

Capítulo VI

HACIA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

POR QUÉ Y PARA QUÉ EL SEGUIMIENTO

Como se ha visto, la estrategia programática que se coordina desde la OCEPR, así como sus acciones, han estado dirigidas prioritariamente a la rehabilitación física y ambiental de las comunidades, al fortalecimiento de la organización comunitaria y de sus líderes y al desarrollo socioeconómico de las familias. La participación de los gobiernos municipales fue un componente fundamental en la identificación de las comunidades que formarían parte del proyecto, así como de sus necesidades, y debe continuar siéndolo en la elaboración e implantación de planes de desarrollo comunitario. La estrategia que sustenta las acciones programáticas se apoya en los siguientes pilares:

- El principio de autogestión y apoderamiento comunitario, que hace del residente el eje central de la planificación y la acción de renovación y desarrollo.
- La alianza entre las comunidades, los sectores públicos y el sector empresarial que asumen diversas responsabilidades para facilitar el desarrollo socioeconómico.
- El enfoque integral al problema de la pobreza que reconoce la multicausalidad de los factores que la producen y los múltiples aspectos en que se manifiesta.

- La articulación entre las agencias gubernamentales, las corporaciones públicas, los gobiernos municipales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil con las Comunidades Especiales.

El Proyecto de Comunidades Especiales fue concebido y se ejecuta en el marco de una estrategia muy compleja en lo que hace a su institucionalidad, a la vez que se propone cumplir con objetivos ambiciosos, en términos de la superación de la pobreza y la integración social y económica de los pobladores de las comunidades. Se desenvuelve con un alto protagonismo del Estado, la participación activa de residentes de las propias comunidades y con algunas, todavía pocas, vinculaciones con el sector empresarial privado y la sociedad civil. Tenemos, entonces, un proyecto con múltiples instancias de toma de decisiones, múltiples actores, tiempos diversos y espacios diferenciados.

Calibrar el progreso de un proyecto tan complejo y abarcador requiere desarrollar un sistema afinado de monitoreo y evaluación que le permita convertirse, además, en un elemento central de la propia gestión. Aunque la OCEPR ha dado algunos pasos certeros en esa dirección, es imprescindible que se fortalezca una instancia que tenga esta encomienda en forma permanente y que se asignen recursos humanos y financieros a la misma. En el transcurso de esta evaluación de impacto pudimos intercambiar con funcionarios de la OCEPR que han tenido como encomienda iniciar dicha tarea y hemos diseñado algunos instrumentos para poner en marcha un sistema que les permita dar seguimiento y verificar en forma permanente los resultados de la gestión. Este capítulo ofrece, primeramente, unos lineamientos de cómo ha estado evolucionando en el ámbito internacional la discusión sobre el diseño y la instrumentación de sistemas de evaluación y monitoreo en programas de acción social gubernamental. Luego propone una serie de indicadores para sustentar el sistema que debe desarrollar la OCEPR a fin de lograr una gestión integral orientada a resultados.

LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO

La evaluación cumple un papel importante en la modernización del aparato gubernamental y en el impacto de sus inversiones. El proceso de reformulación de la relación Estado-sociedad civil otorgó una mayor relevancia a los *resultados* de la acción estatal que a los insumos y procesos. De este modo, se subraya la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficacia, eficiencia y equidad en los programas y servicios sociales dirigidos a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Un breve panorama de los cambios de paradigma respecto a la función de evaluación permite entender mejor estos conceptos:

- En los años cincuenta y setenta, la evaluación se concebía como un producto, no como un proceso, el eje estaba puesto en la medición y comparación.
- En los ochenta se incorporan a la función de evaluación los conceptos de rendimiento de cuentas, responsabilidad y transparencia.
- En la década del noventa se la concibe como una herramienta estratégica para la adquisición y construcción de conocimiento con el fin de facilitar la construcción de capacidad institucional, fortaleciendo el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje institucional.
- Desde un enfoque de derechos se agrega, hoy, la necesidad de que el proceso de la evaluación no sea neutral, sino que, por el contrario, se convierta en un proceso de construcción de ciudadanía, participativo y empoderador.

En este marco, reorientar y fortalecer la función de la evaluación significa imprimir un cambio sustantivo en la concepción de funcionamiento del Estado: medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos que, en el campo de las políticas sociales, remiten al logro de la equidad, la integración social y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En este proceso, la evaluación es inherente a la lógica del nuevo modelo porque articula la gestión con los resultados y permite hacer transparentes las acciones del Estado, habilitando el control social de la gente sobre los compromisos asumidos. Y, en este sentido, la evaluación habilita derechos ciudadanos.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el reconocimiento de la centralidad, la autonomía y la especificidad de la evaluación de lo social. Esta nueva identidad es la base del fortalecimiento de la función de la evaluación en el Estado. Esto ha permitido superar las concepciones tradicionales de evaluación originadas en las metodologías de costo-beneficio y en la lógica de reducción del gasto social y del ajuste presupuestario. Las evaluaciones en el área social, en cambio, parten de enfatizar en qué medida los programas sociales potencian a sus beneficiarios mediante la generación o formación de capacidades que quedan incorporadas en el capital humano y social, así como también en qué medida se logran disminuir las brechas sociales existentes y se alcanzan metas de integración y equidad.

Si los programas sociales tienen como objetivo responder y transformar con eficiencia y calidad los problemas específicos de la población, la evaluación debe ser, entonces, el proceso integral que favorezca planificar, replanificar, viabilizar, concretar y valorar los resultados que

superen o alivien efectivamente dichos problemas, contribuyendo así a la extensión de la ciudadanía plena.

Fortalecer la función de evaluación significa instalarla en la acción misma de los programas, para que se constituya en un proceso de aprendizaje que permita mejorar su gestión y sus resultados, y se convierta en un elemento de reflexión y capacitación, que fomente la cultura y rutinas de autoevaluación, a la vez que integre, como elemento constitutivo de la evaluación, la perspectiva de los beneficiarios.

LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES: CONCEPCIÓN Y ALCANCES

En términos generales, la evaluación constituye una actividad de los programas sociales –que puede ser interna o externa– para verificar en qué medida su diseño y métodos de aplicación y ejecución son apropiados para alcanzar los objetivos propuestos; para dar cuenta de los resultados del programa, tanto los especificados en el diseño como otros impactos no esperados; y para identificar los factores que puedan incidir sobre el nivel y la distribución de los beneficios producidos. El propósito de las evaluaciones es aportar información que permita perfeccionar el proceso de toma de decisiones y adquirir conocimientos para mejorar tanto las actividades que se llevan adelante como para planificar nuevas. Pero, también la información generada por las evaluaciones permite rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados alcanzados y los recursos empleados a la vez que construir sustentabilidad para las inversiones del Estado.

La función de la evaluación orientada a resultados se diferencia así de la función de inspección o control, que escruta, en secreto, hechos y pruebas para disculpar o incriminar a quien es objeto de la inspección (Quesnel, 1996). En tal sentido, Quesnel plantea: “La meta de la evaluación ha pasado del escrutinio de la culpabilidad a la meta del entendimiento y aprendizaje en función de experiencias adquiridas” (1996: 104).

El fortalecimiento de la función de evaluación requiere, en primer lugar, que el proceso responda a criterios técnicos rigurosos; en segundo lugar, que sus resultados puedan difundirse al conjunto de la sociedad y que se constituyan en insumos clave para la toma de decisiones. Para ello, es necesario garantizar competencia profesional y rigor metodológico durante la ejecución del proceso evaluativo. En tercer lugar, la inclusión de diversos puntos de vista, intereses y percepciones, para permitir la participación de los actores intervinientes en el programa. Finalmente, la difusión de los resultados habilita y otorga credibilidad a los procesos de rendición de cuentas.

¿QUÉ HAY DE ESPECIAL EN LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y QUÉ DESAFÍOS PARTICULARES PRESENTA EL PROCESO EVALUATIVO?

En materia de evaluación, es necesario diferenciarla de las concepciones tradicionales que focalizan en la relación costo-beneficio y destaca la especificidad de la evaluación social en tanto se plantea que lo social es irreductible a relaciones causales simples.

Ello significa que una evaluación de los resultados de las acciones orientadas a modificar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social no debe desconocer que las mismas son consecuencia de condiciones estructurales cada vez más complejas, que generan respuestas complicadas y heterogéneas por parte de los sectores sociales, que a su vez pueden reproducir o modificar en algún sentido dichas condiciones.

Los programas sociales pueden ser concebidos como procesos sociales, es decir, como procesos donde los beneficiarios no son objetos pasivos de las acciones y actividades desarrolladas sino, por el contrario, actores sociales cuya acción contribuye a darle sentido y sustentabilidad a las intervenciones.

