

UNDP

Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas

OESP Handbook Series

Junta editorial: Sharon Capeling-Alakija, Abdenour Benbouali, Barbara Brewka
and Djibril Diallo

Directora de publicaciones: Brigette Hinds

© OESP, 1997

Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza, New York, NY 10017

ÍNDICE

Prólogo
Prefacio
Introducción

PARTE I. MARCO DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

1. Misión del PNUD
2. Políticas de monitoreo y evaluación del PNUD
3. ¿Qué son el monitoreo y la evaluación?
4. Objetivos
5. El monitoreo y la evaluación y el ciclo de los programas/proyectos
6. Obstáculos y desafíos

7. Selección de los programas y proyectos que deben ser objeto de monitoreo y evaluación
8. Temas centrales sustantivos
9. Mecanismos de monitoreo y tipos de evaluación
10. Evaluación de las carteras de proyectos de los países
11. Monitoreo y evaluación y esferas temáticas e concentración del PNUD
12. Indicadores
13. Sistema de calificación
14. Informes
15. Retroalimentación
16. Partes interesadas
17. Planificación del monitoreo y la evaluación en el contexto del marco de cooperación con el país (CCF)
18. Financiamiento
19. Responsabilidades y capacidades

PARTE II. ELABORAR INSTRUMENTOS SELECCIONADOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Introducción

20. Selección de los indicadores
21. Modelo del informe de monitoreo
 - [Presione aquí para visualizar](#)
 - [Presione aquí para traer un formato WordPerfect](#)
22. Un plan de evaluación de alcance nacional
 - [Presione aquí para visualizar](#)
 - [Presione aquí para traer un formato WordPerfect](#)
23. Planificación y gestión de una evaluación
24. Evaluación de un programa subregional
25. Informe de evaluación de mitad de período sobre un proyecto de desarrollo de la capacidad: modelo de esquema.

Glosario

Bibliografía

Siglas utilizadas

PROLOGO

Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas es la primera revisión, desde 1988, de las directrices de monitoreo y evaluación del PNUD. El objetivo de esta nueva edición es incorporar los recientes avances metodológicos conseguidos en el terreno del monitoreo y la evaluación, reflejar los progresos realizados en las modalidades de aplicación, como la ejecución nacional, el enfoque programático y el desarrollo participativo, responder a la necesidad de armonización dentro del sistema de las Naciones Unidas y facilitar directrices válidas para los nuevos mecanismos de programación.

Los países en que se ejecutan programas --sus gobiernos, el sector privado y las organizaciones civiles-- desean comprobar que los programas del PNUD de cooperación para el desarrollo consiguen de hecho resultados, que se manifiestan en un mejor entorno de políticas, procesos participativos y, en definitiva, mejoras en las condiciones de vida. Igualmente, los países donantes se encuentran sometidos a un examen cada vez más atento de la opinión pública sobre la forma en que se gastan los escasos recursos públicos, por lo que el PNUD debe ocuparse de demostrar que su aportación puede representar una diferencia real y mejorar tangiblemente el bienestar de la población más pobre y hacerlo en forma eficiente y eficaz en función de los costos.

La evaluación es fundamental para el logro de resultados y para la demostración de los mismos. El fortalecimiento de nuestra capacidad organizativa para realizar esta función trascendental forma parte del cambio estratégico hacia una gestión basada en los resultados, una mayor atención al aprendizaje institucional y una rendición de cuentas más estricta.

Estoy seguro de que este manual será un instrumento útil para aquellos de vosotros que tenéis la responsabilidad de gestionar las acciones de monitoreo y la realización eficaz las actividades de evaluación.

James Gustave Speth

PREFACIO

Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas ofrece a los profesionales que se ocupan de los problemas del desarrollo un conjunto de herramientas, ejemplos, ejercicios y estudios monográficos de evaluación que les ayudarán a traducir los planes en acciones concretas y la teoría en realidad. Tiene como objetivo ayudar a las oficinas en los países a transformar el actual sistema de monitoreo y evaluación del PNUD en un mecanismo más orientado a los resultados, más atento a las nuevas exigencias en favor de una mayor responsabilidad y más válido como fuente de aprendizaje tanto para apoyar la toma de decisiones como para orientar la programación en el futuro. Esta iniciativa es resultado de la necesidad de disponer de materiales de referencia de más fácil consulta para el usuario con el fin de responder a los cambios que están teniendo lugar en el PNUD y, en general, en el campo de la cooperación para el desarrollo.

El proceso de elaboración de las directrices, sabiamente dirigido por Abdenour Benbouali, ha constituido un esfuerzo de colaboración entre muchas personas, y deseamos expresarles aquí nuestro reconocimiento. A lo largo de todo el proceso han sido de especial utilidad las constructivas ideas de nuestros colegas de la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas (BPPS). Debemos agradecer también los valiosos comentarios de la Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNSO), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y las Direcciones Regionales de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe. Los asociados del PNUD en el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Evaluación ayudó a aclarar muchas cuestiones de fondo y estamos especialmente agradecidos al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que han examinado detalladamente las directrices y han facilitado útiles informaciones y sugerencias.

Dentro de la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica (OEPE), el Grupo de Trabajo integrado por Nurul Alam, André Carvalho, Janet Donnelly, Arild Hauge, Chandi Kadirgamar, Teresa Rodríguez, Christine Roth y Kaarina Valtasaari ofreció importantes contribuciones y actuó como banco de pruebas durante todos los preparativos del manual. La rigurosa labor de edición de Barbara Brewka se ha convertido en pilar básico de todas nuestras publicaciones. El material gráfico preparado por Karen Bridgett y Elizabeth Sahlu contribuyó a aclarar el texto y Bousso N'Diaye ofreció en todo momento su eficiente apoyo administrativo. Carlos Lopes, Representante Residente en Zimbabwe, merece nuestro agradecimiento por su orientación sustantiva y sus incisivas sugerencias. Dos oficiales nacionales de programas, Handoko de Indonesia y Alex Rusita de Uganda, adscritos a la OEPE, permitieron introducir en estas directrices la perspectiva de las oficinas en los países, y contribuyeron directamente a la elaboración de modelos prácticos para los instrumentos de monitoreo y evaluación. Su breve estancia en la OEPE constituyó un enriquecimiento adicional para el equipo, y debemos expresar nuestro reconocimiento a los representantes residentes en Indonesia y Uganda por haberlos cedido para que pudieran contribuir a esta tarea. Finalmente, es imposible agradecer como merece la valiosa asistencia de nuestra

consultora, Elena Marcelino, que ha sido el elemento aglutinante que ha permitido mantener en pie este proceso a lo largo de todas sus fases.

La evaluación es un componente imprescindible del proceso de logro de resultados, así como un mecanismo para su identificación y valoración. El equilibrio entre las necesidades de rendición de cuentas, por un lado, y la necesidad de aprendizaje institucional, por el otro, es la consideración estratégica básica para planificar el futuro de la función de evaluación en el PNUD. Confiamos en que este manual contribuya a crear un sistema que no sólo aumente la pertinencia, eficacia y éxito de nuestras iniciativas en pro del desarrollo sino que también favorezca un entorno en el que podamos aplicar las enseñanzas extraídas de nuestra experiencia.

Sharon Capeling-Alakija
Directora
Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica

INTRODUCCIÓN

Términos de referencia para las actividades de monitoreo y evaluación.

En los tres últimos decenios, los mecanismos de monitoreo y evaluación en el contexto del sistema descentralizado de gestión de programas del PNUD han evolucionado sin cesar. La estructura de examen tripartito, que supone la participación del país donde se ejecuta el programa, de un organismo de ejecución de las Naciones Unidas y del PNUD, ha sido el mecanismo primario para los proyectos de monitoreo desde su establecimiento en 1973. La evaluación recibió fuerte impulso gracias a la creación, en 1983, de la Oficina Central de Evaluación (CEO) en el seno de la dirección de políticas.

En 1992, se decidió fortalecer la CEO con el fin de emprender evaluaciones temáticas y de políticas. Con tal motivo, en 1994 la CEO pasó a ser la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica (OEPE), dentro de las "iniciativas en pro del cambio" adoptadas por el Administrador. Aprovechando la experiencia del PNUD, la OEPE revisó la función y estructura de las actividades de evaluación y planificación como base para orientar la dirección de los programas, contribuir al desarrollo de una cultura de aprendizaje dentro de la Organización y reforzar la responsabilidad del Administrador. Con la puesta en marcha del proceso de cambio que llevará al PNUD al año 2001, la función de evaluación se adscribirá a una unidad independiente que rendirá informes directamente al Administrador.

Objetivo de este manual

Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas se ha escrito con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de las actividades de monitoreo y evaluación en el PNUD y de aprovechar al máximo los resultados sustantivos de la Organización y garantizar la calidad de los mismos.

En concreto, lo que se propone con este manual es lo siguiente:

- concentrar la atención en aquellos elementos fundamentales del monitoreo y la evaluación orientados a la obtención de resultados que están en consonancia con los requisitos del PNUD y de los países donde se ejecutan los programas en lo que respecta a la toma de decisiones, responsabilidad y aprendizaje;
- reforzar el papel de la función de monitoreo dentro del PNUD
- presentar un concepto más integrado de monitoreo y evaluación, dada la relación interactiva entre las dos funciones;
- reforzar los vínculos entre el monitoreo y la evaluación y otras fases del ciclo de los programas o proyectos, mejorando de esa manera el uso de las enseñanzas aprendidas para mejorar la programación;
- introducir nuevas dimensiones o innovaciones metodológicas en el monitoreo y la evaluación dentro del contexto del desarrollo participativo, los marcos de cooperación con los países

(CCF), las nuevas disposiciones sobre la programación, el enfoque de los programas y la gestión del desempeño;

- introducir procedimientos simplificados, racionalizados y armónicos en consonancia con los objetivos esbozados en las resoluciones 47/199 y 50/120 de la Asamblea General.

ASPECTOS INNOVADORES DEL MANUAL

El presente manual se distingue significativamente del capítulo sobre Monitoreo y evaluación contenido en el Manual de Programas y Proyectos de 1988. Sus características más importantes son las siguientes:

- una concepción del monitoreo y la evaluación orientada a la obtención de resultados, combinada con orientaciones prácticas para el establecimiento de instrumentos seleccionados;
- orientación sobre la evaluación de los resultados dentro de un marco o contexto claramente definido, por ejemplo, el marco de un programa nacional, la misión del PNUD y esferas temáticas de concentración;
- mayor atención a el monitoreo que en el pasado, con el fin de dejar bien sentado que tanto el monitoreo como la evaluación son funciones importantes de la gestión encaminadas a garantizar la calidad de las intervenciones del PNUD y a apoyar la toma de decisiones, responsabilidad, aprendizaje y desarrollo de la capacidad;
- insistencia en la relación interactiva y de mutuo apoyo entre el monitoreo y la evaluación;
- mayor vinculación entre el monitoreo y la evaluación y otras fases del ciclo de los programas y proyectos;
- planteamiento previsor, con especial hincapié en la planificación del monitoreo y la evaluación en los países y en los programas y proyectos;
- nuevos criterios para la cobertura de la evaluación: escala de los recursos, duración de la cooperación técnica, naturaleza de los programas y proyectos;
- enfoque integrado: evaluación de varias dimensiones mutuamente relacionadas, como la pertinencia, rendimiento y éxito, a través del monitoreo y la evaluación;
- orientación sobre la selección de los indicadores de rendimiento;
- requisitos sistemáticos y simplificados de presentación de informes;
- proceso mejorado de comunicación de resultados;
- nuevos mecanismos de participación de las partes interesadas.

Usuarios previstos y cobertura

El presente volumen se ha preparado teniendo en cuenta los siguientes destinatarios:

- En el interior, varios niveles de administradores de programas dentro del PNUD, en particular, asesores técnicos, administradores de programas y proyectos, la administración superior y el Administrador, ya que el reconocimiento pleno de la importancia del monitoreo y la evaluación es trascendental para mejorar la calidad global de los programas del PNUD.

- En el exterior, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones interesadas en el desarrollo, gobiernos y ONG de los países en que se ejecutan los programas, evaluadores independientes contratados por el PNUD y miembros del mundo académico.

El manual está dividido en dos partes, cada una de ellas destinada a unos usuarios concretos.

En la **primera parte** se presenta el marco teórico y operacional del monitoreo y la evaluación. Su objetivo es promover una mayor comprensión de los conceptos básicos entre el personal del PNUD, administradores de programas y proyectos de los Gobiernos y ONG de los países donde se ejecutan programas y de los organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones de la comunidad internacional interesados en el desarrollo, evaluadores independientes y miembros del mundo académico.

En la **segunda parte** se ofrece a los administradores del PNUD orientación sobre la aplicación de los conceptos de monitoreo y evaluación presentados en la primera parte. Se facilitan instrucciones sobre la manera de preparar los siguientes instrumentos seleccionados de monitoreo y evaluación:

- a) indicadores para los programas y proyectos de monitoreo y evaluación;
- b) informe anual del programa/proyecto;
- c) plan de evaluación de alcance nacional;
- d) términos de referencia para una evaluación de los programas subregionales, incluidas algunas indicaciones orientativas tanto para los términos de referencia como para el informe de evaluación;
- e) esquema de un informe de evaluación a mediano plazo sobre un proyecto de desarrollo de la capacidad.

Para preparar los modelos de los instrumentos se ha utilizado una combinación de casos reales e hipotéticos. No obstante, conviene señalar que los modelos se presentan únicamente como orientación general; no son una propuesta concreta que se deba seguir al pie de la letra. La aplicación de los conceptos de monitoreo y evaluación variará siempre de acuerdo con el contexto del programa o proyecto.

