con un enfoque de gobierno abierto.

Contribuciones para el desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación. Esta guía para el diseño de sistema de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas aporta al fortalecimiento de la capacidad técnica y del instrumental metodológico para diseñar e implementar sistemas de monitoreo y evaluación. Para ello, se propone una serie de etapas secuenciadas para comprender las características particulares de cada caso, así como para evitar la omisión de características clave para la puesta en marcha, el funcionamiento y la sostenibilidad del sistema de monitoreo y evaluación.

Soluciones adecuadas al contexto específico. Se reafirma la idea de que para el diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas basado en datos empíricos es necesario cumplir un conjunto de requisitos básicos, en particular cuando se trata de organizaciones con múltiples niveles, amplia cobertura territorial y alta especialización profesional.

Implementación gradual del sistema. La institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación es una construcción colectiva con un alto grado de complejidad que requiere una inversión significativa de tiempo y recursos de las organizaciones. En ese sentido, es necesario que los diseños de los sistemas de monitoreo y evaluación puedan implementarse en forma gradual y que estén acordes con la disponibilidad de capacidades institucionales de los organismos participantes para darle la necesaria sostenibilidad a lo largo del tiempo.

Apropiación del sistema. Después de la aprobación de la propuesta del sistema de monitoreo y evaluación, su objetivo y principales lineamientos técnicos deben ser conocidos por los integrantes de las organizaciones que participarán en el sistema. Es recomendable realizar un lanzamiento que marque el hito de inicio del funcionamiento del sistema y que se explícite de esta manera el apoyo de las autoridades. Esto facilitará que se

lleven a cabo las diferentes funciones y tareas y que se haga uso de la información. Es preciso llevar a cabo diferentes acciones de información, formales y administrativas, pero también de sensibilización interna en que se den a conocer los documentos y guías elaborados como materiales de apoyo.

Capacitación funcional a la implementación. La capacitación o formación en servicio implica un proceso de enseñanza, es decir el aprendizaje de materias técnicas y de procesos operativos específicos del funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación. Esto es más necesario en un inicio, pero debe considerarse una actividad permanente para permitir el funcionamiento sostenible del sistema a lo largo del tiempo.

Uso de datos provenientes del sistema de monitoreo y evaluación. Las posibilidades de sostenibilidad de los sistemas están íntimamente vinculadas al uso efectivo de datos generados para la toma de decisiones. Esto requiere armonización de las demandas y ofertas de información que es necesario abordar como un desafío permanente a lo largo del ciclo de vida de los sistemas de monitoreo y evaluación (no únicamente en la etapa de diseño o etapas iniciales de funcionamiento). También requiere una estrategia de difusión y uso que considere los aspectos que han dado resultados positivos en los sistemas más avanzados de monitoreo y evaluación a nivel internacional.

Esfuerzo para la mejora continua del sistema. Al tomar en cuenta los múltiples niveles de las organizaciones participantes, el alto grado de especialización de sus servicios y las diferentes necesidades de información de los actores que las integran, es fundamental iniciar la implementación y el desarrollo del sistema con un enfoque de mejora continua. Así, sobre la base de las lecciones aprendidas y buenas prácticas que se identifiquen durante la implementación gradual del sistema, se podrán identificar las correspondientes oportunidades de mejora, incorporar ajustes y fortalecer aquellas áreas y procesos que se estime necesario incorporar.

Finalmente, es importante recordar que las acciones de monitoreo y evaluación aportan información clave para fortalecer la gobernanza democrática, al facilitar la participación informada de la ciudadanía y promover la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de las políticas públicas. En este marco, los sistemas de monitoreo y evaluación con enfoque de gobierno abierto actúan como instrumentos de apoyo a la gestión interna —al proveer información estratégica para la toma de decisiones— y como mecanismos para informar a la ciudadanía, promover un diálogo público más sólido y fortalecer la confianza en las instituciones.

Se espera que el uso de esta guía facilite el diseño y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación que contribuyan a mejorar las intervenciones públicas en beneficio de la población de los países de nuestra región.

Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Arenas, D. (2021). Evaluación de programas públicos. *Serie Gestión Pública* (87) (LC/TS.2021/31). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales* (69) (LC/L.3319-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Armijo, M. y Bonnefoy, J. C. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales* (45) (LC/L.2416-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bamberger, M. (2012). Introduction to mixed methods in impact evaluation. *Impact Evaluations Note* (3). Interaction.
- Bamberger, M. (2016, abril). Special evaluation challenges facing un agencies in the age of the sustainable development goals, complexity and big data. *Evaluation Connections*. European Evaluation Society.
- Billorou, N., Pacheco, M. y Vargas, R. (Eds.) (2011). *Guía para la evaluación de impacto de la formación*. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Organización Internacional del Trabajo.
- Boudon, R. y Lazarsfeld, P. F. (1985). *Metodología de las ciencias sociales. Vol. I: Conceptos e índices*. Laia.
- Bustelo, M., Ligeró, J. A., Espinosa, J. y Mormeneo, C. (2014). *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Castillo, E. y Vásquez, M. L. (2003). El rigor metodológico en la investigación cualitativa. *Colombia Médica*, 34 (3), 164-167. <https://doi.org/10.25100/cm.v34i.3.269>
- Cohen, E. y Franco, R. (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores.