El desarrollo de la capacidad de evaluación resulta de la necesidad de encontrar formas de valorizar en forma objetiva los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance o no en la protección de derechos, la equidad, el mejoramiento de la calidad de vida, en fin, en la extensión de ciudadanía a los sectores más vulnerables.

En ese contexto, la evaluación social no sólo debe generarse en un marco conceptual e interpretativo acorde a dicha especificidad, sino también emplear herramientas metodológicas que permitan aprehender la multidimensionalidad de los procesos sociales. Ellas deben ser flexibles, permitiendo la combinación de técnicas de análisis y fuentes de información, para poder dar cuenta de fenómenos complejos y multideterminados.

A este desafío, se suman el de institucionalizar la función evaluadora. En general, las políticas y programas sociales se desenvuelven en un contexto caracterizado por la falta de una cultura de evaluación –que se traduce muchas veces en cierto prejuicio hacia la medición a través de un sistema de indicadores–, por la presencia de organizaciones rígidas y burocráticas, y por la multiplicidad de actores e intereses no siempre convergentes.

Los desafíos prioritarios para fortalecer la función de evaluación, entonces, son la consolidación, explicitación y consenso de un marco conceptual; la identificación de herramientas de evaluación, de indicadores clave y de criterios de medición; y el uso adecuado de la información disponible.

LA EVALUACIÓN, IMPRESCINDIBLE PARA MEJORAR LOS RESULTADOS E IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Esta nueva perspectiva de la evaluación se plasma en:

- La afirmación de la centralidad, autonomía y especificidad de la evaluación social a partir de la complejidad, multicausalidad y heterogeneidad de lo social, por contraste con las habituales evaluaciones de inversiones físicas con criterios estrictamente económicos.
- La superación de las concepciones tradicionales de evaluación originadas en metodologías de costo-beneficio y en la lógica de la reducción del gasto social y el ajuste presupuestario.
- Su capacidad para dar cuenta de los efectos sociales y de las políticas sociales y económicas.

UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO¹: LA GESTIÓN INTEGRAL DE PROGRAMAS SOCIALES ORIENTADA A RESULTADOS

La Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados propone articular los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los programas sociales para mejorar su gestión y aumentar sus resultados e impactos en la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

- Es un *proceso permanente* porque la gestión es el desarrollo completo de *toda la vida del programa social*, desde el momento en que se identifica y delimita el problema que le da origen hasta el momento de evaluación de los impactos que este programa generó en la población objetivo.
- Tiene un *carácter integral* que se verifica en el desarrollo y la relación continua de los tres *procesos de la gestión de un programa*: la planificación, la ejecución y la evaluación de sus acciones dirigidas a transformar un problema social determinado.
- Se orienta a *lograr resultados*. La finalidad fundamental del programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de las poblaciones del país, por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que superen, efectivamente, esos problemas.

¹ Aquí se presenta un resumen de las principales herramientas de evaluación. Para una caracterización más extensa, ver Novacovsky y Chávez (1999).

La concepción de evaluación se centra fundamentalmente en el análisis de resultados; es decir, en la producción de información pertinente para conocer si las prestaciones de los programas sociales llegan efectivamente a las poblaciones objetivo, si su calidad es adecuada, si su costo refleja la utilización eficiente de los recursos públicos y si esas prestaciones están modificando las condiciones de vida de esas poblaciones. La evaluación de resultados no descuida la evaluación de procesos, ya que para obtener resultados de calidad, hay que generar procesos de calidad.

LA CONCEPCIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN INTEGRAL

La evaluación de un programa-proyecto social es la indagación y valoración continua de los procesos y los resultados de la planificación y de la ejecución del programa con el fin de retroalimentar la gestión del mismo. Es concebida como un proceso permanente que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al programa-proyecto y acompaña toda la vida de éste, utilizando sus resultados como insumos de la gestión, al proporcionar información que permita modificar, redimensionar o ampliar lo planificado y lo actuado. Es una herramienta de capacitación para mejorar la gestión de las organizaciones y los proyectos por lo cual se privilegia la generación de mecanismos de autoevaluación.

La evaluación así planteada se diferencia de una mera acción de control o fiscalización externa del programa, convirtiéndose en una actividad que aprovecha la experiencia de lo actuado, y es propia del equipo de gestión. Si no se separaran claramente estos conceptos se corre el riesgo de impedir el desarrollo institucional.

La evaluación es, también, una herramienta para permitir el rendimiento de cuentas a la sociedad y desarrolla la autorresponsabilidad. Es un proceso a través del cual la responsabilidad institucional se traduce en compromisos cuantificables y con significado público. La información se convierte en un elemento que habilita la participación y construye ciudadanía.

La esencia del cambio de paradigma en evaluación es medir resultados en términos de demandas y problemas resueltos. Esto implica dejar las prácticas aisladas de evaluación ex ante y ex post para insertarse continuamente en la acción, constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar la toma de decisiones y la gestión, que promueva el debate, la reflexión y fomente la cultura de la autoevaluación, desarrolle capacidades e involucre permanentemente a todos los actores.

Evaluar tiene que servir entonces para resolver problemas, tomar decisiones, abogar por las convicciones, documentar las actividades, los resultados y los impactos, obtener y defender el presupuesto, es decir, permitir el crecimiento de las instituciones.

HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES EN EL MARCO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES. CUESTIONES METODOLÓGICAS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Existen distintas herramientas posibles de ser aplicadas para realizar las actividades evaluativas, relacionándolas con el momento o estadio de la vida de un programa (planificación, ejecución y finalización).

Según el momento del programa-proyecto, las herramientas propuestas para la evaluación del mismo no son excluyentes sino, por el contrario, son complementarias y contribuyen al conocimiento más amplio y profundo de su situación. Por ejemplo, durante la ejecución pueden detectarse, a través del monitoreo permanente de las acciones, dificultades en la implementación que requieran una evaluación más profunda, desde la perspectiva institucional y/o desde la perspectiva de los beneficiarios del mismo, que permitan determinar dónde se originan esas dificultades y qué hacer para solucionarlas.

La evaluación se inicia en el mismo momento en que se identifica el problema que da origen al programa, y acompaña toda la vida del mismo. Las evaluaciones ex ante son las herramientas privilegiadas para la evaluación de la planificación del programa, atendiendo a su factibilidad y viabilidad. Las evaluaciones diagnósticas y las evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios, junto con el monitoreo, constituyen las evaluaciones del proceso de ejecución por excelencia. Finalmente, las evaluaciones ex post son las que corresponden a la finalización del programa, y analizan los resultados finales e impactos que el mismo generó en su ejecución.

Específicamente, las evaluaciones de proceso indagan sobre el logro de resultados de medio término y su relación con la forma en que se está ejecutando el programa, atendiendo a sus componentes, actividades, tareas, recursos, presupuesto. Su finalidad es garantizar información sobre el proceso de ejecución, que brinde insumos para la toma de decisiones con respecto a la eficiencia de la inversión social que implica el programa. En tal sentido, requiere, en tanto proceso de evaluación, de la construcción de juicios valorativos por parte del evaluador, así como de la toma de decisiones por parte de la autoridad pertinente para alimentar o retroalimentar la gestión del programa social.

Cuadro 1

La evaluación y el monitoreo en la gestión de los programas sociales

Momento del programa-proyecto	Herramientas de evaluación	Objetivos	Cuándo utilizarla
Planificación del programa	Evaluación ex ante	Evaluar la viabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales, priorizando y seleccionando las acciones que racionalicen la inversión.	Desde la identificación de las acciones hasta la finalización de la planificación del programa.
	Línea de base	Es información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa-proyecto y que se construyen durante la delimitación del problema. Constituye un parámetro indispensable para poder evaluar los impactos de la intervención al permitir comparar las situaciones antes, durante y después de su ejecución.	Finalizado el proceso de planificación.
	Plan operativo anual	Programar las actividades, sus metas y productos de manera anualizada, constituyendo la base para el monitoreo.	Dos meses antes de iniciarse cada año, con un ajuste semestral, a la luz de los resultados del monitoreo.
Ejecución del programa	Monitoreo	Indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la ejecución.	Permanentemente durante toda la ejecución del programa.
	Evaluación de medio término o diagnóstica	Evaluar con profundidad desde la perspectiva institucional y en un momento determinado el desempeño del programa en todos sus niveles.	Durante la ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre el desempeño de éste.
	Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios	Evaluar las características de implementación del programa y los resultados obtenidos a partir de la percepción de los beneficiarios.	Durante la ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre su implementación y sobre los efectos de ésta, según los propios beneficiarios.
Finalización del programa	Evaluación de resultados	Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa.	Inmediatamente después de finalizada la ejecución del programa. También puede realizarse antes de la finalización del programa, después de un período de tiempo de ejecución que se considere pertinente para la obtención de resultados, según la naturaleza de los objetivos específicos planteadas.
	Evaluación de impacto	Identificar y explicar la modificación de la situación inicial, relacionada con el objetivo general del programa.	Un tiempo después de finalizada la ejecución del programa.