CAPÍTULO 1. Misión del PNUD

INTRODUCCIÓN

El PNUD, en calidad de organización internacional del sistema de las Naciones Unidas encargada de apoyar las intervenciones en favor del desarrollo, tiene una ardua misión: contribuir al logro del desarrollo humano sostenible (DHS). Como medida práctica, ha plasmado esta misión en tres objetivos institucionales:

- intensificar la cooperación internacional en favor del DHS y convertirse en importante recurso sustantivo para ayudar a conseguirlo en la mejor forma posible;
- ayudar a la familia de las Naciones Unidas a convertirse en una fuerza unificada y poderosa de DHS, y
- concentrar los medios y recursos del PNUD a fin de potenciar al máximo su contribución al DHS en los países donde interviene.

A través de su red de oficinas en los países, el PNUD colabora con los países donde realiza programas con el fin de desarrollar las capacidades nacionales de DHS. La mayor parte de la cooperación técnica para el desarrollo de la capacidad se ha orientado al sector público. Ello refleja el amplio consenso existente entre el mundo académico y los profesionales en el sentido de que uno de los prerequisites para el desarrollo, es la existencia de un gobierno capaz, una de cuyas responsabilidades es precisamente establecer el marco para ese desarrollo.

Dados los intereses representados por las organizaciones de la sociedad civil (OSC)(por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones de mujeres, grupos de derechos humanos e instituciones académicas y de investigación) así como su potencial en cuanto fuente de nuevas ideas sobre el DHS, el PNUD ha recabado la participación de OSC en sus programas.

La cooperación en favor del desarrollo promovida por el PNUD se centra en la erradicación de la pobreza y en el logro de formas de vida sostenibles, la participación de la mujer en el desarrollo, el medio ambiente sostenible y la ordenación racional de los recursos naturales en un contexto de buen gobierno (véase el Recuadro 1). Estas prioridades reflejan el empeño del PNUD en identificar esferas temáticas de concentración en las que disponga de una ventaja comparativa sobre otras entidades interesadas en el desarrollo.

Como elementos unificadores de todas las intervenciones del PNUD en favor del desarrollo en los países donde realiza programas, la misión de la organización y sus esferas temáticas de concentración dictan los principales parámetros que deben tenerse en cuenta para establecer un marco que permita realizar actividades de monitoreo y evaluación más flexibles y orientados a la obtención de resultados.

RECUADRO 1. ESFERAS TEMÁTICAS DE CONCENTRACIÓN DEL PNUD EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

- **Erradicación de la pobreza y medios de vida sostenibles.** La primera prioridad es mejorar la situación de más de una quinta parte de la población mundial, que vive en situación de extrema pobreza, y dotarla de los medios para desarrollar todo su potencial mediante el establecimiento de marcos progresivos de política, estrategia, planificación y programas, un mayor acceso a los recursos productivos y servicios sociales básicos, y la generación de oportunidades de empleo y medios de vida sostenibles.
- **Atención a los problemas de la mujer en el desarrollo.** El objetivo es garantizar que la mujer tenga la oportunidad de desarrollar y utilizar sus talentos y destrezas y de participar en la toma de las decisiones que influyen en sus vidas. El PNUD apoya la incorporación de los problemas de la mujer en la actividad habitual de los programas y proyectos y la potenciación económica y política de la mujer.
- **Desarrollo sostenible y ordenación racional de los recursos naturales.** En la realización de este objetivo se hace hincapié en los planteamientos preventivos de ordenación de los recursos naturales, a fin de que dichos recursos puedan sustentar los medios de vida de las generaciones actuales y futuras, en particular de las personas que viven en la pobreza.
- **Buen gobierno.** El objetivo concreto es mejorar la legitimidad, responsabilidad, competencia y capacidad de respuesta de las estructuras de gobierno así como de las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, con especial prioridad a las intervenciones que favorecen los derechos humanos y el estado de derecho en relación con los intereses de quienes viven en la pobreza, las mujeres y los grupos desfavorecidos.

Fuentes: PNUD, BPPS, Classification Scheme for UNDP Areas of Focus: Conceptual Framework, diciembre de 1996; PNUD, DPA, UNDP, octubre de 1996; PNUD, OEPE, The 1996-1997 UNDP Plan (OESP series: Managing Change).

CAPÍTULO 2. Políticas de monitoreo y evaluación del PNUD

El 6 de junio de 1997, el Comité Ejecutivo del PNUD aprobó las siguientes políticas de monitoreo y evaluación, que se desarrollan en los capítulos posteriores del presente manual.

1. Declaraciones generales de política. El monitoreo y la evaluación son funciones imprescindibles de la gestión, que revisten carácter interactivo y se apoyan mutuamente. El monitoreo y la evaluación deben reforzarse continuamente para permitir al PNUD responder a las

peticiones en favor de a) una mayor responsabilidad en el uso de los recursos, b) una base más clara para la toma de decisiones y c) extracción de enseñanzas más prácticas de la experiencia a fin de orientar las futuras intervenciones en favor del desarrollo. El monitoreo y la evaluación deben estar orientados a la obtención de resultados y permitir determinar la relevancia, resultados y logros de las intervenciones del PNUD en pro del desarrollo.

2. Cobertura del monitoreo. Deben realizarse actividades sistemáticas de presentación de informes en todos los programas y proyectos, cualquiera que sea su duración y presupuesto.

3. Cobertura de la evaluación. La evaluación de los programas y proyectos se emprenderá en forma selectiva en función de los siguientes criterios:

a. Evaluación obligatoria

- **Magnitud de los recursos:** programas y proyectos en gran escala, es decir, con presupuestos de 1 millón de dólares o más.
- **Duración de la cooperación técnica:** cooperación técnica (encauzada a través de diversos programas y proyectos) que se haya ofrecido a una institución concreta durante diez o más años.

b. Evaluación no obligatoria

- **Naturaleza de la intervención en favor del desarrollo:** programas y proyectos innovadores y estratégicos.

4. Observancia de las evaluaciones obligatorias. La observancia de las evaluaciones obligatorias se impondrá y utilizará como indicador para estimar los resultados de la gestión. No obstante, se puede reconocer cierta flexibilidad, prerrogativa de la administración teniendo en cuenta el asesoramiento facilitado en Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas (véase el párrafo 8). La OEPE supervisará la tasa de observancia de las evaluaciones obligatorias e informará de ello al Administrador, que a su vez comunicará los resultados, como parte del informe anual, a la Junta Ejecutiva.

5. Sistema de registro para la evaluación. Los sistemas de información sobre la gestión deben ser capaces de registrar a) los programas y proyectos que deben ser objeto de evaluación y b) el estado de aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

6. Memoria institucional sobre las enseñanzas aprendidas. En apoyo del aprendizaje institucional, el PNUD continuará manteniendo y garantizando el acceso del personal a su base central de datos de evaluación (CEDAB), en cuanto memoria institucional sobre las enseñanzas extraídas de los programas y proyectos que se han evaluado. Los encargados de la evaluación presentarán, junto con sus informes de evaluación, una ficha de información sobre evaluación de proyectos (PEIS), con la información que deberá incluirse en la base de datos. En el caso de que ninguno de los miembros del equipo de evaluación prepare la PEIS, las oficinas del PNUD en los países o las unidades de la sede que se han encargado de la evaluación contratarán a una persona

para que realice esa tarea, y los costos correspondientes deberán cargarse a sus propios presupuestos.

7. Fondos en asociación con el PNUD. En consonancia con el objetivo de armonizar las políticas de monitoreo y evaluación dentro del sistema de las Naciones Unidas, los fondos en asociación con el PNUD deberán seguir las políticas de éste y sus principios rectores sobre el monitoreo y la evaluación. Deberán trabajar en colaboración con la OEPE para determinar el grado de flexibilidad que debería permitirse para adoptar las políticas y principios rectores a sus contextos y necesidades específicos.

8. Aplicación de las políticas de monitoreo y evaluación. El asesoramiento sobre la aplicación de estas políticas de monitoreo y evaluación se facilitará a través del documento Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas. Los procedimientos operacionales se especificarán en el nuevo Manual de Programas del PNUD (UNDP Programme Manual).

CAPÍTULO 3. ¿Qué son el monitoreo y la evaluación?

El monitoreo y LA evaluación son funciones de gestión a través de las cuales el PNUD comprueba si sus programas de cooperación técnica alcanzan o no sus objetivos y contribuyen a realizar los términos de referencia del PNUD.

MONITOREO

El monitoreo es una función permanente cuyo objetivo primario es facilitar a la dirección de los proyectos y a las principales partes interesadas de un programa o proyecto en curso indicaciones tempranas sobre los progresos, o falta de los mismos, en el logro de los objetivos del programa o proyecto.

El monitoreo permite al administrador de un programa o proyecto identificar y valorar los posibles problemas y logros de los mismos. Constituye la base para la adopción de medidas correctoras, tanto sustantivas como operacionales, con el fin de mejorar el diseño, forma de aplicación y calidad de los resultados obtenidos por un programa o proyecto. Además, hace posible el fortalecimiento de los resultados positivos iniciales.

Gracias al monitoreo, el personal directivo puede determinar también si un proyecto continúa siendo o no pertinente. En este contexto, se entiende que un programa o proyecto es pertinente cuando se dan las siguientes circunstancias:

- el programa o proyecto respalda las prioridades nacionales de desarrollo y las esferas temáticas de concentración del PNUD;
- los esfuerzos se orientan específicamente a los grupos seleccionados, y

- los objetivos continúan siendo válidos a pesar de los cambios que pudieran haberse registrado en el entorno del programa o proyecto.

Los requisitos para una Monitoreo eficaz son los siguientes: datos de referencia, indicadores de rendimiento y resultados, y mecanismos o procedimientos como las visitas sobre el terreno, las reuniones de las partes interesadas y la presentación sistemática de informes (véase el capítulo 9). Para destacar la importancia del monitoreo como función esencial de la gestión, las medidas de monitoreo deben estar debidamente planificadas (véanse los capítulos 5 y 17).

Las medidas de monitoreo deben emprenderse durante todo el tiempo que dure un programa o proyecto específico. Además, en caso necesario, pueden llevarse a cabo estudios especiales, por ejemplo, cuando se plantea un problema imprevisto sobre el que las actividades de monitoreo no pueden ofrecer suficiente información. Los resultados de dichas intervenciones pueden llegar a una solución oportuna, evitando tener que esperar el resultado de una evaluación formal. Como otras actividades de monitoreo, estos estudios deben intentar obtener las opiniones de los grupos destinatarios sobre la forma de mejorar la pertinencia y el rendimiento del programa o proyecto.

Monitoreo después de los programas o proyectos

Cuando se ha terminado un programa o proyecto, el gobierno deberá continuar responsabilizándose (en caso de ejecución nacional) o comenzar a asumir responsabilidad del monitoreo sobre la sostenibilidad de los resultados independientemente de si está prevista o no una evaluación ex post.

Los principales objetivos del monitoreo posterior a los programas o proyectos son los siguientes:

- determinar la validez de las conclusiones y recomendaciones de los informes finales;
- determinar hasta qué punto se han aplicado las recomendaciones de los informes, y
- valorar la probabilidad de que el programa o proyecto produzca y mantenga una influencia positiva, e identificar las posibles acciones más indicadas para ayudar a garantizar la sostenibilidad de los resultados.

El monitoreo posterior a los programas o proyectos puede constituir una base adicional para la toma de decisiones y el aprendizaje, sobre todo en determinados casos. Resulta especialmente recomendable cuando se trata de un grupo de programas o proyectos con el mismo tema, más que en el caso de programas o proyectos individuales, con el fin de poder comprobar más sistemáticamente la validez y eficacia de los distintos enfoques dentro de un determinado contexto. Podría estar también especialmente aconsejada en sectores donde se requiere un período de varios años o incluso una generación para mejorar definitivamente la situación y cuando tales cambios se pueden comparar con indicadores nacionales ampliamente aceptados (por ejemplo, los sectores de la salud y la educación y las intervenciones encaminadas a proteger o regenerar el medio ambiente).

EVALUACIÓN

La evaluación es una actividad temporal que trata de determinar en forma sistemática y objetiva la pertinencia, rendimiento y éxito de los programas y proyectos en curso y terminados. A diferencia del monitoreo, que se debe llevar a cabo en todos los programas y proyectos, las evaluaciones se realizan en forma más selectiva, por razones prácticas. Los administradores de programas o proyectos tienen flexibilidad para decidir por qué y cuándo es necesaria una evaluación, teniendo en cuenta una serie de criterios (véase el capítulo 7).

Si una evaluación se lleva a cabo a mitad del período de ejecución de un programa o proyecto, puede servir como medio para confirmar o corregir la evaluación inicial de pertinencia, eficacia y eficiencia obtenida con las actividades de monitoreo. Puede también determinar los signos iniciales de éxito o fracaso de un programa o proyecto. Si se lleva a cabo después de la conclusión de un programa o proyecto, la evolución determina hasta qué punto dicha intervención ha constituido realmente un éxito por lo que se refiere a sus efectos, la sostenibilidad de los resultados y la contribución al desarrollo de la capacidad.

Como en el caso del monitoreo, las actividades de evaluación deben planificarse por países (véanse los capítulos 17 y 22) y por programas o proyectos. Deben establecerse los datos de referencia y los indicadores idóneos de desempeño y resultados.

RELACIÓN ENTRE MONITOREO Y EVALUACIÓN

El monitoreo y la evaluación son realidades distintas pero estrechamente relacionadas. Se prestan mutuo apoyo y son igualmente importantes. El monitoreo puede facilitar datos cuantitativos y cualitativos, basados en la utilización de determinados indicadores, y tales datos pueden utilizarse en las actividades de evaluación.

La evaluación también puede servir de ayuda a el monitoreo. Puede ser una fuente de enseñanza que luego se podría aplicar para conseguir innovaciones teóricas o metodológicas útiles para perfeccionar la función de monitoreo, por ejemplo, diseñar indicadores idóneos para futuros proyectos.