- Cohen, E. y Martínez, R. (2004). *Manual: formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* (LC/W.633).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Guía de vinculación de planes con la Agenda 2030*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Metodologías de evaluación ex-ante en el Sistema Nacional de Inversiones de Chile. Informe final*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática* (LC/PUB.2023/27-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/bdips/dim31b.php>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*.
- Creswell, J. W. (2015). *A Concise Introduction to Mixed Methods Research*. Sage.
- Cunill-Grau, N. y Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Público* (68).
- Feinstein, O. (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (62).
- Feinstein, O. y García, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. Kaufmann, M. Sanguinés y M. García (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (2002). *A Guide for Project M&E: Managing for Impact in Rural Development*.
- Forni, P. y De Grande, P. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1).

- García López, R. y García Moreno, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Global Evaluation Initiative. (2022). MESA: Diagnostic tool for a monitoring and evaluation systems analysis. *Guidance Note*.
- Guzmán, M. (2007). Evaluación de programas: notas técnicas. *Serie Gestión Pública* (64) (LC/L.2671-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Hammill, A. y Dekens, J. (2014). *Monitoring and Evaluating Adaptation at Aggregated Levels: A Comparative Analysis of Ten Systems*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Kaufmann, J., García, M. y Sanginés, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K. (2012). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Banco Mundial.
- Mackay, K. (2006). Desarrollo de la capacidad de evaluación. *DCE Serie de Documentos de Trabajo* (16). Banco Mundial.
- Mackay, K. (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Banco Mundial.
- Mackay, M. (2010). Marco conceptual del sistema de monitoreo y evaluación. *Notas PREM*. Banco Mundial.
- Martínez, R. (2015). Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL (136) (LC/G.2644-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez, R. (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL (146)(LC/PUB.2017/14-P/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mathison, S. (Ed.). (2005). *Encyclopedia of Evaluation*. Sage Publications.
- May, E., Shand, D., Mackay, K., Rojas, F. y Saavedra, J. (2006). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meny, I. y Thoenig, J-C. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas*.
- Mokate, K. (2000). *El monitoreo y la evaluación*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Mottola, J. P. (2014). *Evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID): una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos* [Presentación]. EUROsociAL.

- Mottola, J. P. (2015). *Avances y desafíos para la evaluación: la experiencia de la Dirección de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV-OPP)* [Ponencia]. Encuentro Iberoamericano sobre Institucionalización de la Evaluación. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas.
- Mottola, J. P. y Font, L. (2020). Evaluación y desarrollo sostenible. *Cuadernos de CLAEH*(112). Universidad CLAEH.
- Neirotti, N. (2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Décimo Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: paradigms and practices. *New Directions for Evaluation*, 2012(134).
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2007). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Editorial Paidós.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (s.f.). *Development co-operation evaluation and effectiveness*. <https://www.oecd.org/content/oecd/en/topics/sub-issues/development-co-operation-evaluation-and-effectiveness.html>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultado*.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2021). *Mejores criterios para una mejor evaluación*. OECD Publishing.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2023). *Glosario de términos clave en evaluación y gestión basada en resultados para el desarrollo sostenible (segunda edición)*. OECD Publishing.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. *Serie Manuales* (42). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pérez, G. y Maldonado, C. (Eds.). (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe.
- Price-Kelly, H., Hammill, A., Dekens, J., Leiter, T. y Olivier, J. (2015). *Developing National Adaptation Monitoring and Evaluation Systems: A Guidebook*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*.
- Programa Mundial de Alimentos e Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo. (2021). *Un diagnóstico colaborativo para una mejor evaluación*. <https://inceval.org/es/inicio>
- Sanz, J. (2011). La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. *Guía práctica*(8).
- Sierra Bravo, R. (1994). *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios*. Editorial Paraninfo.
- Sotelo, A. J. (2014). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*. Instituto Patria. <https://www.institutopatria.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/3-SOTELO-CVP.pdf>
- Terre des Hommes. (2016). *Diseño e implementación de un sistema de monitoreo*.

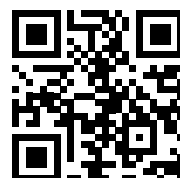
- Valle, O. y Rivera, O. (2008). *Monitoreo e indicadores: texto de apoyo al proceso de construcción de un Sistema Regional de Indicadores sobre Atención y Educación Inicial*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Viñas, V. y Ocampo, A. (2006). *Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos: breve guía*. Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Zall, J. y Rist, R. (2005). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Banco Mundial.
- Zaltsman, A. (2006). Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. *DCE Serie de Documentos de Trabajo* (16). Banco Mundial.

En esta guía se ofrece una hoja de ruta práctica y conceptual para fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, con el objetivo de mejorar la gestión pública y promover la creación de valor público. En un contexto marcado por desafíos estructurales y bajas capacidades institucionales, se propone un enfoque integral basado en los principios de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) y en la gestión basada en resultados. A través de ocho etapas secuenciales, se orienta a gobiernos e instituciones en el diseño, la implementación y el fomento de la sostenibilidad de sistemas que permitan evaluar el desempeño de las políticas, los programas y los proyectos públicos. La guía incluye herramientas técnicas, criterios de evaluación, metodologías mixtas y enfoques transversales (de género, territorial y de adaptación al cambio climático). También se destaca la importancia de la institucionalidad, la cultura de la evaluación, el uso efectivo de la información y la participación ciudadana. Con un enfoque gradual y contextualizado, esta publicación busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales, fomentar el aprendizaje organizativo y consolidar una gestión pública más eficaz, transparente y centrada en las personas.

La colección *Metodologías de la CEPAL* se orienta a la divulgación de los fundamentos conceptuales, las especificaciones técnicas de elaboración y las aplicaciones de los instrumentos cuantitativos y cualitativos producidos y utilizados en el ámbito de la CEPAL. Su propósito central es contribuir mediante más y mejores instrumentos al diseño de políticas públicas basadas en datos empíricos que generen un desarrollo sostenible con igualdad.



Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL-MET9>



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org