La *línea de base* es la información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa. Se debe construir durante la delimitación del problema. Permite describir la situación de la población objetivo, comunidad, instituciones, localidad, región, etcétera, antes de comenzar a ejecutarse el programa, y es indispensable para poder evaluar sus impactos.

Si bien cada programa tiene especificidades en cuanto a sus objetivos generales y particulares –áreas de impactos, instrumentos de relevamiento y seguimiento de su gestión, entre otros–, existen actividades básicas comunes a todos ellos que deben tenerse en cuenta para construir una línea de base que sirva de insumo para la evaluación de impactos: el diseño, la realización de la prueba piloto de la línea de base y la instalación de los instrumentos y sistemas de información, circuitos, procedimientos y normas para que el programa asuma su carga.

Para ello es necesario:

- Determinar las áreas sobre las cuales el programa tiene previsto impactar. Por ejemplo: condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión de la población, tasas de desocupación, accesibilidad a servicios de salud, accesibilidad a infraestructura básica y social, grados y modalidades de participación y organización comunitaria, desarrollo de capital humano y social, fortalecimiento de la capacidad institucional, capacidad de articulación e integración de las intervenciones sociales a nivel del territorio, etcétera.
- Determinar un sistema de indicadores clave o descriptores de los impactos previstos por el programa para cada una de las áreas de impacto.
- Revisar y analizar los instrumentos que utiliza el programa basándose en su capacidad para captar los indicadores seleccionados y sus valores iniciales. Por ejemplo: guía de pautas para la elaboración de los diagnósticos locales, guía de pautas para la presentación de proyectos o propuestas, guías de pautas para la aprobación de proyectos, diferentes tipos de intervención o modalidades, guía de pautas para la evaluación ex ante, sistemas de seguimiento del programa ficha SISFAM de identificación y registro de los beneficiarios, diagnósticos institucionales, etcétera.
- Readecuar y diseñar nuevos instrumentos, si fuera pertinente.
- Determinar el o los tipos de muestra que ingresarán a la prueba piloto en función de la disponibilidad de variables. En esta etapa la muestra debe considerar la representatividad en la tipología de proyectos, en las variaciones locales a nivel de individuos,

naturaleza de las comunidades, tipo de organizaciones que participan, estilos de gestión local, etcétera.

- Diseñar las técnicas de relevamiento, incluyendo planillas de cálculo u otro tipo de software, cargar la información a partir de los instrumentos pertinentes y realizar los ajustes que se consideren necesarios.
- Desarrollar y poner en marcha el sistema de información, procedimientos, normas para que la línea de base pueda cargarse durante la ejecución del programa, incluyendo el listado de indicadores para cada unidad de análisis, su descripción, categorización y la fuente de información de donde es posible extraerlo y actualizarlo periódicamente.

El Proyecto de Comunidades Especiales cuenta con un cúmulo muy importante de información que permite construir el escenario que dé cuenta de las condiciones iniciales en las que comenzó a operar. Se ha elaborado con un perfil socioeconómico de las comunidades, de sus pobladores, así como de las instituciones gubernamentales, ONGs y empresas privadas que operan en cada una de ellas. Esta información debidamente sistematizada y organizada alrededor de los indicadores clave de resultados e impacto que se esperan del Proyecto constituye la línea de base.

De todas maneras, la caracterización del T0 (situación sin programa) podría ser perfectible, enriqueciendo los diagnósticos ya realizados con nuevas perspectivas orientadas a identificar con un nivel mayor de precisión los indicadores clave de resultado e impacto esperados por el programa en su totalidad y por cada una de sus áreas programáticas. Éste es un tema central ya que constituirán los ejes de las miradas evaluativas durante toda la gestión del programa.

Dichos indicadores deberían estar orientados a dar cuenta de las áreas de impacto del programa:

- Reducción de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social (aspectos demográficos, de empleo, ingresos y educación, bienes en el hogar, acceso a los servicios de salud, educación, infraestructura básica, etcétera).
- Reducción de los indicadores tomados en consideración para caracterizar a una Comunidad Especial (presencia de 6 ó más indicadores combinados).
- Reducción de los déficits de vivienda, infraestructura física y ambiental de las comunidades.
- Reducción de las inequidades de género.

- Disminución de las discriminaciones sociales.
- Grados de vinculación entre actores (caracterización en general y casos particulares según las Comunidades Especiales).
- Fortalecimiento de estrategias de asociatividad interinstitucional entre agencias del Estado en sus diferentes niveles sectoriales y jurisdiccionales.
- Consolidación de alianzas intergubernamentales, público-privadas, Estado-ONGs, sustentables en el tiempo. Naturaleza y grado de modificación una vez que el programa comenzó a operar.
- Grado de incidencia del programa en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la organización social y el desarrollo social y económico.
- Desarrollo de las capacidades autogestivas y de apoderamiento comunitario.
- Sustentabilidad social, técnica y económica de la estrategia de intervención y de los resultados de los proyectos.
- Grado de influencia de la acción y participación de las agencias estatales y municipales en la solución de problemas.
- Medición del efecto del trabajo de la Oficina en la reducción de la pobreza de las Comunidades Especiales y en la creación de capital social (grado de asociación, confianza, ejercicio de derechos).
- Grado de incorporación de voluntariado, desarrollo de redes y alianzas con múltiples actores, etcétera.
- Cumplimiento de los derechos económicos y sociales.
- Incremento en la construcción de ciudadanía social.
- Medición del estatus físico actual de las comunidades, servicios que se prestan, medio ambiente, cambios ocurridos, qué queda por hacer.
- Cambios en la calidad de vida, capital social y desarrollo humano.

Los instrumentos cuantitativos y cualitativos a aplicarse en lo sucesivo deberían poder dar cuenta, en su totalidad, de los indicadores construidos para visualizar la incidencia del programa. Un tema central para legitimar la validez de las comparaciones entre resultados de los sucesivos relevamientos es el respeto de los marcos muestrales y sus solapamientos.

La evaluación de medio término o diagnóstica es un tipo de evaluación de proceso y formativa. Evalúa con profundidad el proceso de

ejecución del programa proporcionando información acerca de la eficiencia y efectividad de la implementación, gestión y sus resultados. Es una investigación detallada que permite a los responsables contar con indicadores cualitativos y cuantitativos acerca de su gestión y resultados sobre la población objetivo. Constituye uno de los principales insumos para la toma de decisiones relacionadas con ajustes en la planificación, con eventuales replanificaciones y ajustes en los mecanismos de ejecución. En ese sentido, permite detectar y analizar problemas y obstáculos con miras a lograr un impacto más significativo del programa y una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. Sus principales objetivos y aspectos centrales a indagar son:

- Mecanismos institucionales para garantizar los resultados e impactos previstos.
- Resultados e impactos del programa a partir de su comparación con la situación inicial del programa (LB T0).
- Correspondencia entre los objetivos del programa y los requerimientos de los beneficiarios.
- Posibilidad de constituirse en un insumo para el diseño de política sociales del Estado.

La evaluación de medio término implica el análisis del programa atendiendo al menos a los siguientes ejes:

- Aspectos institucionales y mecanismos de ejecución del programa: problemas u obstáculos institucionales existentes, en los ámbitos central y local, en la ejecución del programa considerando la naturaleza de los diferentes efectores; articulaciones interinstitucionales a nivel central, provincial y local; ajuste entre la planificación y la ejecución del programa: adecuación entre recursos e instrumentos adoptados por el programa y las necesidades a las que intenta atender; ajuste entre las estructuras financiera y administrativa y pertinencia técnica de los instrumentos, prestaciones y servicios del programa; características del modelo de gestión vigente en el programa en términos de la dotación de recursos humanos, procedimientos y normas de gerenciamiento vigentes, capacidad del programa para realizar las prestaciones; forma y características de las relaciones de los efectores con los destinatarios del programa.
- Estructura administrativo financiera y flujo de fondos: normas y tramitaciones a cumplir para la adquisición de bienes y/o

servicios relacionados con la ejecución del programa; características de los circuitos técnico-administrativos del programa; ciclo desde la asignación hasta la efectiva ejecución de los recursos disponibles y criterios con los que se establecen las necesidades presupuestarias; funcionamiento de los mecanismos y operatoria de transferencia de fondos para la ejecución del programa; dificultades en la recepción y ejecución de los fondos; correlación entre metas anuales y presupuesto anual; trabas burocráticas o de otra índole para la operatoria de asignación y transferencia de fondos.