Se podría sostener que una monitoreo excelente elimina la necesidad de evaluaciones. Ello es cierto únicamente cuando el objetivo principal es obtener información que sirva de base para introducir mejoras en un programa o proyecto concreto en curso.

Cuando se requiere un dictamen definitivo sobre los efectos, sostenibilidad de los resultados y contribución al desarrollo de la capacidad de una intervención, la evaluación es necesaria por razones de tiempo: se requiere cierto distanciamiento cronológico para poder obtener pruebas suficientes de los resultados y determinar hasta qué punto están relacionados con esa intervención. Además, cuando el objetivo es extraer enseñanzas generales de la experiencia de un grupo de proyectos que se han realizado en un mismo sector o que tienen un determinado enfoque temático, es más indicada la evaluación, ya que las actividades de monitoreo se hacen proyecto por proyecto mientras que evaluación puede englobar uno o muchos proyectos.

La relación entre monitoreo y evaluación debe entenderse en forma interactiva. Ninguna de las dos funciones puede emplearse en sustitución de la otra.

DIFERENCIA ENTRE EVALUACIÓN Y AUDITORÍA

Auditoría es un examen que determina y señala hasta qué punto una situación, proceso o comportamiento se atiene a las normas o criterios preestablecidos. Se ocupa de la asignación de recursos, la gestión administrativa financiera y general y, hasta cierto punto, las cuestiones sustantivas.

Lo mismo que la evaluación, una auditoría supone la valoración de la eficiencia y eficacia y la formulación de recomendaciones para promover mejoras. No obstante, en la valoración de estos elementos, la auditoría se distingue de la evaluación por su orientación u objetivo (véase el Recuadro 2). Normalmente, una auditoría se concentra principalmente en la observancia de las normas y reglamentos vigentes, en vez de tratar de comprobar la pertinencia y determinar los probables efectos o sostenibilidad de los resultados de los programas o proyectos, que constituyen los objetivos principales de la evaluación. No obstante esta diferencia de orientación, la auditoría y la evaluación son instrumentos a través de los cuales la administración puede obtener una estimación crítica del funcionamiento de la organización, como base para introducir mejoras.

RECUADRO 2. EVALUACIÓN, AUDITORÍA E INVESTIGACIÓN

Aprendizaje + responsabilidad = Evaluación

Evaluación - Aprendizaje = Auditoría

Evaluación - Responsabilidad = Investigación

CAPÍTULO 4. OBJETIVOS

Las actividades de monitoreo y evaluación relativas a la pertinencia, resultados y logros están estratégicamente vinculadas con el objetivo de garantizar que los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD produzcan resultados sostenibles que redunden en beneficio de los grupos destinatarios y de las comunidades a las que pertenecen éstos. Ambas funciones contribuyen a la consecución de este objetivo favoreciendo el proceso de toma de decisiones, la responsabilidad, el aprendizaje y el desarrollo de la capacidad.

Toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones puede estar vinculado a intervenciones de alcance muy amplio, medio o reducido. Las decisiones de gran alcance son las relacionadas con las políticas que afectan a varios sectores y al proceso general de desarrollo. Las decisiones de alcance medio y reducido son las que repercuten en los programas y proyectos, respectivamente.

Las medidas de monitoreo y evaluación del PNUD apoyan la toma de decisiones en los tres niveles, por ejemplo, las evaluaciones de políticas y estrategias en el nivel máximo, y el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos, tanto en forma individual como colectiva, en los otros dos niveles. No obstante, muchas de esas iniciativas se concentran actualmente en el nivel intermedio e inferior.

Los datos e información recopilados a través de las actividades de monitoreo y evaluación constituyen una base muy importante para la actuación por parte de los administradores de programas de las partes interesadas, quienes deben poder identificar la evolución de los problemas y tomar decisiones sobre las estrategias más importantes, medidas correctoras y revisiones de los planes y la asignación de recursos con destino a las actividades en cuestión.

Incluso después de la terminación de un programa o proyecto, el monitoreo y la evaluación pueden contribuir de forma significativa al proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, los informes finales, considerados parte integrante de la función de monitoreo, pueden contener recomendaciones para las actividades complementarias. El monitoreo relacionado con las actividades posteriores a los programas o proyectos puede dar lugar a la recomendación de medidas para mejorar la sostenibilidad de resultados producidos por el programa o proyecto.

RESPONSABILIDAD

El monitoreo y la evaluación constituyen formas críticas de valoración que demuestran si los programas o proyectos responden o no a las necesidades y prioridades de los grupos destinatarios. Ayudan a establecer un fuerte mecanismo sustantivo de rendición de cuentas ofreciendo respuestas a preguntas como las siguientes:

- ¿Cuál es el efecto del programa o proyecto en los grupos destinatarios y en el contexto más amplio del desarrollo?

- ¿Se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para mantener los beneficios en forma dinámica y estratégica?

En lo que respecta a la pregunta "¿quién es el responsable?", es preciso recurrir a las actividades de monitoreo y evaluación con el fin de respaldar la responsabilidad en diferentes niveles de gestión dentro del PNUD, a saber, la responsabilidad de los representantes residentes, la administración superior en la sede, el Administrador y la Junta Ejecutiva.

Aprendizaje

El aprendizaje derivado del monitoreo y la evaluación puede mejorar la calidad global de los programas y proyectos en curso y futuros. Ello reviste especial importancia cuando se tiene en cuenta el apoyo del PNUD a programas y proyectos innovadores y de vanguardia, con sus consiguientes riesgos e incertidumbres.

El aprendizaje que tiene lugar con ocasión de las actividades de monitoreo se aplica particularmente a los programas o proyectos en curso. Durante la ejecución de los mismos, se cometen errores y se puede llegar a una mejor comprensión de la realidad. Una Monitoreo eficaz puede detectar las señales iniciales de posibles problemas y los aspectos prometedores. Los administradores de los programas o proyectos deben actuar teniendo en cuenta los resultados obtenidos, aplicando las enseñanzas extraídas para modificar el programa o proyecto. Este aprendizaje práctico responde a las necesidades inmediatas del programa o proyecto, pero puede servir también como orientación para la programación futura.

Por otro lado, el aprendizaje resultante de las evaluaciones finales y ex post reviste interés particularmente para los futuros programas y proyectos. En tales casos, puede tener un carácter más definitivo, especialmente si las evaluaciones se realizan por grupos de proyectos o programas, a partir de los cuales se pueden extraer enseñanzas de aplicación más general. Estas enseñanzas, que se pueden aplicar a un sector determinado, a un tema o a una zona geográfica, por ejemplo un país o región, pueden adaptarse o reproducirse en otras situaciones, naturalmente teniendo en cuenta el contexto.

El aprendizaje basado en el monitoreo y la evaluación debe incorporarse al ciclo general de gestión de programas o proyectos mediante un sistema adecuado de retroalimentación (véanse los capítulos 5 y 15) y apoyar el proceso de toma de decisión en varios niveles, como se ha descrito más arriba.

Desarrollo de la capacidad

El monitoreo y la evaluación deben contribuir a la misión del PNUD de alcanzar el desarrollo humano sostenible ayudando a los países donde se ejecutan programas a incrementar su capacidad de gestionar el desarrollo. El perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones, la responsabilidad entre los grupos destinatarios o las partes interesadas en general y el incremento de los beneficios ofrecidos por el aprendizaje basado en la experiencia constituyen otros tantos

factores de fortalecimiento de la capacidad a nivel nacional, local y popular, incluidas en particular las capacidades de monitoreo y evaluación.

La ejecución nacional, modalidad actual de los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD, implica un desplazamiento correspondiente hacia un mecanismo bipartito de monitoreo y evaluación, en el que figuran como principales interlocutores el Gobierno del país en que se ejecuta el programa y el PNUD. Las actividades de monitoreo y evaluación del PNUD pueden constituir puntos de partida para ayudar a los gobiernos a reforzar sus capacidades de monitoreo y evaluación, ya que son ellos quienes cargan con la responsabilidad principal de vigilar y evaluar sus programas y proyectos

CAPÍTULO 5. EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN Y EL CICLO

DE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS

El monitoreo y la evaluación son parte integrante del ciclo de gestión de programas y proyectos (véase el Gráfico 1). Por un lado, el monitoreo y la evaluación son instrumentos eficaces para enriquecer la calidad de las intervenciones mediante su contribución a la toma de decisiones y al aprendizaje. Por el otro, la calidad del diseño de los proyectos (por ejemplo, claridad de objetivos, establecimiento de indicadores) puede repercutir en la calidad del monitoreo y la evaluación. Además, la experiencia obtenida gracias a la ejecución puede contribuir al constante perfeccionamiento de las metodologías e instrumentos de monitoreo y evaluación.

Para incrementar al máximo los beneficios del monitoreo y la evaluación, las recomendaciones y enseñanzas derivadas de esas funciones deben incorporarse en las diversas fases del ciclo de programas o proyectos.

ANTES DE LA FORMULACIÓN: BÚSQUEDA DE LAS ENSEÑANZAS APRENDIDAS

En las fases de identificación y conceptualización de un programa o proyecto, los responsables de su diseño deben efectuar una investigación a fondo de las enseñanzas aprendidas de otros programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD en el presente o la han recibido en el pasado, así como de las actividades de cooperación para el desarrollo en general.

Hay una gran variedad de fuentes de información disponibles en el PNUD, otras instituciones donantes, oficinas gubernamentales, etc. Estas fuentes adoptan la forma de material impreso, medios electrónicos como Internet y bases de datos informatizadas (véase el capítulo 15). Algunas bases de datos, como la CEDAB del PNUD y OECD/CAD facilitan la búsqueda de enseñanzas pertinentes extraídas de los informes de evaluación, a partir de las cuales se pueden clasificar las experiencias utilizando criterios múltiples (por ejemplo, sector, país, región).

EN LA FORMULACIÓN: INCORPORAR LAS ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y PREPARAR UN PLAN DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Las enseñanzas pertinentes aprendidas gracias a otros programas y proyectos deben incorporarse en el diseño de los nuevos programas o proyectos.

Los planes de monitoreo y evaluación deben prepararse también como parte integrante del diseño de programas o proyectos. Los responsables de los programas o proyectos deben:

- elaborar los datos de referencia, en los que se describan los problemas que se deben contemplar;
- aclarar los objetivos del programa o proyecto;

- fijar metas específicas para los programas o proyectos, de conformidad con los objetivos;
- establecer un consenso entre las partes interesadas en lo que respecta a los indicadores concretos que deberán utilizarse para el monitoreo y la evaluación;
- definir los tipos y fuentes de datos necesarios y los métodos de recopilación y análisis de datos, tomando como base los indicadores;
- llegar a un acuerdo sobre la forma en que se utilizará la información obtenida;
- especificar el formato, frecuencia y distribución de los informes;
- establecer el calendario de monitoreo y evaluación;
- asignar las responsabilidades del monitoreo y la evaluación, y
- establecer un presupuesto suficiente para las actividades de monitoreo y evaluación.

NOTA: Un plan de monitoreo y evaluación no debe ser rígido ni fijo desde el primer momento; más bien, deberá estar sometido a constante revisión y ajuste, en la forma requerida por los cambios que puedan producirse en el mismo programa o proyecto.

En la evaluación inicial y la aprobación de los programas y proyectos se debe garantizar la inclusión en el diseño de los mismos de las enseñanzas pertinentes así como de un plan de monitoreo y evaluación.

EN LA EJECUCIÓN: EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN, COMO APOYO A LA TOMA DE DECISIONES Y AL APRENDIZAJE

Como se ha indicado anteriormente, dado que el monitoreo es un proceso constante, puede poner de manifiesto los signos iniciales de los problemas registrados en la ejecución. Esta información puede servir como base para adoptar medidas correctoras y así garantizar la consecución de los objetivos de los programas o proyectos. Mediante el monitoreo, se pueden poner también de manifiesto los logros conseguidos, lo que permitiría su consolidación.

También se ha señalado anteriormente la contribución del monitoreo y la evaluación a la extracción de enseñanzas del pasado. Por ello, los administradores de los programas y otras partes interesadas deben cerciorarse de que se mantenga una cultura del aprendizaje durante todo el período de ejecución de un programa o proyecto. Esta cultura deberá motivar a quienes participan en la gestión del programa o proyecto para que aprendan de sus experiencias y apliquen esas enseñanzas a mejorar el programa o proyecto. La enseñanza se puede fomentar mediante mecanismos participativos que permitan a las distintas partes interesadas combatir sus opiniones e intercambiar información en el momento y en el lugar necesarios (véanse los capítulos 9 y 15).

AL CONCLUIR LOS PROGRAMAS O PROYECTOS: DIFUSIÓN DE LAS ENSEÑANZAS APRENDIDAS

Una vez terminado el programa o proyecto, las partes interesadas, en cuanto grupo, deben tomar nota de la experiencia obtenida: éxitos y fracasos, prácticas más acertadas y desacertadas, futuros desafíos y obstáculos. Deberá hacerse especial hincapié en identificar las enseñanzas que pueden aplicarse con mayor amplitud, determinar qué grupos de usuarios podrían beneficiarse más de esas enseñanzas, y determinar la forma ideal de difundir esas enseñanzas entre los grupos destinatarios (véase el capítulo 15).