- Focalización: criterios y mecanismos de focalización; procedimientos e instrumentos empleados por el programa para alcanzar efectivamente a la población objetivo; efectiva aplicación de esos criterios de tal forma que la población beneficiaria se corresponda efectivamente con la definición de la población objetivo.
- Estructura de costos, eficiencia y efectividad de los componentes del programa: eficiencia y eficacia del programa en sus principales prestaciones y su relación con los resultados e impactos del programa.
- Cobertura poblacional: brecha entre la población definida como objetivo y la cobertura real.
- Registro de beneficiarios: estrategias, instrumentos, procedimientos, recursos humanos y tecnológicos utilizados para construir el registro de beneficiarios y la capacidad de actualización de los mismos
- Accesibilidad: adecuación de los requisitos y formas de acceso al programa; requerimientos institucionales y organizacionales necesarios para sostener y mejorar el acceso de los beneficiarios del programa en el ámbito local.
- Prestaciones del programa: provisión, frecuencia, oportunidad, calidad de los bienes y servicios.
- Resultados intermedios del programa: logro de metas de cobertura, físicas y de resultados; adecuación y pertinencia de las prestaciones del programa para transformar los factores críticos y, por tanto, para alcanzar los objetivos definidos por el programa al nivel de la población objetivo (individuos, familias, hogares, comunidades, instituciones); identificación de vacíos, superposiciones y complementariedad de los bienes y servicios del programa con otras intervenciones nacionales, provinciales y locales; pertinencia del programa y su viabilidad y sostenibilidad para convertirse en política social del Estado.

Para la realización de las evaluaciones de medio término será necesario:

- Determinar los aspectos centrales sobre los que se realizará la evaluación y las unidades de análisis.
- Determinar los niveles en que se desarrollará la investigación de análisis.
- Identificar los indicadores previos de la línea de base y construir indicadores específicos para evaluar los aspectos centrales identificados.
- Identificar las estrategias de obtención de la información, las fuentes ya disponibles y las técnicas e instrumentos de recolección de nueva información.
- Elaborar la matriz de la evaluación intermedia.
- Diseñar un plan de análisis y sistematización de la información.
- Redactar los términos de referencia.

Conscientes de la importancia de la evolución, la OCEPR desde sus inicios comenzó a elaborar algunos instrumentos y realizó varias de las actividades evaluativas descritas anteriormente. Ello constituye un punto de salida sumamente importante. Además, como parte de este esfuerzo de calibrar el impacto del Proyecto, se han efectuado: entrevistas en detalle a actores clave (funcionarios, líderes, alcaldes, empresarios, periodistas); se han realizado grupos focales con diversos sectores y se llevó a cabo una extensa y completa encuesta a los pobladores y a los líderes de las comunidades. Ello, junto con los perfiles ya antes elaborados por la OCEPR, debe convertirse en la piedra fundacional del sistema de monitoreo y evaluación permanente.

Por otra parte, en este capítulo se proponen indicadores precisos que con la información recopilada permitirán caracterizar los aspectos institucionales, el modelo de gestión, los mecanismos de ejecución, etcétera, para completar la mirada evaluativa.

Las evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios incorporan la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda. Se trata de una evaluación de percepciones, conocimientos, prácticas y actitudes sobre:

- Contribución del programa al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Percepción de la adecuación de las prestaciones, acciones del programa y operatoria.

- Satisfacción: oportunidad, frecuencia, calidad, pertinencia.
- Tipo de participación y organización social.
- Identificación de nuevas necesidades y demandas de la población.
- Focalización y accesibilidad a la operatoria del programa.

El trabajo realizado como parte de esta evaluación le ofrece al Proyecto de Comunidades Especiales una variedad de elementos para nutrir el proceso de evaluación. La perspectiva de la gente y sus percepciones, recogidas en las encuestas, constituyen un insumo central para la coordinación y los equipos técnicos programáticos. Se han utilizado las metodologías más pertinentes (entrevistas en profundidad, grupos focales, reuniones, encuestas, observaciones en territorio). Así se puede ir conociendo qué sucede con los pobladores de las comunidades, su grado de satisfacción, los avances en la consolidación de los procesos de participación y organización social.

El monitoreo de programas sociales desde la perspectiva de la oferta es un análisis periódico de la ejecución de un programa para establecer el grado de cumplimiento de lo planificado. Se considera una actividad desde la perspectiva de la oferta porque utiliza la información de los registros producidos por el propio programa en el ámbito de la oficina central, de otros organismos involucrados, tanto federales como regionales y locales. El monitoreo permite la verificación de:

- Cumplimiento de metas periódicas.
- Grado de cumplimiento de actividades y tareas de cada componente.
- Grado de cumplimiento del cronograma de trabajo (planes operativos).
- Entrega de prestaciones.

El sistema contiene:

- Indicadores:
 - Proceso.
 - Cobertura.
 - Producto.
 - Resultados.
 - Contexto.
- Información básica a relevar para construirlos.
- Periodicidad del relevamiento.

- Instrumentos de relevamiento.
- Actores involucrados.
- Funciones y responsabilidades de involucrados.
- Circuitos.

En la sección que sigue se realiza una propuesta preliminar para instalar un sistema de monitoreo permanente en la OCEPR.

El monitoreo desde la perspectiva de la demanda es una evaluación en el territorio desde la óptica de los actores sociales y los beneficiarios de programas. Este tipo de herramienta permite:

1. Inmersión en el ámbito local para reconstituir, describir y evaluar los factores que determinan la dinámica de las políticas sociales en el territorio.
2. Mirada en el territorio sobre problemas y fortalezas en:
 - Acceso.
 - Circuitos.
 - Calidad de las prestaciones: periodicidad, continuidad, interrupción, oportunidad.
 - Satisfacción de la demanda y caracterización de la demanda insatisfecha.
 - Integralidad de las acciones en el ámbito familiar y territorial.
 - Cobertura.
 - Superposición, concentración, vacíos.
 - Red de relaciones sociales.
 - Características de la participación y organización social a nivel local.

Es la estrategia de evaluación la que permite completar el sistema de monitoreo del Proyecto (desde la perspectiva de la oferta y de la demanda). Es la mirada desde el territorio; allí se reconstruye la ejecución misma del programa en microescala, considerando a los pobladores, las instituciones en juego, los efectores, la estructura programática como totalidad.

Una cuestión central a considerar es el marco muestral y su seguimiento temporal. La o las comunidades seleccionadas operan como sitios centinela y deben tener los atributos de poder dar cuenta de las situaciones más paradigmáticas en la ejecución de los diversos programas que coordina la OCEPR. Los sitios centinela deben ser constantes en las series de relevamientos temporales.

La evaluación final de impactos ex post analiza en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de

la población beneficiaria y ha contribuido a transformar positivamente los factores críticos sobre los que la intervención pretendía incidir. Es insumo para la identificación, planificación y gestión de nuevos programas y políticas sociales.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

En primer término, cabe destacar que se cuenta con un caudal de información muy vasto que alcanza a prácticamente todas las áreas programáticas. Una tarea primordial para organizar el sistema de evaluación y monitoreo es analizar la utilidad y pertinencia de cada uno de los instrumentos a la luz de los requerimientos de evidenciar los resultados e impactos del programa.

La información producida por los equipos de la OCEPR tiene más la mirada puesta en los procesos y en el cumplimiento de metas de desempeño que en los resultados e impactos de corto y mediano plazo. De ahí que tengan el desafío de poder demostrar que es la mejor alternativa de política social del Estado, a partir de su estrategia y enfoque en el fortalecimiento de la participación ciudadana como mecanismo de inclusión social y en el cambio en los diseños institucionales para promover procesos de rendición o *accountability*.

La evaluación de medio término debería tener un énfasis especial en el análisis de la institucionalidad del programa, ya que constituye una nueva forma de hacer políticas sociales en el país con el concurso de estrategias intersectoriales.

Existen numerosos instrumentos de relevamiento de información cualitativa y cuantitativa (diferentes guías de pautas de grupos focales para diferentes actores, cuestionario para los líderes comunitarios y los residentes de las comunidades y su caracterización socioeconómica –infraestructura física, social y de viviendas, modelo de evaluación y seguimiento de las actividades de los componentes de la organización comunitaria, autogestión, desarrollo socioeconómico–, seguimiento de las actividades financiadas con el fondo del Fideicomiso Perpetuo, modelo de entrevistas a actores clave, registros de observaciones en terreno, etcétera).

Sería muy útil realizar un ejercicio para diseñar, organizar y preparar el sistema de evaluación, sacando el mayor provecho posible a lo que ya se ha construido, aplicado y procesado, y por otra parte, identificar con suficiente precisión cuáles serán los instrumentos que habrá que completar o diseñar (cuantitativos y cualitativos). El ejercicio podría contener las siguientes actividades:

- Identificar para cada componente del Proyecto las dimensiones que ingresarán al estudio. Para hacer este ejercicio será preciso identificar las dimensiones sobre las que se espera tener incidencia.
- Identificar para cada una de las dimensiones seleccionadas la batería de indicadores clave de resultados e impactos operacionalizados y su unidad de análisis. Ésta es la parte más sustantiva del ejercicio en la medida que se ha observado, por ejemplo, que se han diseñado y aplicado una gran cantidad de preguntas para caracterizar el fortalecimiento del capital social, los estilos, tipos, grados de participación ciudadana en las diversas posibilidades que ofrece el programa a los residentes de las comunidades, etcétera. La información relevada debería servir de base para construir algunos indicadores resumen que den cuenta de los resultados e impactos en ese sentido. Los indicadores resumen podrían estar categorizados.
- El encadenamiento del Proyecto se refleja en la cantidad de metas establecidas para cada una de las áreas programáticas y sus respectivos componentes. Debe analizarse este encadenamiento para identificar cuáles de ellas se corresponden con resultados e impactos de las intervenciones y cuáles de ellas constituyen medios para lograrlas. Esta situación determina que algunos de sus indicadores serán de efectos y otros serán de procesos.
- Identificar cuáles de los instrumentos de relevamiento de la información disponible permite construir cada uno de los indicadores identificados o, en su defecto, qué instrumentos deberán construirse o ampliarse.
- Un indicador puede ser relevado por más de un instrumento, por lo que habrá que triangular la información
- Identificar los indicadores clave para la evaluación de la gestión (diseño, ejecución y resultados intermedios y finales) del programa y los proyectos incluyendo el análisis de la estructura de costos, el costo-eficiencia y el costo-eficacia de cada una de las intervenciones.
- Los impactos de las acciones de capacitación que ha aplicado el programa podrían reflejarse en los valores que asumen los indicadores que se considerarán en cada una de las dimensiones clave.
- Generar una matriz con la información de los puntos anteriores. Dicha matriz será el punto de referencia de la evaluación del programa.
- Si se construyeran grupos de control, se deberán relevar los mismos indicadores que para las Comunidades Especiales bajo programa.

La propuesta de diseño de esta matriz de indicadores clave del sistema de evaluación de ninguna manera excluye el análisis de desempeño, avances y logros que vienen desarrollando los equipos programáticos del programa sobre todas las actividades puestas en práctica.

EL MONITOREO COMO SISTEMA DE AUTOEVALUACIÓN (AUTOMONITOREO) Y COMO SISTEMA ESTRATÉGICO DE EVALUACIÓN: UNA PROPUESTA PARA EL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

LOS INDICADORES

Los indicadores son esenciales para cualquier actividad evaluativa. Son rastros o señales que revelan cómo se comporta una variable en la realidad. Sirven para observar, medir y verificar los cambios cuantitativos y cualitativos que presenta, en determinado momento, cierta variable asociada a las características de uno o más problemas detectados y sobre los cuales se pretende incidir.

A través de ellos, es factible conocer el grado de avance de un programa o acción, estableciendo comparaciones entre lo planificado y lo efectivamente realizado y obtenido, en términos de sus actividades y procesos, productos, cobertura, nivel de alcance de los objetivos tanto generales como específicos, etcétera.

En la planificación de un programa o intervención, los indicadores permiten describir la situación inicial y establecer y precisar las metas y resultados esperados en distintos momentos a lo largo de la vida del programa. En la evaluación y el monitoreo, los indicadores guían el relevamiento de información pertinente, permiten establecer juicios de valor sobre la ejecución del programa y facilitan la toma de decisiones de los actores que intervienen.

Para la construcción de los indicadores, metodológicamente hay que recorrer tres momentos:

1. Selección de la unidad de análisis. Es la selección del elemento mínimo de estudio, observable o medible, en un contexto y en un espacio dados. Por ejemplo, si se quiere establecer el grado de alcance de los resultados esperados, la unidad de análisis serán los objetivos específicos del programa, cuya definición ya contempla el contexto y el espacio.
2. Identificación de las variables. Las variables son las características, cualidades, elementos o componentes de una unidad de análisis, las cuales pueden modificarse o variar en el tiempo. Siguiendo el ejemplo anterior, para identificar las variables se deben desglosar los objetivos específicos en sus componentes, elementos, atributos

y/o temas relevantes, que en su conjunto constituyen los objetivos para los cuales se quiere construir los indicadores.

3. Definición de los indicadores. A cada variable que se considere relevante se le debe formular al menos un indicador, a través del cual se pueda valorar y evaluar la dinámica de ésta. Para ello, en el caso anterior, se debe convertir y expresar a cada variable relevante que conforman a los objetivos específicos en un patrón o categoría de valoración y evaluación. Por ejemplo, si una de las variables seleccionadas es “acceso a servicios financieros” uno de los indicadores relacionado puede ser “cantidad y monto de préstamos desembolsados”.

Hay indicadores históricamente contruidos, es decir, indicadores que han sido diseñados con anterioridad y que pueden servir para evaluar algunos programas en determinados contextos. Pero no hay indicadores absolutos, o sea que ningún indicador sirve para evaluar todo programa y para todo contexto en el que se ejecuta. En esa medida, los indicadores requieren ser definidos tomando en consideración el espacio, el contexto y la especificidad del programa que se evalúa.

La selección de indicadores está relacionada con los distintos aspectos que conforman la intervención. Es decir, puede determinarse la necesidad de monitoreo de los procesos internos (administrativos, contables, recursos humanos, etcétera) y de los resultados que se obtienen a partir de sus acciones, la interacción con otros programas o acciones, u otras cuestiones que se consideren importantes.

Es necesario, entonces, un marco que identifique tanto los aspectos de la intervención como los indicadores a ser utilizados para cada caso. Para ello, se proponen cuatro categorías generales de indicadores para la evaluación. Estas categorías, a su vez, tienen un encadenamiento lógico que se relaciona con la secuencia de causas y efectos de las instancias de un programa. Los indicadores pueden ser:

- Indicadores de proceso: son aquellos indicadores que facilitan el seguimiento de la implementación de las actividades. Están estrictamente relacionados con la ejecución de la intervención y dan cuenta de su desempeño.
- Indicadores de producto: estos indicadores dan cuenta de la oferta de bienes y/o servicios brindados (características de las prestaciones, costo unitario, calidad, etcétera).
- Indicadores de cobertura: dan cuenta de la relación de las acciones con los beneficiarios actuales y potenciales de sus prestacio-

nes, considerando el grado de alcance de las metas de cobertura planteadas, pudiendo incluir variables que reflejen el uso efectivo y la accesibilidad a las prestaciones.

- Indicadores de resultado e impacto: reflejan el grado de alcance de los objetivos específicos y generales de la intervención y las contribuciones del mismo a resolver directamente problemas y/o necesidades de la población beneficiaria.

OBJETIVO DEL AUTOMONITOREO

El automonitoreo consiste en la comprobación periódica de la ejecución de programas, y busca establecer el grado en que las actividades, el cronograma de trabajo, los productos previstos y otras acciones se cumplen acorde a lo planificado, de modo que al detectarse deficiencias e incongruencias se puedan tomar oportunamente acciones correctivas.

El automonitoreo es la verificación continua de la realización de un plan, cuyos objetivos son:

- Proporcionar información permanente a los responsables del programa acerca de hasta qué punto las actividades del mismo se desarrollan de la manera en que se las había planificado y de qué forma se han utilizado los recursos disponibles.
- Facilitar –a través de lineamientos claros– la tarea de modificar lo planificado.

Dado que no todos los aspectos del programa pueden ser determinados de antemano, más aún teniendo en cuenta que estos no son entidades cerradas, sino por el contrario, interactúan permanentemente con el contexto socioeconómico y político en el cual están inmersos, y con otros programas en vigencia, el monitoreo y las modificaciones que de él se deriven deben estar contemplados en el propio diseño de los programas.