Gráfico 1. Monitoreo y evaluación y ciclo de los programas/proyectos

Ciclo básico de programas/proyectos

Programas/proyectos anteriores

Identificación de Programas/proyectos

Diseño de programas/proyectos

Ejecución de Programas/proyectos

Seguimiento de programas/proyectos

Programas/proyectos futuros

Función primaria del monitoreo y/o evaluación en el ciclo

Evaluación:

Aportar las enseñanzas aprendidas: éxitos y fracasos del pasado

Monitoreo:

Valorar el progreso de los programas/proyectos en la consecución de sus objetivos

Obtención de indicadores iniciales de los posibles problemas y/o aciertos como base para la toma de decisiones

Evaluación de mitad de período o final:

Ofrecer una base para la toma de decisiones e identificar las enseñanzas iniciales aprendidas

Evaluación ex post:

Cuantificación y determinación de los efectos reales

Identificación de las enseñanzas aprendidas para su difusión en forma de prácticas óptimas

Prerrequisitos para una Monitoreo y evaluación eficaces

Elaboración de los datos de referencia

Aclaración de los objetivos

Acuerdos sobre los resultados, indicadores y objetivos de rendimiento

Asignación del presupuesto y la responsabilidad de monitoreo y evaluación

Recuadro 3. Planificación del monitoreo y la evaluación

- Elaborar los datos de referencia sobre los problemas que se deben abordar.
- Aclarar los objetivos de los programas o proyectos y establecer metas específicas.
- Conseguir entre las partes interesadas un consenso sobre los indicadores.
- Definir las condiciones del proceso de recopilación de datos y el uso de los mismos.
- Llegar a un acuerdo sobre la generación y utilización de la información.
- Especificar las normas relativas a los informes (formato, frecuencia, distribución)
- Establecer un calendario de monitoreo y evaluación.
- Asignar las responsabilidades de monitoreo y evaluación.
- Establecer un presupuesto suficiente para el monitoreo y la evaluación.

CAPÍTULO 6. OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

Las funciones de monitoreo y evaluación conllevan algunos obstáculos y desafíos teóricos y metodológicos. Para poder realizar un Monitoreo y evaluación eficaces es preciso abordar en forma cuidadosa y pragmática esas limitaciones.

DEPENDENCIA DE LA CLARIDAD DE OBJETIVOS Y DISPONIBILIDAD DE INDICADORES

El monitoreo y la evaluación valen de poco si un programa o proyecto no tiene objetivos claramente definidos e indicadores válidos de pertinencia, rendimiento y éxito. Toda valoración de un programa o proyecto, sea a través de actividades de monitoreo o de evaluación, debe efectuarse con referencia a los objetivos, es decir, qué es lo que intentan lograr las intervenciones. Los indicadores son el vínculo decisivo entre los objetivos (que se declaran en forma de resultado que se debe conseguir) y los tipos de datos que es preciso recopilar y analizar mediante el monitoreo y la evaluación. Por ello, la falta de claridad en la exposición de los objetivos y la ausencia de unos indicadores fundamentales claros limitarán la capacidad del monitoreo y la evaluación para facilitar una evaluación crítica que ayude en los procesos de toma de decisiones, rendición de cuentas y aprendizaje.

LIMITACIONES TEMPORALES Y CALIDAD DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

Es preciso generar una información suficiente y precisa dentro de un marco cronológico limitado. Esta tarea quizá no presente demasiadas dificultades en el caso de las medidas de monitoreo, ya que los administradores de programas o proyectos deben ser capaces de obtener o verificar la información en la forma necesaria. En cambio, el problema es mayor en el caso de las misiones de evaluación del PNUD llevadas a cabo por consultores externos. La duración media de dichas misiones es de tres semanas; no obstante, esto no es la norma. Las oficinas del PNUD en los países, en consulta con el Gobierno y las unidades del PNUD en la sede (es decir, en las direcciones regionales y la OEPE), deberán tener flexibilidad necesaria para establecer calendarios realistas para esas misiones, teniendo en cuenta la naturaleza de las evaluaciones. Deberán establecerse también las asignaciones presupuestarias pertinentes.

OBJETIVIDAD E INDEPENDENCIA DE LOS EVALUADORES Y DE SUS CONCLUSIONES

Ningún evaluador puede ser totalmente objetivo en sus juicios. Es lógico que incluso los evaluadores externos (es decir, los contratados de fuera de las organizaciones gubernamentales o del PNUD) puedan tener sus propios prejuicios y preferencias. La composición del equipo de evaluación es por ello importante como medio de garantizar una opinión equilibrada. Es también fundamental que los evaluadores establezcan una distinción entre hechos y opiniones. Los evaluadores externos deben consultar al gobierno y a otras partes interesadas para aclarar los

problemas cuando parezca que hay contradicciones, a fin de garantizar la veracidad de la información. Así ocurre especialmente cuando se trata de comprender el contexto cultural de los problemas. En los casos en que hay diversidad de opiniones, los evaluadores externos deben estar dispuestos a considerar las de los demás antes de formular sus propias conclusiones.

¿APRENDIZAJE O CONTROL?

Tradicionalmente, el monitoreo y la evaluación se han entendido como formas de control, sobre todo porque sus objetivos no se formulaban ni comprendían con claridad. Por ello, es preciso destacar el aspecto de aprendizaje del monitoreo y la evaluación, junto con la importancia de estas funciones para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. En el contexto del PNUD, es preciso hacer hincapié en la contribución del aprendizaje al desarrollo de la capacidad gubernamental para la ordenación del desarrollo.

INFORMACIÓN RECIBIDA A TRAVÉS DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

El monitoreo y la evaluación pueden facilitar una gran variedad de conocimientos basados en las experiencias de cooperación para el desarrollo en general y en programas y proyectos específicos en particular. Es fundamental que las partes interesadas puedan conocer, en el momento oportuno, las enseñanzas pertinentes. Sin un intercambio de información adecuado, el monitoreo y la evaluación no pueden lograr sus objetivos. En particular, hay que hacer lo posible por extraer enseñanzas que puedan aplicarse con mayor amplitud, es decir, que sean de utilidad no sólo para un programa o proyecto concreto sino también para intervenciones afines en un sector, esfera temática o zona geográfica (véase el capítulo 9).

RESPONSABILIDADES Y CAPACIDADES

Los gobiernos deben responder normalmente a una variedad de exigencias de monitoreo y evaluación presentadas por numerosos donantes, entre ellos el PNUD. Esta situación se intenta resolver, parcialmente, mediante los esfuerzos de armonización de los organismos de las Naciones Unidas, en particular los que son miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas (GCMP).

Dentro del contexto de la ejecución nacional, en particular, deberá haber un único sistema de monitoreo y de evaluación, a saber, del propio gobierno. El sistema de monitoreo y evaluación del PNUD y los de otros donantes deberá basarse en el sistema nacional, con el fin de eliminar la duplicación de esfuerzos y reducir la carga de todas las partes interesadas. No obstante, es posible que no todos los gobiernos tengan la capacidad necesaria para desempeñar debidamente las funciones de monitoreo y evaluación. En tales casos, el PNUD deberá ayudar a los gobiernos a adquirir esas capacidades.

CAPÍTULO 7. SELECCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE DEBEN SER OBJETO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

COBERTURA DEL MONITOREO

El monitoreo es una función básica de gestión. Los responsables de la gestión deben saber qué está ocurriendo en sus respectivos programas y proyectos, particularmente en momentos críticos de su ejecución. Todos los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD, cualquiera que sea su duración o el momento de su financiamiento, deben ser objeto de monitoreo.

COBERTURA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación es un instrumento importante de aprendizaje y de rendición de cuentas. No obstante, no resulta práctico evaluar todos los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD, dada la magnitud de los costos y el tiempo que se necesitaría para ello. En consecuencia, para que la evaluación sea eficaz en función de los costos, deberá efectuarse en forma selectiva. Para determinar los programas y proyectos que se van a someter a evaluación deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

Evaluación obligatoria

Es imprescindible que la evaluación sea obligatoria en determinados casos con el fin de garantizar a) un número suficiente de programas y proyectos a partir de los cuales se puedan extraer enseñanzas para apoyar el aprendizaje institucional, y b) una cobertura financiera significativa (es decir, la magnitud de los recursos financieros representados por los programas y proyectos evaluados) que permita una mejor rendición de cuentas por parte del Administrador.

Los criterios para las evaluaciones obligatorias son dos: magnitud de los recursos y duración de la cooperación técnica.

Magnitud de los recursos

Deberán evaluarse los siguientes programas y proyectos:

- los que sean en gran escala, es decir, con presupuestos de 1 millón de dólares o más;
- los que tengan un presupuesto originalmente inferior a 1 millón de dólares pero que posteriormente superaron esa cifra;
- aquellos cuyo presupuesto fue inicialmente de 1 millón de dólares o más pero que posteriormente se redujeron a menos de 1 millón de dólares.

Estos programas y proyectos pueden evaluarse en forma individual o dentro de una evaluación colectiva, es decir, la evaluación de un conjunto de proyectos del mismo sector, esfera temática o zona geográfica.

Duración de la cooperación técnica

Deben evaluarse las cooperaciones técnicas que se presten a una institución concreta durante diez años o más. La evaluación debe cubrir todos los programas y proyectos a través de los cuales el PNUD ha concedido ayuda. Por ello, se tratará necesariamente de una evaluación no individual sino colectiva.

Los objetivos de una evaluación basada en este criterio son los siguientes:

- evaluar la repercusión global de la cooperación técnica en la institución correspondiente y en el entorno general en el que interviene;
- servir de base para decidir si está justificado o no que continúe la cooperación del PNUD, y
- ofrecer un calendario razonable para la posible conclusión de la cooperación, si fuera necesaria una ampliación de la misma.

Evaluación no obligatoria

La evaluación de algunos tipos específicos de programas y proyectos --los que se consideran innovadores y/o estratégicos-- puede ayudar a ampliar la base de conocimientos con el fin de mejorar la calidad de las futuras intervenciones en favor del desarrollo. Pueden constituir también una base sólida para la formulación de políticas.

Programas y proyectos innovadores

Se recomienda la evaluación de los programas y proyectos innovadores como medio de reforzar el apoyo del PNUD a tales intervenciones.

Dentro del concepto general de intervenciones innovadoras se encuentran los siguientes tipos de programas y proyectos:

- **Experimentales:** caracterizados por un alto nivel de incertidumbre, ya que implican nuevos conceptos de desarrollo, enfoques y/o tecnologías;
- **Proyectos piloto:** realizados para comprobar los resultados de la experimentación en diferentes condiciones y para adaptar a las condiciones locales las innovaciones cuya eficacia se ha comprobado en la fase experimental;

- **De demostración:** realizados para demostrar la eficacia de las innovaciones y conseguir una mayor aceptación de las mismas en mayor escala.

Aunque de la evaluación de estos tres tipos de intervenciones innovadoras se pueden extraer enseñanzas útiles, la evaluación es especialmente necesaria en el caso de los programas y proyectos de demostración, antes de la inversión de considerables cantidades de recursos para su repetición.

Programas y proyectos estratégicos

Los programas y proyectos pueden considerarse estratégicos con respecto al contenido o al calendario. Como ejemplo cabe citar los que:

- podrían tener mayores repercusiones en las políticas y estrategias de desarrollo en diversos niveles (por ejemplo, mundial, en gran escala, sectorial, en pequeña escala), como un programa de desarrollo de la capacidad para facultar a los gobiernos locales a realizar actividades de planificación y ordenación del medio ambiente, un programa que se ocupe de los problemas de la mujer en la administración pública, o un programa de privatización para el sector de las empresas públicas;
- son prerequisites para otras iniciativas de desarrollo, por ejemplo, un programa de investigación participativo en el que se efectúen análisis de políticas y estudios de gestión y organización en profundidad, como base para instituir reformas masivas en el sistema de gobierno;
- apoyan la transición de la asistencia de emergencia a la rehabilitación y la cooperación para el desarrollo en países y regiones que se han visto afectados por situaciones complejas de desarrollo (por ejemplo, hundimiento de los sistemas políticos y sociales, deterioro económico, destrucción de la propiedad material, conflictos armados, desplazamiento de la población) y crisis repentinas.

OBSERVANCIA DE LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN

Se exigirá la observancia de las prescripciones en materia de evaluación a fin de garantizar una memoria colectiva de los programas y proyectos que sea suficiente para respaldar el aprendizaje institucional y la responsabilidad del Administrador. La OEPE supervisará la tasa de observancia en el caso de las evaluaciones obligatorias e informará de ello al Administrador, quien a su vez recogerá esa información en el informe anual a la Junta Ejecutiva.

Como se ha señalado anteriormente, un programa o proyecto que deba ser objeto de evaluación obligatoria se puede evaluar en forma individual o colectiva.

La sede y las oficinas del PNUD en los países quizá consideren oportuno aplazar algunas evaluaciones obligatorias concretas o no realizarlas en absoluto. Esta flexibilidad se puede ejercer como prerrogativa de la administración en circunstancias muy específicas.

- Una evaluación obligatoria se puede aplazar cuando se producen situaciones de falta de seguridad o de inestabilidad como consecuencia de crisis imprevistas y situaciones complejas de desarrollo.
- Como justificaciones para la no realización de una evaluación que sería en principio obligatoria se pueden aceptar las siguientes razones:
- cancelación del programa o proyecto;
- el programa o proyecto ha sido evaluado por otra institución de desarrollo y en dicha evaluación se han tenido debidamente en cuenta los intereses sustantivos del PNUD.

A continuación se citan algunos ejemplos de explicaciones que no deberían aceptarse como justificaciones de la no observancia de las prescripciones en materia de evaluación:

- limitación de los recursos (los fondos para la evaluación deberán asignarse desde el primer momento durante las fases de diseño y aprobación del programa o proyecto);
- se considera que el programa o proyecto ha sido fructífero (ello constituye una razón todavía más apremiante para evaluar el programa o proyecto y extraer las enseñanzas oportunas y las prácticas idóneas para aplicarlas de nuevo);
- se ha realizado o se tiene previsto realizar un examen técnico del programa o proyecto (el examen técnico tiene un ámbito más reducido, a saber, los aspectos técnicos de ese programa o proyecto, mientras que la evaluación trata de valorar la pertinencia, los resultados y logros desde una perspectiva más amplia);
- el programa o proyecto se ha clausurado y transferido al gobierno (a diferencia de lo que ocurre en el caso de una cancelación, estos programas o proyectos se han terminado y podrían ser objeto de evaluación final, por no decir de una evaluación ex post).

SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EN ORDEN A LA EVALUACIÓN

Para apoyar el proceso de identificación de programas y proyectos que deberán ser objeto de evaluación (en particular cuando se trata de una evaluación obligatoria), debe establecerse un sistema eficaz de seguimiento que aproveche los sistemas de información existentes dentro del PNUD, por ejemplo, la gestión de la información financiera, la gestión de la información ejecutiva y la clasificación de los programas y proyectos por ámbito de orientación temática.

Intentos de evitar la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas: algunas excusas inaceptables

La siguiente selección de algunas de las respuestas presentadas de hecho ante la propuesta de realización de evaluaciones ha sido recopilada por alguien perteneciente al sistema de las Naciones Unidas y actualizada recientemente por la OEPE. La combinación de dos o más razones puede dar lugar a algunas "justificaciones" muy interesantes del rechazo de la evaluación.

1. Nuestro proyecto es diferente.
2. Costará demasiado.
3. No tenemos tiempo.
4. El proyecto es demasiado pequeño.
5. No figuraba en el plan de ejecución.
6. No lo hemos hecho nunca.
7. No le gustará al gobierno.
8. Denme el dinero.
9. Los no iniciados no entenderán las complejidades.
10. Es todo pura teoría.
11. Tengo que ir de vacaciones a mi país.
12. No es nuestro problema.
13. ¿Por qué vamos a cambiar? Todo va bien.
14. No estamos todavía preparados.
15. No está incluido en el presupuesto.
16. El Representante Residente/asesor técnico principal/contraparte se ha marchado.
17. El Representante Residente/representante gubernamental/asesor técnico principal/contraparte es nuevo/ha cambiado recientemente.
18. El administrador del proyecto/asesor técnico principal/contraparte no ha sido nombrado todavía.
19. El personal de contraparte está todavía en capacitación/con una beca.
20. Hasta ahora no lo hemos hecho nunca y todo va bien.
21. Es algo que no se ha intentado nunca.
22. Debe haber alguna otra razón.
23. ¿Es que quieren enseñarme mi oficio?
24. Eso puede funcionar en cualquier otra organización/región/país/campo técnico, pero en nuestro caso no servirá de nada.
25. No estoy convencido de que sea de utilidad.
26. Lo único que quieren es pillarnos.
27. Imagínese el trastorno que causará.
28. No se puede hacer en forma objetiva.
29. Va a ser demasiado difícil cambiar.
30. Siempre lo hemos hecho así.
31. Hemos hecho lo que nos dijeron que hiciéramos.
32. La ejecución se ha atenido al documento de proyecto.
33. Ya nos han evaluado.
34. No tenemos ningún problema.
35. Ha habido cambios en el gobierno.
36. La crisis financiera nos ha retrasado.

37. Acaban de hacer una auditoría.
38. El Representante Residente dice que es uno de sus mejores proyectos.
39. Es un proyecto piloto/experimental/modelo/de investigación.
40. El proyecto es demasiado reciente/está casi terminado.
41. No ha terminado la construcción.
42. El equipo no ha llegado/no se ha instalado todavía.
43. Todavía no se ha determinado la condición jurídica.
44. No podemos encontrar el plan de trabajo original.
45. Yo no era el oficial encargado cuando se inició el proyecto.
46. El gobierno está contento con el proyecto.
47. El gobierno no ha efectuado todavía ninguna aportación.
48. El proyecto no es "evaluable".
49. No tenemos los datos.
50. El diseño del proyecto es demasiado vago.
51. Es fiesta local.
52. Estamos todo el tiempo evaluándonos.
53. Que lo haga la DCI.
54. Es la estación de lluvias
55. Tenemos un buen sistema de monitoreo.

Recuadro 4. Criterios de selección de la evaluación

Evaluación obligatoria

- Magnitud de los recursos (es decir, presupuesto total del programa* o proyecto de al menos 1 millón de dólares)
- Duración (es decir, cooperación técnica con una institución concreta durante 10 años o más)

Evaluación no obligatoria

- Naturaleza de los programas y proyectos (es decir, innovadores y/o estratégicos)

* El umbral de 1 millón de dólares no se aplica al CCF .

CAPÍTULO 8. TEMAS CENTRALES SUSTANTIVOS

Tres dimensiones, mutuamente relacionadas, de los programas y proyectos deben evaluarse como temas centrales sustantivos del monitoreo y la evaluación: pertinencia, rendimiento y éxito. Estos conceptos no son del todo nuevos, ya que han recibido cierta atención en correspondencia con la evolución hacia un monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados en los proyectos y programas que reciben asistencia del PNUD. No obstante, la atención ha sido irregular. Por ejemplo, el interés mostrado anteriormente por valorar las iniciativas desde el punto de vista de la entrega de insumos no tenía en cuenta el problema más básico de la pertinencia del programa o proyecto. En un orden de cosas semejante, un programa o proyecto podía considerarse eficaz porque obtenía los productos deseados (rendimiento), pero no debe considerarse como una intervención lograda si no contribuye al desarrollo de la capacidad nacional o local para responder a las necesidades de los grupos destinatarios (pertinencia) en forma mantenida. Por ello, la pertinencia, rendimiento y éxito deben evaluarse en forma integrada a fin de disponer de una base sólida para formular recomendaciones y extraer las enseñanzas derivadas de la experiencia, con el fin de mejorar la calidad de los programas o proyectos (véase el gráfico 2).

Además, dada la relación de mutuo apoyo entre el monitoreo y la evaluación, las tres dimensiones deben merecer gran atención en la realización de ambas funciones, desde la planificación de las medidas de monitoreo y de evaluación hasta su ejecución, y desde el diseño de los instrumentos para la recopilación de datos hasta la difusión de la información recibida como instrumento de aprendizaje.

PERTINENCIA

Por pertinencia se entiende el grado en que los objetivos de un programa o proyecto continúan siendo válidos y de interés bien en la forma inicialmente prevista o tal como se han modificado posteriormente, debido a nuevas circunstancias en el contexto inmediato y en el entorno externo de dicho programa o proyecto.

En concreto, el monitoreo y la evaluación deben tener en cuenta la pertinencia de los programas y proyectos en relación con los siguientes aspectos:

- Problemas de desarrollo a nivel local, nacional, regional y/o mundial;
- Grupos destinatarios, cuyas necesidades y obstáculos deben identificarse claramente teniendo en cuenta su género, condición socioeconómica y ubicación geográfica;
- Beneficiarios directos, que pueden ser el gobierno, el sector privado y/o alguna organización civil, responsables no únicamente de ejecutar el programa o proyecto sino, sobre todo, de mantener sus resultados positivos;
- Misión del PNUD de promover el desarrollo humano sostenible ayudando a los países donde ejecuta programas a desarrollar sus capacidades en las cuatro esferas de atención prioritaria, y

- Ventaja comparativa del PNUD frente a otros organismos de las Naciones Unidas e instituciones de desarrollo en lo que respecta a los recursos y personal especializado.

RENDIMIENTO

La valoración del rendimiento considera los progresos que está realizando el programa o proyecto en relación con sus objetivos. En el pasado, esa valoración solía centrarse en la entrada y transformación de insumos y productos, con escasa referencia a los resultados inmediatos y a largo plazo en materia de desarrollo. En el nuevo contexto del monitoreo y la evaluación, se concede más importancia a los resultados.

Los criterios utilizados para valorar rendimientos son tres:

- **eficacia:** hasta qué punto un programa o proyecto consigue sus objetivos inmediatos o produce los resultados deseados;
- **eficiencia:** transformación óptima de los insumos en productos;
- **oportunidad** de los insumos y resultados.

ÉXITO

Los tres criterios del éxito son los efectos, la sostenibilidad y la contribución al desarrollo de la capacidad.

Efectos

Efectos son los resultados del programa o proyecto que se valora con relación a los objetivos de desarrollo o las metas a largo plazo de ese programa o proyecto. En este sentido, los efectos representan cambios en una situación, bien de forma planificada o imprevista, negativos o positivos, que un programa o proyecto acarrea.

Los efectos pueden valorarse únicamente cuando ha transcurrido un período significativo después de la terminación de un programa o proyecto. Por ello, es fundamental que los programas o proyectos se diseñen de tal manera que hagan posible una valoración de los defectos en una fase ulterior, por ejemplo, mediante la preparación de datos de referencia y el establecimiento de indicadores para el monitoreo y la evaluación.

Sostenibilidad

Sostenibilidad es la posibilidad de prolongar los resultados positivos de un programa o proyecto una vez concluida la cooperación técnica encauzada a través de ese programa o proyecto. Por sostenibilidad estática se entiende la disponibilidad constante de los mismos beneficios que se consiguieron gracias al programa o proyecto terminado con destino a los mismos grupos beneficiarios. Sostenibilidad dinámica es la utilización en un contexto distinto o en un entorno cambiante o la adaptación de los resultados del programa o proyecto a esas condiciones distintas por iniciativa de los grupos originales destinatarios y/u otros grupos.

Contribución al desarrollo de la capacidad

Como criterio del éxito, la contribución efectuada al desarrollo de la capacidad significa el grado en que un programa o proyecto permite a los grupos destinatarios ser autosuficientes y permite a las instituciones gubernamentales, el sector privado y las organizaciones civiles utilizar las experiencias positivas obtenidas por el programa o proyecto en el intento de resolver cuestiones de desarrollo más amplias.

El desarrollo de la capacidad es al mismo tiempo un medio y un fin para el desarrollo humano sostenible. Permite a las personas realizar sus posibilidades y utilizar sus capacidades mejor y garantiza la identificación con el proyecto o programa y la sostenibilidad de los procesos y resultados de desarrollo. Tiene cuatro dimensiones mutuamente relacionadas entre sí: aprendizaje individual, organizaciones, interrelaciones institucionales y entorno propicio (véase el gráfico 3). El monitoreo y la evaluación deben valorar estas dimensiones y sus interacciones.

La evaluación debe considerar los dos niveles de desarrollo de la capacidad: la capacidad global de ordenar el desarrollo y la capacidad específica de realizar funciones de monitoreo y evaluación.

Para determinar el éxito de un programa o proyecto debe adoptarse un planteamiento holístico. Ello se debe a que, si bien un programa o proyecto actúa en un entorno muy específico, funciona también como parte de un sistema más amplio, a saber, el entorno socioeconómico y político que impone los objetivos de desarrollo, el marco de políticas necesario y los mecanismos institucionales. Si bien un programa o proyecto puede estar condicionado por este sistema en sentido amplio, puede también provocar cambios en él. Por ello, el problema al determinar el éxito es ir más allá de los límites del entorno inmediato del programa o proyecto. En consecuencia, los tipos idóneos de evaluación para determinar el éxito son las evaluaciones finales y ex post. Deben considerar desde una perspectiva global los tres criterios del éxito: efectos, sostenibilidad y contribución a la capacidad de desarrollo.

CAPÍTULO 9. MECANISMOS DE MONITOREO Y TIPOS DE EVALUACIÓN

MECANISMOS DE MONITOREO

Los administradores de programas y proyectos y otras partes interesadas en el monitoreo de un programa o proyecto tienen a su disposición medios muy diversos.

Planes de trabajo

Los administradores de programas o proyectos deben preparar planes anuales de trabajo para traducir el documento del proyecto en términos operativos. Los planes de trabajo deben describir en forma detallada la entrega de insumos, las actividades que se deben realizar (cuáles y cómo), y los resultados previstos. En ellos se deben indicar con claridad los calendarios y las personas y/o instituciones responsables de aportar los insumos y producir los resultados. Los planes de trabajo deben utilizarse como base para vigilar los progresos de la ejecución del programa o proyecto.

Para mantener informados a los representantes del gobierno y del PNUD sobre los progresos de los programas o proyectos, los administradores deberán facilitarles también planes de trabajo que no deben ser necesariamente muy detallados. Estos planes de trabajo podrían indicar sencillamente los hitos más importantes en la aplicación, con indicación del cronograma y de los responsables de la ejecución.

Visitas sobre el terreno

Los administradores de programas o proyectos deben realizar visitas sobre el terreno a intervalos periódicos, por lo que deben asignarse recursos presupuestarios suficientes para este fin. Además de inspeccionar los lugares de ejecución, los productos físicos y los servicios del programa o proyecto, las visitas deben prestar especial atención a la interacción con los grupos destinatarios para obtener sus opiniones sobre la forma en que el programa o proyecto les está afectando (directa o indirectamente, positiva o negativamente) y las soluciones que proponen para los problemas percibidos.

El Representante Residente del PNUD y su personal deben visitar cada programa y/o proyecto todas las veces que sea necesario y, por lo menos, una vez al año. En algunos casos, sería útil organizar visitas sobre el terreno en forma conjunta por el PNUD y otros copartícipes en el desarrollo, que intervienen en los mismos tipos de programas o proyectos. Ello quizá resulte más práctico, desde el punto de vista logístico, que las visitas de un único organismo, pero, sobre todo, hará posible un planteamiento más transparente al debate de problemas semejantes con grupos destinatarios y otras partes interesadas.

Las personas que realicen visitas sobre el terreno deben preparar sus informes bien en el lugar de ejecución o inmediatamente después de las visitas, prestando especial atención a la pertinencia y el rendimiento, incluidas las señales iniciales de posibles problemas o logros (véase el capítulo 21).