Es aquí, principalmente, donde el automonitoreo se diferencia de una actividad de auditoría, ya que no se trata del control y fiscalización externa de los recursos ejecutados y disponibles, sino de una actividad evaluativa interna y permanente que toma como insumos la información cuantitativa y también la cualitativa, generada por la interacción permanente con su contexto y los elementos que lo condicionan. Como actividad evaluativa constante de la gestión de cada programa, el monitoreo ayuda a lograr los objetivos en un marco presupuestario y temporal definido y es un recurso necesario para el perfeccionamiento del programa. No se pueden mejorar los programas a menos que se tenga información sobre sus puntos débiles y fuertes, y sobre los medios a su alcance.

DISEÑO DEL PLAN DE AUTOMONITOREO

Operativamente, para desarrollar una actividad de automonitoreo en los programas, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

DETERMINAR

- Quién necesita qué información.
- Para qué propósito.
- Con qué frecuencia se necesita.
- En qué forma se necesita.
- Quiénes estarán involucrados en el proceso.
- Recursos necesarios y disponibles.

Estas cuestiones únicamente pueden ser resueltas por las personas que llevarán a cabo la actividad, pero esa información determinará en gran medida todos los puntos considerados posteriormente y que completan las tareas necesarias para efectuar el monitoreo.

CONSTRUCCIÓN Y SELECCIÓN DE LOS INDICADORES

Para llevar adelante la actividad de monitoreo, es necesario definir el conjunto de indicadores que serán monitoreados y a través de los cuales se obtendrá la información necesaria acerca de la “marcha” de las acciones del programa. Por tal motivo, la construcción y selección de esos indicadores es una instancia relevante dentro del proceso, en la cual se debe decidir qué es lo que se quiere evaluar y por medio de qué información.

PERIODICIDAD DEL RELEVAMIENTO

La periodicidad en el relevamiento de la información de los indicadores estará condicionada principalmente por tres factores:

1. El tipo de indicador: existen indicadores que, por la naturaleza de las variables que miden, para ser efectivos requieren una periodicidad en el relevamiento distinta de otros. Por ejemplo, los indicadores referentes al cumplimiento de la programación presupuestaria pueden ser relevados trimestralmente, en cambio aquellos referentes a los resultados obtenidos por la implementación del programa es probable que deban ser relevados anualmente o al menos semestralmente.
2. Las características del programa: las características propias de cada programa también pueden influir en el relevamiento de algunos

indicadores. Por ejemplo, en un programa de servicios agropecuarios, donde una de sus prestaciones es la entrega de insumos básicos para la producción, el indicador de oportunidad del producto (bien o servicio entregado) será pertinente relevarlo teniendo en cuenta la iniciación y duración de los ciclos productivos. En otros casos, la ejecución de actividades esenciales de un programa responde a los tiempos contemplados en su cronograma, construido de acuerdo a las necesidades del mismo, por lo que el indicador correspondiente al cumplimiento de la programación de esas actividades deberá tener una periodicidad de relevamiento acorde al cronograma previsto.

3. La necesidad de información: si bien generalmente se considera que los resultados de la actividad de monitoreo deben ser trimestrales, o a lo sumo semestrales (aunque teniendo en cuenta los dos puntos anteriores, esto no sea para todos los indicadores), también aquí influye la necesidad de la información por parte de quienes la requieren, lo que determinará a su vez la periodicidad del relevamiento.

Por ejemplo, uno de los instrumentos que la OCEPR desarrolló, el estudio “Perfil socioeconómico de la población residente en Comunidades Especiales”, debe ser actualizado cada cuatro o cinco años por la envergadura de la recopilación de datos. Pero hay otros instrumentos que podrían ser actualizados cada seis meses o anualmente. Lo importante es que las decisiones de la periodicidad se tomen con conciencia del costo, el esfuerzo y la utilidad de cada uno de los instrumentos según los criterios que hemos esbozado.

SELECCIÓN DE MÉTODOS PARA EL RASTREO DE LOS INDICADORES

Es relevante llegar a identificar los métodos para rastrear los indicadores e informar sobre el progreso. Se pueden utilizar distintos métodos, como por ejemplo: observación, entrevistas, encuestas, informes de rutina, informantes clave, trabajo de campo, etcétera. Se utilizan métodos formales o informales, cuantitativos y cualitativos.

El proceso de selección de los indicadores también se encuentra muy ligado a este punto, ya que al definir la inclusión de uno u otro indicador se debe contemplar las posibilidades reales de que éste pueda ser, en términos metodológicos, monitoreado y con la frecuencia que se defina.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE INFORMES

Finalmente, está la etapa de analizar la información relevada a partir de los indicadores seleccionados y con relación a los objetivos del monitoreo.

Es conveniente realizar un informe en el cual pueda elaborarse una síntesis de la información relevada, acerca de las actividades im-

plementadas, los recursos involucrados y los resultados obtenidos en el marco del Proyecto. La estructura del informe puede estar basada en los indicadores seleccionados, es decir, que cada indicador que se incluya en la actividad de monitoreo podría ser un título del informe.

ESQUEMA DE INDICADORES GENÉRICOS PARA EL AUTOMONITOREO

Al final de este capítulo, en el Esquema preliminar, presentamos un esquema de indicadores genéricos, a modo de propuesta, que puede ser empleado para el automonitoreo de los proyectos que coordina la OCEPR. Se encuentra organizado de acuerdo a las categorías descritas anteriormente y contemplando que la periodicidad “ideal” para su relevamiento dependerá de las características del tipo de proyecto.

Los indicadores propuestos deben someterse a un proceso de adaptación a partir de las características y los mecanismos de ejecución de cada proyecto, de forma tal que sea factible su implementación y se contemplen las especificidades de cada caso.

EL MONITOREO ESTRATÉGICO

Una estrategia de intervención basada en un conjunto de programas u acciones requiere del seguimiento permanente de la situación de cada uno de ellos, así como de la ejecución de las actividades propias de la coordinación general. En ese contexto, es imprescindible que los decisores puedan contar con información permanente y relevante sobre tales cuestiones, a través de la instalación de un sistema centralizado de monitoreo estratégico.

La información generada en el ámbito de los programas u acciones debe proponerse superar el seguimiento estrictamente físico-financiero, por una alternativa que contemple también las características de las actividades realizadas, de los productos obtenidos y de los resultados alcanzados.

OBJETIVO DEL MONITOREO ESTRATÉGICO

A través del seguimiento periódico de la ejecución de los programas-proyectos, proporcionar información permanente a las autoridades responsables acerca de las actividades realizadas, los recursos utilizados y los disponibles, y los resultados obtenidos, en relación con lo planificado. A partir de ello, es factible detectar debilidades y fortalezas proporcionando un mayor número de elementos para la toma de decisiones sobre acciones futuras.

DISEÑO DE UN SISTEMA DE MONITOREO ESTRATÉGICO

El diseño para la instalación de un sistema de monitoreo estratégico es uno de los puntos determinantes del éxito o fracaso de esta actividad evaluativa. La envergadura del sistema, que debe reunir información

de distintos programas-proyectos en ejecución, provoca que la complejidad en el diseño sea siempre mayor a la que resulta de una actividad interna de monitoreo de cada uno de ellos.

La complejidad en el diseño y la operacionalización del sistema puede ser reducida si el monitoreo estratégico se implementa con intervenciones que ya realizan su propio automonitoreo de las acciones que desarrollan y esa información puede ser utilizada como insumo del sistema. En ningún caso se plantea que el sistema deba reemplazar al automonitoreo, sino por el contrario, deben complementarse.

De todas formas, para la implementación de un sistema de monitoreo estratégico se requiere que los programas-proyectos involucrados comiencen, si no lo hacen ya, a registrar información básica con criterios homogéneos, de manera ordenada y sistemática de sus actividades, recursos y resultados obtenidos, la cual deberá ser un insumo para la construcción de los indicadores del monitoreo estratégico.

Se propone aquí un esquema para diseñar un sistema de monitoreo estratégico que pueda ser utilizado por la OCEPR, en el cual deberían tenerse en cuenta los siguientes puntos:

INSTANCIAS INVOLUCRADAS

El primer punto que debe definirse es cuáles serán las instancias involucradas dentro del sistema y qué funciones y responsabilidades tendrán cada una de ellas. La resolución de este punto determinará, a su vez, el circuito interno del sistema. En este sentido, la instalación del sistema de monitoreo estratégico involucra las siguientes instancias a modo de ejemplo:

- Equipo de trabajo, comisión técnica u organismo responsable del sistema: se propone que se formalice una Unidad de Monitoreo, Estadísticas e Información en la OCEPR, integrada por recursos humanos con buena formación en estadísticas y evaluación. Las funciones de dicha unidad deben ser las siguientes:
 - Establecer un esquema de indicadores genéricos que integrarán el monitoreo, adaptarlos a las características propias de cada intervención y definir el tipo de información básica necesaria para construir los indicadores y la periodicidad del relevamiento de la misma.
 - Consolidar en un mismo instrumento informático de registro la información básica requerida para la construcción de los indicadores del sistema (planillas de registro y consolidación de la información básica).
 - Proponer, basándose en las necesidades de información de las autoridades, el diseño y contenido de los informes periódicos del sistema.

- Brindar apoyo técnico para la implementación del sistema, particularmente sobre el esquema de indicadores específicos, la información básica requerida, la periodicidad de su relevamiento, la planilla de registro y consolidación de la información básica, el circuito de información y las características de los informes propios de cada área programática.
 - Realizar el seguimiento de la actividad de monitoreo, de acuerdo a las condiciones establecidas y al cronograma de trabajo aprobado.
 - Recepcionar y centralizar los informes de cada área programática conteniendo la información básica requerida para la construcción de los indicadores del sistema.
 - Procesar la información básica relevada para construir los indicadores.
 - Analizar el resultado de los indicadores en función de los requerimientos de las autoridades.
 - Realizar los informes para cada período con la síntesis de la información que proveen los indicadores de monitoreo.
-
- Unidades y divisiones responsables de las áreas programáticas: las funciones de cada una de estas unidades y divisiones que integran el sistema deberían ser las siguientes:
 - Designación de una persona responsable del sistema de monitoreo estratégico ante la Comisión Técnica, quién deberá hacer efectiva la entrega del informe en tiempo y forma conteniendo la información básica requerida.
 - Implementar un sistema de relevamiento y registro de información de la ejecución de las áreas programáticas en función de las características de la información básica requerida.
 - Producir en tiempo y forma la información básica requerida para la construcción de los indicadores del sistema.
 - Elevar dicha información a la Unidad de Monitoreo, Estadísticas e Información de acuerdo al cronograma establecido.

PERIODICIDAD DEL SISTEMA

La periodicidad “ideal” contemplada en un sistema de monitoreo estratégico y, por lo tanto, de los informes producidos sintetizando el resultado de los indicadores es trimestral. Sin embargo, esto puede estar condicionado por distintos factores como la necesidad de información en tiempos distintos, el número de intervenciones y los recursos físicos y humanos involucrados, la complejidad en el relevamiento de la información básica requerida, etcétera.

De todas formas, seguramente no será relevada la totalidad de los indicadores en todos los informes debido a que, por su naturaleza,

existen algunos de ellos (por ejemplo, indicadores de resultados que se consideran de aplicación semestral o anual) que no justifican una periodicidad trimestral. Por lo tanto, debe establecerse también la periodicidad para cada uno de los indicadores del esquema. Esto determinará cuáles de ellos integrarán cada informe. Para ello se adjunta el Anexo II en forma de matriz operacionalizada.

LOS INDICADORES DEL SISTEMA

Para la construcción y selección de los indicadores del sistema, se utiliza la misma metodología y categorías definidas anteriormente. En este proceso, deben considerarse las características propias de cada área programática y el tipo de información básica que les será requerida a éstas para la construcción de cada indicador.

Más adelante se presenta un esquema de indicadores tentativo para su utilización en el sistema de monitoreo de la OCEPR.

INFORMACIÓN BÁSICA REQUERIDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

La información básica requerida a cada unidad y división es la que permite que se puedan construir los indicadores en los distintos niveles de agregación. Es el insumo principal del sistema, y debe ser responsabilidad de cada instancia involucrada realizar su entrega en tiempo y forma.

En cada instancia se debe establecer el tipo de información básica que será requerida, la periodicidad y los instrumentos para que ésta sea registrada de acuerdo a las necesidades establecidas en el diseño del sistema.

Tanto el tipo de información básica requerida como la periodicidad de su relevamiento estarán condicionados por los indicadores que se hayan seleccionado para el monitoreo y la periodicidad de aplicación de los mismos.

DEFINICIÓN DEL CRONOGRAMA DEL SISTEMA

Es importante definir un cronograma anual de las actividades que componen el sistema de manera precisa y que involucre a todas las instancias, a través del cual queden establecidas las tareas y responsabilidades de cada una de ellas.

El cronograma debe contemplar los tiempos para el relevamiento de la información básica por parte de cada proyecto; el registro y consolidación de esa información en los instrumentos determinados; el envío de la información básica a la Comisión Técnica; el procesamiento y construcción de los indicadores agregados por parte de esta última; y la producción de los informes periódicos del sistema de monitoreo.

ESQUEMA PRELIMINAR DE INDICADORES PROPUESTOS PARA LA OCEPR

Los indicadores están organizados utilizando las categorías de proceso, producto, cobertura y resultados, tanto para la coordinación general, como para las áreas programáticas.

ÁREAS PROGRAMÁTICAS

- Organización comunitaria.
- Desarrollo socioeconómico comunitario.
- Coordinación interagencial.
- Proyectos especiales.
- Infraestructura y vivienda.

PARA LA COORDINACIÓN GENERAL

1. Indicadores de proceso
 - Cumplimiento de la programación presupuestaria: montos comprometidos y desembolsados con relación a lo planificado. Total y desagregado por área programática y localización geográfica (región y municipio).
 - Gasto: gastos operativos/gasto total. Desagregado por área programática.
 - Grado de cumplimiento de la programación por actividades programadas, al nivel de la coordinación general. Por ejemplo:
 - Actividades de capacitación del personal en áreas programáticas.
 - Actividades evaluativas.
 - Actividades de divulgación.
 - Tiempo real: tiempo empleado en la realización de actividades y procesos esenciales programados, respecto del tiempo previsto.
2. Indicadores de cobertura
 - Cumplimiento de la meta de cobertura, tomando en conjunto todas las áreas programáticas:
 - Número total de personas beneficiarias/número total de personas beneficiarias proyectadas atender. Total y por localización geográfica (región, municipio, comunidad).
 - Número total de Comunidades Especiales atendidas/número total de Comunidades Especiales proyectadas a atender. Total y por localización geográfica (región y municipio).

3. Indicadores de resultados

- Alcance de los resultados esperados: resultados obtenidos con relación a las metas generales de la OCEPR. Total y por localización geográfica:
 - Comunidades Especiales que se consideran organizadas y que actúan bajo los principios de la autogestión (según índice).
 - Comunidades Especiales donde se considera que un alto porcentaje de las familias ha mejorado social y económicamente (variación en principales indicadores sociales que caracterizan a las Comunidades Especiales).
 - Comunidades Especiales que han sido rehabilitadas física y ambientalmente.
 - Comunidades Especiales que presentan logros en más de una meta de las anteriores.
 - Grado de satisfacción, aceptación y reconocimiento de las Comunidades Especiales con las acciones de la OCEPR.
 - Nivel de inversión realizada.
- Resultados no esperados: resultados obtenidos, positivos y negativos, no planificados. Total y por localización geográfica.

PARA LAS ÁREAS PROGRAMÁTICAS

1. Proceso

- Cumplimiento de la programación presupuestaria: montos comprometidos y desembolsados con relación a lo planificado. Para cada área programática y desagregado por tipo de prestación y localización geográfica.
- Grado de cumplimiento de la programación por actividades esenciales: actividades ejecutadas respecto de las programadas, en el ámbito de los planes operativos anuales de la unidad.

2. Cobertura

- Organización comunitaria:
 - Reuniones de supervisión.
 - Identificación de comunidades.
 - Conformación de bases de datos.
 - Realización de encuestas.
 - Actividades de planificación y revisión de acciones.
 - Actividades de estimulación a la participación de diferentes actores.
 - Conformación de la Red de Jóvenes Facilitadores.