Reuniones de las partes interesadas

El objetivo de las reuniones de las partes interesadas es implicar a las más importantes de ellas en el intento de resolver los problemas relacionados con los programas o proyectos, creando así un sentido de identificación con los mismos. El Gobierno desempeña una función decisiva en la identificación de las partes interesadas. Además de los organismos de ejecución y realización, el PNUD y otros copartícipes en el desarrollo, es fundamental que en el debate de los problemas intervengan los grupos destinatarios que pueden verse afectados por los programas o proyectos.

Teniendo en cuenta los problemas y las cuestiones que se van a abordar, esas reuniones podrán realizarse en diferentes niveles y lugares, con mayor o menor frecuencia. Las cuestiones técnicas y operacionales pueden resolverse a nivel de la dirección del programa o proyecto, mientras que los problemas de política que tienen importantes repercusiones para el programa o proyecto y sus beneficiarios últimos podrían examinarse en un nivel superior, por ejemplo, mediante exámenes bipartitos o tripartitos.

Deben realizarse periódicamente reuniones de la dirección del programa o proyecto. Las reuniones bipartitas o tripartitas deberán tener lugar al menos una vez al año, y con mayor frecuencia si las necesidades lo requieren. Deberán prepararse informes sobre todas estas reuniones (véanse los capítulos 14 y 21).

Presentación sistemática de informes durante la ejecución

Debe efectuarse una presentación sistemática de informes sobre todos los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD, cualquiera que sea su presupuesto o duración. El organismo de ejecución (Gobierno u organismo especializado de las Naciones Unidas) deben presentar al PNUD un informe anual sobre la pertinencia, rendimiento y probabilidad de éxito del programa o proyecto. Estos informes anuales deben incorporarse a los exámenes anuales y trienales del marco de cooperación con el país (véase el capítulo 21).

No obstante, a nivel interno, la gestión del proyecto o programa debe preparar informes de monitoreo con mayor frecuencia (por ejemplo, con periodicidad mensual, trimestral y/o semestral) para atender las necesidades internas de gestión.

Informes finales

Una vez concluido el programa o proyecto, el organismo de ejecución debe preparar un informe final en el que se consideren ante todo la pertinencia y rendimiento del programa o proyecto, la probabilidad de éxito y las enseñanzas iniciales aprendidas en lo que respecta a las mejores y peores prácticas. El informe deberá contener también recomendaciones sobre las medidas

complementarias que deben adoptar las instituciones pertinentes en caso necesario (véase el capítulo 14).

TIPOS DE EVALUACIÓN

Las evaluaciones pueden clasificarse por agente, calendario y por ámbito.

Por agente

Evaluación interna o autoevaluación

- Realizada por quienes participan directamente en la formulación, ejecución y administración del programa o proyecto.

Evaluación externa o independiente

- Realizada por quienes no participan directamente en la formulación, ejecución y/o administración del programa o proyecto.

Por calendario

Evaluación de mitad de período

- Realizada en el punto medio de ejecución del programa o proyecto;
- Puntos de atención:
 - pertinencia
 - rendimiento (eficacia, eficiencia y oportunidad)
 - cuestiones que requieren decisión y actuación
 - enseñanzas iniciales aprendidas sobre el diseño, ejecución y administración del programa o proyecto.

Evaluación final

- Realizada al final de la ejecución del programa o proyecto;
- Puntos de atención:
 - pertinencia
 - rendimiento (eficiencia, eficacia y oportunidad)
 - enseñanzas aprendidas sobre el diseño, ejecución y gestión del programa o proyecto
 - señales iniciales de los posibles efectos y sostenibilidad de los resultados, incluida la contribución al desarrollo de la capacidad

- recomendaciones para las actividades complementarias, incluidas las propuestas para la cooperación del PNUD, por ejemplo, una segunda fase del programa o proyecto.

Evaluación ex post

- Realizada dos años o más después de la terminación del programa o proyecto;
- Preferible cuando se trata de bloques de proyectos o programas en un sector o lugar geográficos concretos o en relación con un tema específico, con el fin de generar enseñanzas genéricas e identificar cuestiones de política pertinentes;
- Juzga la pertinencia, rendimiento y éxito de las intervenciones en el programa o proyecto o a nivel sectorial y temático;
- Objetos de atención:
 - pertinencia
 - rendimiento (eficacia, eficiencia y oportunidad)
 - éxito (efectos, sostenibilidad y contribución al desarrollo de la capacidad)
 - enseñanzas aprendidas (prácticas mejores y peores, costos y beneficios previstos e imprevistos, aplicabilidad de las enseñanzas a nivel sectorial y temático y en distintas zonas geográficas), como base para la formulación de políticas y la programación en el futuro.

Por alcance

Hay cuatro tipos de evaluación según el alcance, de conformidad con las directrices habituales del GCMP.

Evaluación de proyectos

- Evaluación de un único proyecto;
- La orientación específica depende del momento en que se realiza la evaluación;

Evaluación sectorial

- Evaluación conjunta de proyectos y programas en un sector o subsector;
- Puntos de atención:
 - comparación de las ventajas e inconvenientes de los diferentes planteamientos, modalidades y/o estrategias para abordar las cuestiones sectoriales
 - efectos colectivos de los programas y proyectos en los objetivos sectoriales en el plano nacional, regional y/o mundial.

Evaluación temática

- Evaluación colectiva de proyectos o programas en que se aborda un tema determinado, que puede interesar a distintos sectores o zonas geográficas;
- La orientación es la misma que la de la evaluación sectorial, con la diferencia de que en este caso se tiene en cuenta un tema que puede afectar a varios sectores distintos.

Evaluación de programas

- Evaluación de programas (utilizando el enfoque programático), el CCF y la cartera de actividades sometida a la misma gestión o fondo, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMA), el Programa 21 y el sistema de coordinadores residentes.

Cada uno de los tipos de evaluación clasificados por ámbito puede prestar especial atención a las políticas y procesos. No obstante, las evaluaciones de políticas y procesos se describen más adelante, como tipos diferentes de evaluación, con el fin de destacar sus características singulares. La evaluación estratégica se incluye como variación de la evaluación de políticas, ya que se ocupa también de éstas, pero no tiene en cuenta sus efectos. La cronología de la evaluación estratégica es fundamental. Su objetivo principal es permitir a las distintas partes interesadas llegar a una comprensión común de determinadas cuestiones de política, como paso significativo hacia la formulación de políticas.

Evaluación de políticas

- Evaluación colectiva de proyectos o programas relacionados con temas determinados de políticas a nivel sectorial o temático;
- Su objetivo es respaldar la adopción de políticas recomendando nuevas políticas o cambios en las ya existentes, considerados necesarios para alcanzar los objetivos sectoriales o temáticos.
- Puntos de atención:
- pertinencia
- repercusiones o efectos de las políticas en las personas directa o indirectamente afectadas por ellas: costos y beneficios
- eficacia de los mecanismos institucionales para aplicar o imponer las políticas;
- Ejemplo: una evaluación centrada en la función de las instituciones de investigación y desarrollo en China y la India (1991).

Evaluación estratégica

- Puede solicitarse por las siguientes razones:
- naturaleza del tema: cuestiones relacionadas con otras y que tienen repercusiones significativas en las prioridades de desarrollo del Gobierno y del PNUD y que suponen grandes riesgos para las partes interesadas
- urgencia de una situación que debe resolverse, lo que hace todavía más decisivo el calendario de evaluación
- opiniones fuertemente encontradas sobre los problemas que se deben resolver;
- Su objetivo es:

- llegar a una mejor comprensión de un tema determinado
- reducir las incertidumbres relacionadas con las distintas opciones existentes para resolver el problema
- ayudar a las partes interesadas a llegar a acuerdos de trabajo aceptables, como paso hacia la adopción de decisiones oportunas sobre los problemas existentes.
- Ejemplo: la evaluación de las modalidades de cofinanciamiento y recursos complementarios del PNUD (1996).

Evaluación de procesos

- Evaluación colectiva de proyectos o programas para evaluar la eficiencia y eficacia de un proceso o modalidad concretos adoptados en los proyectos o programas.
- Ejemplo: evaluación del enfoque programático (1997).

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE MODALIDADES Y ENFOQUES ESPECÍFICOS

El Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas (CAC) ha ratificado varios principios orientadores para las operaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los relativos a el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos de ejecución nacional y a el monitoreo y la evaluación en el contexto del enfoque programático son los que se indican a continuación (véanse los recuadros 7 y 8).

Recuadro 6. Tipos de evaluación

Criterio de clasificación

Tipo de evaluación

Por agente

- Interna
- Externa

Por calendario

- De mitad de período
- Ex post

Por alcance

- De proyectos
- Sectorial
- Temática
- De programas
- De políticas/estratégica

- De procesos

Recuadro 7. Monitoreo y evaluación de programas y proyectos de ejecución nacional

Cuestiones principales

La ejecución nacional es ahora la modalidad adoptada en la mayor parte de los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD. En relación con el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos de ejecución nacional se presentan dos grandes cuestiones. La primera está relacionada con la responsabilidad, la segunda con el objetivo y cobertura.

Responsabilidad

En lo que se refiere a la responsabilidad, ¿cuáles son las repercusiones de la transición, dentro del organismo de ejecución, desde un organismo especializado de las Naciones Unidas al Gobierno, o de mecanismos tripartitos a bipartitos?

En el marco de la ejecución nacional, deben responsabilizarse y dar cuenta de la formulación y administración de los programas y proyectos de ejecución nacional, con inclusión de su monitoreo y evaluación. No obstante, los gobiernos deberán continuar teniendo acceso al apoyo técnico y de políticas del sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones financiadoras del sistema deberán aprovechar al máximo las capacidades de los organismos especializados como medio de garantizar una responsabilidad sustantiva.

De conformidad con los principios anteriores, el PNUD puede ayudar a las autoridades nacionales a valorar sus capacidades de monitoreo y evaluación y, en caso necesario, diseñar y hacer operativo un sistema de monitoreo y evaluación que responda a los requisitos tanto del Gobierno como del PNUD. Los organismos especializados de las Naciones Unidas podrán ayudar a examinar los aspectos técnicos de los programas y proyectos.

Los mecanismos y responsabilidades específicas de monitoreo y evaluación deben definirse en la fase de formulación de los programas/proyectos e incorporarse debidamente en los documentos de los programas/proyectos. Es imprescindible que el PNUD --particularmente sus oficinas en los países-- y los organismos especializados de las Naciones Unidas estén debidamente equipados para las tareas asignadas. Deberán realizarse las actividades de capacitación y seminarios pertinentes para fortalecer la capacidad interna de desempeñar las nuevas responsabilidades.

Objetivo y cobertura

¿Hay alguna diferencia, en cuanto al objetivo y cobertura, entre el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos de ejecución nacional y el monitoreo y la evaluación de los que no son ejecutados por el gobierno?

En su mayor parte, las actividades de monitoreo y evaluación son las mismas en ambos casos, ya que deben ordenarse a los mismos objetivos --es decir, aprendizaje, toma de decisiones y responsabilidad--; facilitar respuestas a preguntas relacionadas con la pertinencia, rendimiento y éxito y valorar la contribución de los programas y proyectos al fortalecimiento de la capacidad. No obstante, el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos de ejecución nacional deberán hacer mayor hincapié en aspectos como la identificación nacional, capacidad de gestión de los gobiernos y organismos de ejecución, eficacia de la modalidad de aplicación, idoneidad de la combinación de distintos tipos de asistencia del PNUD y organismos especializados de la Naciones Unidas para reforzar las capacidades nacionales de monitoreo y evaluación, y utilización de los arreglos relativos a los gastos de apoyo de los organismos.

Fuente: Naciones Unidas, Comité Administrativo de Coordinación (CAC), Report of the Consultative Committee for Substantive Questions on its First Regular Session of 1993 (Ginebra, 16-19 de marzo de 1993); (ACC/1993/10); UNDP, OCE, Guidelines for Evaluators, agosto de 1993.

Recuadro 8. Monitoreo y evaluación en el contexto del enfoque programático

El enfoque programático es un proceso a través del cual se facilita apoyo a los gobiernos para permitirles realizar los programas nacionales en forma coherente, coordinada, participativa y sostenible.

Por enfoque programático se entiende un conjunto coherente de políticas, estrategias, actividades e inversiones mutuamente relacionadas orientadas a lograr objetivos específicos de desarrollo nacional dentro de un marco cronológico determinado.

El apoyo a los programas del PNUD es la cooperación facilitada por éste para conseguir los objetivos del programa nacional. El programa nacional será siempre de ejecución nacional, mientras que el apoyo al programa del PNUD será normalmente de ejecución nacional.

El monitoreo y la evaluación en el contexto del enfoque programático deben basarse en los siguientes principios rectores:

- El gobierno asume la responsabilidad primaria de formular y administrar los programas nacionales, incluido su monitoreo y evaluación, en apoyo de los objetivos de desarrollo nacional.
- En caso necesario, el fortalecimiento de las capacidades nacionales de monitoreo y evaluación de los programas nacionales debe incluirse en el enfoque programático.
- La contribución del PNUD debe vigilarse y evaluarse dentro del marco de los programas nacionales. Deben cumplirse los requisitos establecidos por el PNUD en materia de responsabilidad, toma de decisiones y aprendizaje.

- El monitoreo y la evaluación deberán estar basados en indicadores de rendimiento y criterios de éxito, y hacer el mejor uso posible de los datos disponibles en los países.
- El monitoreo y la evaluación de los programas deberán estar basadas en los resultados del monitoreo y la evaluación de los componentes individuales y promover su complementariedad.

Igual que el monitoreo y la evaluación de las intervenciones del PNUD en general, el monitoreo y la evaluación en el contexto del enfoque programático deberán llevar a cabo una valoración de la pertinencia, el rendimiento y el éxito.

Fuente: PNUD, How to Implement the Programme Approach: A User's Guide (borrador final), marzo de 1997; Guiding Principles for a Monitoring and Evaluation Methodology in the Context of the Programme Approach, Report of the Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ), quinta sesión, Ginebra, 31 de enero - 2 de febrero de 1995 (ACC/1995/1; Anexo II); Naciones Unidas, CAC, CCPOQ, Operational Guidance Note (For the application of the guiding principles for monitoring and evaluation methodology in the context of the programme approach), marzo de 1996.

CAPÍTULO 10. EVALUACIÓN DE LAS CARTERAS DE PROYECTOS DE LOS PAÍSES

DEFINICIÓN

La evaluación de la cartera de proyectos de un país es una valoración de la cartera de intervenciones de desarrollo respaldadas por el PNUD y los fondos asociados con éste en un país determinado durante un período quinquenal dado. La cartera representa un amplio espectro de iniciativas en que se incluyen programas, proyectos, actividades de formación y otras iniciativas relacionadas con el desarrollo. El período quinquenal puede corresponder o no con el ciclo de programación.

OBJETIVO PRINCIPAL

Este tipo de evaluación se propone extraer de la experiencia enseñanzas que puedan servir de base para introducir mejoras en las iniciativas de desarrollo respaldadas por el PNUD y los fondos asociados. En esas enseñanzas se incluyen las relacionadas con la formulación, ejecución y administración de los programas y proyectos de desarrollo y la realización de otras actividades orientadas al desarrollo, como la producción y la interconexión entre los copartícipes en el desarrollo.

PARTES INTERESADAS

Las principales partes interesadas de la evaluación son el gobierno, el PNUD y los fondos asociados con éste. Todos ellos tienen interés en conocer los resultados de su cooperación como base para introducir las necesarias mejoras. La fecundación mutua de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones de la cartera de proyectos en varios países donde se ejecuta un programa pueden mejorar la forma en que el PNUD y los fondos realizan sus actividades --tanto las de programación como las de otra índole.

Otras partes interesadas son el sector privado, las entidades de la sociedad civil y los donantes. El sector privado y las entidades de la sociedad civil participan directamente en las intervenciones respaldadas por el PNUD y los fondos asociados con él, y se ven afectadas por sus resultados. Los donantes desean garantizar que los recursos se utilicen en la forma más eficiente posible para llegar a otros grupos destinatarios.

ALCANCE

La muestra de evaluación deberá incluir programas, proyectos y actividades que se hayan llevado a cabo durante un período lo bastante largo como para poder extraer enseñanzas de la experiencia. Variará según la cronología de la evaluación. Por ejemplo, si la evaluación de la cartera de un país abarca un período de cinco años que corresponde al período del CCF, la muestra de evaluación deberá incluir los programas, proyectos y actividades que a) se ejecutaron desde un momento anterior y terminaron durante el período del CCF, y b) se iniciaron y completaron (totalmente o en gran parte) durante el período del CCF.

PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

La evaluación de la cartera de un país puede ser llevada a cabo por iniciativa de la oficina del PNUD en el país, una dirección regional, la OEPE y/o los fondos asociados con el PNUD. El Comité de Supervisión de la Gestión de Programas (PMOC) puede también solicitar la realización de una evaluación. Como ésta abarca también las intervenciones de actividades de fondos asociados con el PNUD, puede llevarse a cabo en forma de evaluación conjunta del PNUD y los fondos interesados.

Independientemente de quién haya iniciado la evaluación, la oficina del PNUD en el país debe participar en su planificación y organización y consultar al gobierno durante el proceso.

La evaluación misma debe ser llevada a cabo por un equipo de consultores independientes.

La evaluación de la cartera de un país puede llevarse a cabo en cualquier año, ya que no se limita ni está vinculada a un período de programación específico.

El tiempo necesario para la evaluación dependerá de la magnitud y complejidad de la cartera del país que se está evaluando.

Para mayor información sobre los detalles de planificación, véase el capítulo 23.

CAPÍTULO 11. MONITOREO Y EVALUACIÓN Y ESFERAS TEMÁTICAS DE CONCENTRACIÓN DEL PNUD

El monitoreo y la evaluación deben ofrecer una valoración de tres dimensiones de todos los programas y proyectos: pertinencia, rendimiento y éxito.

Es también útil identificar los elementos claves que son específicos de los programas y proyectos con una esfera temática de concentración particular, a fin de supervisar y evaluar esos programas y proyectos con eficacia. A continuación se describen algunos de esos elementos clave. Su evaluación debe llevarse a cabo dentro del marco global de monitoreo y evaluación descrito en los capítulos anteriores, por ejemplo, mediante la utilización de criterios específicos de pertinencia, rendimiento y éxito y de indicadores apropiados. Además, como las esferas temáticas de concentración están mutuamente relacionadas entre sí, los elementos clave deberán evaluarse en forma interrelacionada y global.

ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

La erradicación de la pobreza y la promoción de medios de vida sostenibles constituyen la máxima prioridad del PNUD. Éste utiliza una doble estrategia para conseguir la erradicación sostenible de la pobreza y la transición de la pobreza a la equidad:

- creación de un entorno favorable, lo que significa combatir las causas profundas de la pobreza y eliminar los obstáculos que limitan las opciones y oportunidades de las personas, y
- potenciación de las personas, haciendo hincapié en la participación de las personas en la toma de decisiones, la movilización de la energía social en favor del desarrollo humano sostenible y el desarrollo de la capacidad.

Aunque las intervenciones en favor de la erradicación de la pobreza cubren una gran variedad de diferentes tipos de programas y proyectos, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones en favor de la erradicación de la pobreza deberán ofrecer siempre una valoración de los siguientes elementos:

Entorno favorable

- Formulación o modificación de políticas, planes o marcos jurídicos para orientar la estructura de incentivos en favor de los pobres;
- Sensibilización de las instituciones fundamentales hacia los problemas de la erradicación de la pobreza (por ejemplo, mediante actividades de promoción);

- Eliminación de los obstáculos que dificultan el acceso de los pobres a los medios de producción y los servicios públicos.

Potenciación

- Oportunidades ofrecidas a los grupos destinatarios para participar en la formulación, ejecución, Monitoreo y evaluación de los programas o proyectos;
- Grado de contribución de los programas y proyectos a capacitar a los grupos destinatarios a superar los obstáculos por sí mismos y en sus propias condiciones;
- Contribución de los programas o proyectos al establecimiento de redes dentro del hogar y dentro de la comunidad y a la autosuficiencia;
- Contribución de los programas o proyectos a una mayor rendición de cuentas de las instituciones del gobierno local ante los pobres de sus comunidades.

CONSIDERACIONES DE GÉNERO EN EL DESARROLLO

La inclusión del género como parte habitual de los programas o proyectos es una estrategia encaminada a promover la igualdad entre el hombre y la mujer. Consiste en tener en cuenta la igualdad social, cultural, económica y política entre la mujer y el hombre en todas las actividades relacionadas con las políticas, la programación, la administración, los recursos humanos y las finanzas y todos los procedimientos orgánicos para la potenciación de la mujer. En la práctica, eso significa lo siguiente:

- identificar las cuestiones de género con respecto a una situación dada mediante un análisis de la situación al respecto;
- promover la incorporación de esta información en todos los aspectos de la toma de decisiones y de la ejecución mediante la inclusión de expertos locales en la materia y la consulta con las mujeres así como con los hombres en todas las etapas, y
- garantizar el monitoreo y la valoración de los efectos en este terreno utilizando indicadores apropiados.

El Grupo de Observación y Evaluación del Subcomité del CAC de desarrollo rural ha iniciado la formulación de orientaciones básicas de evaluación sobre las cuestiones de género. Estas evaluaciones, que se pueden utilizar para el monitoreo y la evaluación, destacan los siguientes aspectos:

- determinación de hasta qué punto se han tenido en cuenta en las fases de diseño y ejecución de los programas o proyectos las diferencias de género, en particular en el momento de seleccionar

a los beneficiarios y de determinar los recursos, sistemas de ejecución y mecanismos de participación necesarios;

- recopilación de datos desglosados por género en relación con la prestación de todos los servicios y recursos de los programas o proyectos;
- utilización de indicadores de repercusión desglosados por género para medir en términos cuantitativos y cualitativos hasta qué punto:
 - las mujeres y hombres pobres han recibido ayuda y se han beneficiado de los programas o proyectos, en particular en lo que se refiere a capacitarles para superar la pobreza,
 - se han reforzado las capacidades locales para resolver los problemas de género, y
 - se han introducido las salvaguardias y conexiones institucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad de los beneficios a las mujeres y los hombres.

MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE Y ORDENACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS NACIONALES

Algunos de los elementos fundamentales que se deben tener en cuenta en el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos ambientales son los siguientes:

Contexto ambiental del programa o proyecto

- Medio ambiente natural
- Principales cuestiones ambientales
- Economía y contexto ambiental
- Ordenación del medio ambiente, con inclusión de las funciones desglosadas por género

Estrategias de ordenación ambiental

- Objetivos y metas ambientales
- Efectos socioeconómicos y ambientales previstos
- Conflictos de interés o consenso entre las partes interesadas
- Participación de las partes interesadas
- Asignación de la responsabilidad de la ejecución

- Financiamiento

Integración de un programa o proyecto ambiental en el Programa General de Desarrollo de la zona (es decir, a escala local, nacional, regional o mundial)

BUEN GOBIERNO

Deberán examinarse los siguientes elementos fundamentales del marco para las alianzas del PNUD en relación con el buen gobierno para el desarrollo humano sostenible.

Características del buen gobierno:

- **Participación:** todas las mujeres y hombres deben tener derecho a manifestar su opinión en relación con la toma de decisiones, bien directamente o a través de instituciones que los representen;
- **Estado de derecho:** las estructuras jurídicas son equitativas y se aplican de forma imparcial, en particular la legislación relativa a los derechos humanos;
- **Transparencia:** los procesos, instituciones y la información son directamente accesibles para quienes están directamente relacionados con ellos;
- **Capacidad de respuesta:** las instituciones y procesos tratan de servir a todas las partes interesadas;
- **Orientación hacia el consenso:** el buen gobierno actúa como mediador entre intereses encontrados para llegar a un consenso amplio entre las partes afectadas;
- **Equidad:** todas las mujeres y hombres tienen oportunidades de mejorar o mantener su bienestar;
- **Eficacia y eficiencia:** las instituciones y procesos producen resultados que responden a las necesidades, al mismo tiempo que hacen el mejor uso posible de los recursos;
- **Responsabilidad:** las autoridades del gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil son responsables ante la opinión pública y ante las instituciones interesadas;
- **Visión estratégica:** los dirigentes y la opinión pública tienen una perspectiva a largo plazo sobre el desarrollo humano.

Gobierno económico, político y administrativo

- Estructuras y procesos que orientan las relaciones políticas y socioeconómicas;

Interacción constructiva entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil

- **Estado:** instituciones políticas y sector público
- **Sector privado:** empresas privadas y sector informal en las relaciones de mercado;
- **Organizaciones de la sociedad civil:** asociaciones en torno a las cuales se organiza voluntariamente la sociedad, por ejemplo, ONG, sindicatos o instituciones académicas.

CAPÍTULO 12. INDICADORES

En este capítulo se hace especial hincapié en los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos realizados con asistencia del PNUD. Los indicadores de rendimiento relativos a la planificación institucional dentro del PNUD no se incluyen propiamente en el tema del presente documento.

Los indicadores constituyen un componente decisivo de un marco de monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados. En términos generales, los indicadores son señales que revelan los cambios ocurridos en determinadas condiciones o los resultados de intervenciones concretas. Aportan pruebas de los progresos de las actividades de un programa o proyecto en cuanto al logro de los objetivos de desarrollo.

Dentro del contexto de los programas y proyectos del PNUD, los indicadores son señales preestablecidas que las personas encargadas del monitoreo y la evaluación tienen en cuenta para determinar hasta qué punto el programa o proyecto continúa siendo pertinente, tiene un rendimiento satisfactorio y está logrando sus objetivos. En este contexto, se puede distinguir entre indicadores de pertinencia, de rendimiento y de éxito.

SELECCIÓN DE INDICADORES

Los indicadores utilizados en el monitoreo y la evaluación deberán seleccionarse durante la fase de formulación de un programa o proyecto, mientras se establecen los objetivos. Dentro del proceso de formulación de los indicadores deberá darse respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los objetivos del programa o proyecto?
- ¿Quiénes son los grupos destinatarios y cuáles son sus necesidades y expectativas?
- ¿Qué cambios se prevén como consecuencia del programa o proyecto?
- ¿Hasta qué punto y con qué eficiencia está logrando sus objetivos el programa o proyecto?

- ¿Cuáles son los criterios para juzgar el éxito del programa o proyecto?

Principios rectores para la selección de indicadores

Responsabilidad de la gestión e intervención de las partes interesadas

En la fase de formulación del programa o proyecto, las instituciones que serán directamente responsables del programa o proyecto y otras partes interesadas deberán intervenir en la selección de una lista previa de indicadores. Durante la ejecución, deberán revisarse los indicadores de conformidad con los cambios ocurridos en el contexto y diseño del programa o proyecto, mediante un consenso entre las distintas partes interesadas. El proceso participativo tiene como objetivo promover la identificación con los resultados previstos del programa o proyecto, y un sentido de responsabilidad con respecto a éstos.

Indicadores cuantitativos, cualitativos y por delegación

Los indicadores cuantitativos y cualitativos deberán seleccionarse teniendo en cuenta la naturaleza del aspecto concreto del programa o proyecto que se está analizando. La eficiencia, por ejemplo, se puede valorar más fácilmente mediante indicadores cuantitativos. Por el contrario, para cuantificar la sostenibilidad dinámica, que implica la adaptabilidad de las personas a un entorno cambiante, se requiere una valoración cualitativa de actitudes y comportamientos. No obstante, hay metodologías --como la valoración de beneficiarios, la evaluación rural rápida (ERR) y las entrevistas estructuradas-- que se pueden utilizar para transformar indicadores cualitativos en indicadores cuantitativos.