- Desarrollo socioeconómico comunitario:
 - Identificación y articulación de recursos para facilitar el desarrollo económico.
 - Establecimiento de acuerdos con sectores privados.
 - Diseños curriculares para capacitación en diversas temáticas.
 - Actividades de instalación y desarrollo de los CAADEC.
 - Actividades de instalación de los Centros de Capacitación Familiar y Desarrollo Infantil.
- Coordinación interagencial:
 - Identificación de agencias de colaboración.
 - Establecimiento de acuerdos con agencias.
 - Actividades de promoción y articulación con agencias.
- Proyectos especiales
 - Actividades de instalación de los Centros Tecnológicos.
- Infraestructura y vivienda:
 - Identificación de prioridades (OCEPR).
 - Elaboración de planes (OCEPR).
 - Coordinación del presupuesto y las fuentes de financiamiento (Agencia).
 - Licitaciones (Agencia).
 - Seguimiento de obras (Agencia).
 - Supervisión de obras (OCEPR).
 - Tiempo real: tiempo empleado en la realización de actividades y procesos esenciales programados, respecto del tiempo previsto.
 - Cumplimiento de metas físicas: número total de prestaciones realizadas/número total de prestaciones proyectadas realizar. Por tipo de prestación y localización geográfica. Por ejemplo:
 - Organización comunitaria
 - Visitas comunitarias y eventos de promoción de organización. Por tipo de evento (conformación de juntas, asambleas, reuniones, actividades de estimulación, etcétera).
 - Eventos de capacitación, por tipo de participantes y beneficiarios; masificación (lideratos, de base, etcétera).
 - Eventos de autogestión y apoderamiento. Por tipo de evento (encuentros de líderes, conformación de redes, etcétera).
 - Eventos de participación democrática, movilización, experiencias de co-administración, asambleas de toma de decisión.

- Establecimiento de Comité de Trabajo.
- Instalación y seguimiento de los CAADEC.
- Apoyo a la implementación de proyectos de desarrollo comunitario.
- Actividades de promoción de alianzas.
- Desarrollo socioeconómico comunitario
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica para formación de microempresas.
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica para la formación de cooperativas.
 - Identificación de proyectos socioeconómicos comunitarios.
 - Seguimiento de proyectos socioeconómicos.
 - Eventos de promoción del empleo.
 - Implementación de programas de limpieza y conservación del ambiente.
 - Establecimiento de empresas de autogestión en las comunidades.
 - Visitas comunitarias.
- Coordinación interagencial
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica.
 - Proyectos identificados.
 - Proyectos en ejecución con la colaboración interagencial.
 - Proyectos terminados con la colaboración interagencial.
 - Actividades recreativas, de fortalecimiento familiar, salubridad, seguridad pública.
 - Visitas comunitarias.
 - Promoción y supervisión de las actividades en las Comunidades Especiales referidas a servicios de las agencias.
- Proyectos especiales
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica.
 - Diseño e implementación de proyectos socioeconómicos.
 - Actividades de orientación y promoción.
 - Diseño e implementación de programas de desarrollo social.
 - Visitas comunitarias.

- Infraestructura y vivienda
 - Proyectos iniciados según tipología (rehabilitación de viviendas, viviendas nuevas, reubicación, construcción y rehabilitación de infraestructura por tipo).
 - Grado de avance de las obras (al 25%, al 50%, al 75%).
 - Proyectos terminados según tipología.

3. De productos

- Costo: costo unitario de la prestación (por unidad de producto excluyendo los costos de gestión del programa):
- Organización comunitaria
 - Costo promedio de los distintos tipo de eventos del área.
- Desarrollo socioeconómico comunitario
 - Costo promedio de los distintos tipo de eventos capacitación y asistencia técnica del área.
 - Costo promedio de instalación de microempresas.
 - Costo promedio de eventos de promoción del empleo.
- Coordinación interagencial
 - Costos promedio de los proyectos implementados (educativos, culturales).
 - Costo de las actividades recreativas, de fortalecimiento familiar, salubridad, seguridad pública, etcétera.
 - Costos de los referidos.
- Proyectos especiales
 - Costo promedio de los CAADEC/por número usuarios en programas.
 - Costo promedio de los Centros Tecnológicos.
 - Costo promedio de los Centros de Capacitación Familiar y Desarrollo Infantil.
- Infraestructura y vivienda
 - Costo promedio de los proyectos según tipología (rehabilitación de viviendas, viviendas nuevas, reubicación, construcción y rehabilitación de infraestructura por tipo).

4. De calidad

- Características de la prestación realizada y adecuación a las necesidades que intenta cubrir identificadas en la población objetivo. Por ejemplo:
 - Características de los eventos de capacitación y su adecuación con las necesidades identificadas.
 - Características de los proyectos socioeconómicos.
 - Características de los proyectos de vivienda e infraestructura.

- Oportunidad del producto: tiempo y forma de entrega del producto. ¿Se respetan las necesidades y tiempos de los beneficiarios al realizar las prestaciones? Por ejemplo:
 - Los eventos responden en tiempo y forma a las necesidades.
 - Los proyectos se implementan en tiempo y forma, según tipo de proyecto.
 - Los acuerdos interagenciales se logran y cumplen en tiempo y forma.
- Cumplimiento de la meta de cobertura, para cada una de las áreas programáticas:
 - Número total de personas beneficiarias/número total de personas beneficiarias proyectadas a atender. Total y por localización geográfica (región, municipio, comunidad). Por ejemplo:
 - Participantes en los distintos eventos de capacitación y asistencia técnica.
 - Beneficiarios de proyectos comunitarios.
 - Beneficiarios de proyectos de desarrollo económico.
 - Beneficiarios de proyectos educativos y culturales.
 - Beneficiarios atendidos por los CAADEC y los Centros.
 - Beneficiarios de planes de vivienda: rehabilitación, reubicación y nuevas viviendas.
 - Beneficiarios de proyectos de infraestructura.
 - Beneficiarios de proyectos especiales.
 - Número total de Comunidades Especiales atendidas/número total de Comunidades Especiales proyectadas a atender. Total y por localización geográfica (región y municipio). Por ejemplo:
 - Comunidades con necesidades identificadas y planes de desarrollo elaborados.
 - Comunidades donde se desarrollaron acciones para la organización y la autogestión.
 - Comunidades donde se instalan CAADEC y Centros.
 - Comunidades con proyectos de vivienda e infraestructura.
 - Comunidades con proyectos de desarrollo socioeconómico.
 - Comunidades con proyectos educativos y culturales.
 - Demanda: proyectos presentados/proyectos en curso/proyectos concluidos, por localización geográfica:
 - Proyectos comunitarios.
 - Proyectos de capacitación y asistencia técnica.
 - Proyectos de desarrollo socioeconómico.
 - Proyectos educativos y culturales.
 - Proyectos especiales.
 - Proyectos de vivienda.
 - Proyectos de infraestructura.

5. De resultados

- Alcances de los resultados esperados: resultados esperados obtenidos en relación con los objetivos de cada área programática. Por localización geográfica:
 - Organización comunitaria
 - Comunidades Especiales con Juntas Comunitarias organizadas e incorporadas. Reglamento y planes de trabajo elaborados.
 - Incremento en la utilización de mecanismos e instrumentos participativos para la determinación de planes de desarrollo comunitarios y para la resolución de conflictos.
 - Planes de trabajo de las comunidades en diseño, en desarrollo y finalizados.
 - Comunidades Especiales consideradas exitosas en la aplicación del Modelo de Organización para el Apoderamiento y la Autogestión.
 - Comunidades con CAADEC instalado y operando adecuadamente.
 - Comunidades Especiales movilizadas por sus reivindicaciones.
 - Desarrollo socioeconómico comunitario
 - Microempresas promocionadas funcionando adecuadamente.
 - Cooperativas promocionadas funcionando adecuadamente.
 - Tasa de perdurabilidad de los emprendimientos.
 - Puestos de trabajo generados.
 - Incidencia en los ingresos de los hogares de la comunidad.
 - Empresas de autogestión comunitarias promocionadas funcionando adecuadamente.
 - Comunidades que mejoraron sus condiciones ambientales.
 - Grado de satisfacción de la demanda identificada.
 - Coordinación interagencial
 - Variación en la cantidad y tipo de agencias participantes.
 - Recursos invertidos a partir de la coordinación interagencial.
 - Adecuación de las acciones y los recursos provistos por las agencias en relación con la demanda identificada en los planes sociales.

- Plan de desarrollo integral de infraestructura y vivienda (PDI).
- Proyectos especiales
 - Grado de adecuación de los CAADEC y los Centros a la estrategia de la OCEPR.
 - Nivel de integración de las comunidades con las actividades de los CAADEC y los Centros.
 - Sustentabilidad de los proyectos especiales.
- Infraestructura y vivienda
 - Comunidades con viviendas e infraestructura adecuadas.
 - Inversión realizada.
 - Porcentaje de ejecución del Proyecto “Mil Millones”
 - Grado de satisfacción de la demanda identificada en vivienda e infraestructura.
 - Plan de desarrollo integral de infraestructura y vivienda (PDI).
- Resultados no esperados: resultados obtenidos, positivos y negativos, no planificados. Por localización geográfica.