En los casos en que el costo, la complejidad y/o la oportunidad de la recopilación de datos impide la cuantificación directa de un resultado, se pueden utilizar indicadores por delegación para revelar las tendencias del rendimiento y hacer que el personal directivo tome conciencia de los posibles problemas o logros. Por ejemplo, en un programa de protección ambiental en que uno de los resultados previstos sea mejorar las condiciones ambientales de determinados lagos, el nivel de toxinas en los huevos de pato puede servir como indicador por delegación de dicha mejoría.

Limitación del número de indicadores

Debe lograrse un equilibrio razonable entre teoría y práctica, por ejemplo, entre lo que se debe y lo que se puede medir. En teoría, debería haber indicadores de pertinencia, rendimiento y éxito. No obstante, por razones prácticas, es absolutamente necesario que se lleve a cabo un esmerado proceso de selección, mediante la negociación entre las distintas partes interesadas, para llegar a un número realista de indicadores significativos. Los aspectos más importantes que se deben tener en cuenta para elegir los indicadores son los siguientes:

- idoneidad de los indicadores con respecto a los objetivos inmediatos y de desarrollo (a largo plazo) del programa o proyecto;

- identificación de los beneficiarios y de otras partes interesadas;
- eficacia en función de los costos de la recopilación de datos.

Características de los buenos indicadores

Un buen indicador debe ser:

Específico
Mensurable
Asequible
Pertinente
Registrable

Fuente: ITAD , Monitoring and the Use of Indicators, consultancy report to DG VIII, Comisión Europea, Bruselas, 1996.

Recopilación y análisis de datos para los indicadores

Tomando como base los indicadores seleccionados, los datos de series cronológicas deben recopilarse y analizarse durante la ejecución del programa y proyecto y después de ésta, con el fin de respaldar el monitoreo y la evaluación. En la fase de formulación de los programas o proyectos, deberán definirse los siguientes elementos:

- tipos y fuentes de datos necesarios;
- métodos y frecuencia de la recopilación de datos;
- métodos de análisis de datos;
- ¿quién será responsable de la recopilación y análisis de datos?;
- ¿quién utilizará la información resultante?

Los datos de series cronológicas deben compararse con los datos de referencia (elaborados en la fase de formulación) en los que se describen los problemas que se deben abordar mediante el programa o proyecto. La comparación de datos permitirá a los administradores del programa o proyecto y a otras partes interesadas fundamentales determinar si el programa o proyecto está logrando sus objetivos.

USOS DE LOS INDICADORES

En general, los indicadores deben incorporarse en varias fase del ciclo de los programas o proyectos. En la fase de diseño o formulación, deben establecerse indicadores (incluso los que son sólo provisionales) para ayudar a aclarar el marco lógico del programa o proyecto. Los indicadores seleccionados se utilizarán luego durante la ejecución del programa o proyecto dentro del proceso de supervisión, con el fin de cuantificar los progresos y, en particular, de identificar los posibles problemas o éxitos. Finalmente, deberán formar parte de las evaluaciones para determinar los resultados, incluida la satisfacción o descontento de los beneficiarios en relación con éstos.

En concreto, los indicadores deben integrarse en el sistema de calificación y de presentación de informes para facilitar las actividades de supervisión y evaluación (véanse los capítulos 13 y 14).

Veánse en el capítulo 20 algunas orientaciones sobre la selección de indicadores basada en un programa real realizado con asistencia del PNUD.

CAPÍTULO 13. SISTEMA DE CALIFICACIÓN

DEFINICIÓN

El sistema de calificación es uno de los instrumentos utilizados para formular y conformar los juicios emitidos sobre la pertinencia, rendimiento y éxito de un programa o proyecto mediante el uso de una escala con códigos numéricos, alfabéticos y/o descriptivos. Dentro del marco más amplio del monitoreo y la evaluación, este sistema de calificación puede proporcionar insumos de importancia crítica para la adopción de decisiones en diversos niveles de gestión, apoyar la obligación de rendir cuentas y realzar la función de aprendizaje.

ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE CALIFICACIÓN

Al establecer un sistema de calificación deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- Necesidad de definiciones claras de las categorías de calificación

Las categorías de calificación deben estar claramente diferenciadas para facilitar la elección entre las distintas opciones. Deberán evitarse las calificaciones extremas (por ejemplo, "fracaso"), ya que la controversia asociada con esas calificaciones desaconseja su utilización.

- ¿Números pares o impares de categorías?

Deberá haber un número par de categorías, pues de lo contrario se tiende normalmente a elegir la categoría intermedia.

- Categorías numéricas, alfabéticas o descriptivas

Para facilitar el análisis estadístico de las tendencias de rendimiento, deberán utilizarse códigos numéricos con las descripciones correspondientes. No obstante, para verificar las calificaciones, convendrá utilizar un tipo diferente de código (alfabético, si es posible) para la calificación global del programa o proyecto.

Se requieren mecanismos que permitan garantizar la fiabilidad del sistema de calificación. Este sistema debe comprobarse y perfeccionarse constantemente dentro del marco de pertinencia-rendimiento-éxito del monitoreo y la evaluación. Es preciso revisar las preguntas para ver si se recogen debidamente los criterios específicos de pertinencia, rendimiento y éxito. En la medida en que sea posible, las partes interesadas principales (es decir, los grupos destinatarios, los administradores del programa o del proyecto, el gobierno y el PNUD) deben calificar el programa o proyecto como manera de expresar sus opiniones y como parte de un proceso de validación que puede contribuir a la fiabilidad del sistema de calificación.

Sistema de calificación para los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD

Categorías de calificación

Al calificar los programas y proyectos que reciben asistencia del PNUD con fines de monitoreo y evaluación se utilizarán las siguientes categorías:

- 1) Sumamente satisfactorio
- 2) Satisfactorio
- 3) Insatisfactorio, con algunos elementos positivos
- 4) Insatisfactorio

USOS DEL SISTEMA DE CALIFICACIÓN

El sistema de calificación debe utilizarse para el monitoreo y la evaluación tanto de los programas como de los proyectos. Por ello, debe considerarse como componente fundamental de los informes de monitoreo y evaluación (véanse los capítulos 14 y 21). En lo que se refiere a el monitoreo, el sistema de calificación deberá incorporarse en los informes de las visitas sobre el terreno y en los informes anual y terminal. En el caso de la evaluación, el sistema de calificación seguirá incorporado en la ficha de información sobre evaluación de proyectos (PEIS), que los evaluadores deben presentar junto con sus informes de evaluación. Los datos procedentes de la PEIS continuarán introduciéndose en la Base Central de Datos de Evaluación (CEDAB).

CAPÍTULO 14. INFORMES

IMPORTANCIA DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Los informes de monitoreo y evaluación son fuentes valiosas de información que pueden servir de base para la toma de decisiones y aprendizaje en beneficio de los programas o proyectos. Constituyen parte de la memoria institucional sobre los programas o proyectos, que puede ser fácilmente recuperada y utilizada por los administradores y los copartícipes en el desarrollo. Así ocurre especialmente cuando la información básica sobre la pertinencia, rendimiento y éxito se extrae de los informes y se introduce en una base de datos computerizada, como la CEDAB, para facilitar la recuperación de información y contribuir al análisis de las tendencias. Además, las recomendaciones de las evaluaciones iniciadas por la sede pueden servir también como base para la formulación de directivas de política encaminadas a mejorar el rendimiento dentro de toda una institución.

INFORMES DE MONITOREO

Deben prepararse informes de todas las actividades de monitoreo, visitas sobre el terreno y reuniones de partes interesadas, con inclusión de los exámenes bipartitos y tripartitos. Además, se prepararán informes periódicos y terminales de todos los programas y proyectos, cualquiera que sea su presupuesto y duración. Estos informes servirán como insumos para los exámenes en el marco de cooperación con el país así como para cualquier evaluación que se lleve a cabo.

Los informes de monitoreo deberán incluir una valoración de la pertinencia y el rendimiento de los programas y proyectos. Deberán identificar además las señales iniciales de posibles problemas o logros. Tomando como base una estimación, los informes de monitoreo deben contener informaciones prácticas sobre cómo resolver los problemas o incrementar los beneficios iniciales. La existencia de un sistema de calificación constituirá para los principales interesados un instrumento útil para emitir y/o validar un juicio sobre la intervención en favor del desarrollo.

En el capítulo 21 puede verse el modelo para la preparación del informe anual del programa/proyecto, que sustituye al informe de evaluación de los resultados de los proyectos (PPER). En él se incorporan los principios examinados en los capítulos 8 a 13.

El modelo de informe tiene dos partes. La primera parte consta de una serie de preguntas que deben utilizar los principales interesados del programa o proyecto (beneficiarios, administradores, gobierno y PNUD) para calificar numéricamente la pertinencia y rendimiento del programa o proyecto. El modelo contiene un espacio para la inclusión de los indicadores específicos de rendimiento que hayan sido seleccionados para el programa o proyecto que se está supervisando. La segunda parte contiene preguntas que se deben responder por escrito. Su objetivo es recabar respuestas en profundidad a los problemas abordados en la primera parte.

INFORMES DE EVALUACIÓN

En los informes de evaluación se analizará ante todo la forma en que las cuestiones relacionadas con la pertinencia, rendimiento y éxito se abordaron, o continúan abordándose, como problemas sustantivos durante la formulación, ejecución y actividades posteriores a ésta. Los informes de evaluación deberán contener los siguientes elementos básicos: observaciones, conclusiones, recomendaciones y enseñanzas aprendidas.

Observaciones

Observación es una afirmación objetiva sobre el programa o proyecto basada en pruebas empíricas. Las observaciones deberán hacer posible una valoración crítica del programa o proyecto en relación con los siguientes extremos:

- en qué forma el diseño del programa o proyecto garantiza su pertinencia, eficiencia, eficacia, oportunidad, efectos, contribución al desarrollo de la capacidad y sostenibilidad de sus resultados;
- factores que repercutieron en la ejecución del programa o proyecto en forma positiva o negativa y los que influirán probablemente en su éxito o fracaso;
- resultados y sus repercusiones en la relación costo-beneficio para los grupos destinatarios y la sociedad en general.

Conclusiones

Conclusión es una opinión razonada, basada en una síntesis de observaciones empíricas o declaraciones objetivas que corresponden a una circunstancia específica. Las conclusiones sirven como base para las recomendaciones.

Recomendaciones

Recomendación es una propuesta de acción que deberá emprenderse en una circunstancia específica, con indicación de las partes responsables de dicha acción. Las recomendaciones deberán orientarse sobre todo a mejorar la pertinencia, rendimiento y éxito del programa que es objeto de evaluación así como de intervenciones semejantes en el futuro. Deberán incluir también sugerencias para mejorar los indicadores actuales o introducir otros nuevos, en caso necesario.

Al formular las recomendaciones, los evaluadores deberán procurar que:

- las recomendaciones sean claras y concretas y especifiquen las partes encargadas de las secciones complementarias y de la ejecución, un calendario provisional y las necesidades en lo que se refiere a experiencia técnica, recursos financieros y logística;

- las recomendaciones afines aparezcan debidamente agrupadas;
- haya relaciones lógicas entre las observaciones, conclusiones y recomendaciones;
- se declaren los efectos previstos de cada recomendación.

Enseñanzas aprendidas

Enseñanza aprendida es una lección extraída de la experiencia que se puede aplicar a una situación genérica más que a una circunstancia específica. Las enseñanzas aprendidas deberán estructurarse siguiendo las mismas líneas que las observaciones, conclusiones y recomendaciones, es decir, prestando especial atención a la pertinencia, rendimiento y éxito. Deberán recogerse enseñanzas tanto positivas como negativas --las mejores y las peores prácticas-- que puedan tener repercusiones más allá del programa o proyecto de que se trate. El factor principal que se debe considerar al extraer enseñanzas positivas de la experiencia es su aplicabilidad. Por ello, las evaluaciones colectivas (más que las evaluaciones de programas o proyectos concretos) ofrecen la ventaja de facilitar una base más amplia para extraer enseñanzas genéricas que se puedan aplicar a un contexto temático, sectorial o sociocultural determinado.

Dentro del esquema general pertinencia-rendimiento-éxito, los informes deberán estructurarse de tal manera que las prácticas mejores y peores aparezcan recogidas de forma suficiente y sistemática en las observaciones, conclusiones, recomendaciones y enseñanzas aprendidas. Dichas prácticas pueden referirse a categorías diversas, como la gestión de programas o proyectos, la participación de los grupos destinatarios y la contribución de los copartícipes en el desarrollo.

SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

La preparación de los informes de monitoreo y evaluación no es un fin en sí mismo. Las recomendaciones contenidas en esos informes deben examinarse y aplicarse con esmero en la forma adecuada y oportuna. En algunos casos, la administración del programa o proyecto puede aplicar fácilmente las recomendaciones de monitoreo y evaluación. En otros casos, quizá sea necesario que las principales partes interesadas lleguen a un consenso antes de que se puedan adoptar las recomendaciones formuladas.

El organismo de ejecución es el principal responsable de velar por la aplicación de las recomendaciones. Debe informar oportunamente al PNUD (y al gobierno, si éste no es el organismo de ejecución) sobre el estado de ejecución de las principales recomendaciones, es decir, las que son decisivas para el éxito del programa o proyecto.

El seguimiento del estado de aplicación de las recomendaciones principales se llevará a cabo mediante el sistema anual de presentación de informes exigido para todos los programas y proyectos realizados con asistencia del PNUD y los exámenes anuales del CCF.

CAPÍTULO 15. RETROALIMENTACIÓN

DEFINICIÓN

Dentro del contexto del monitoreo y la evaluación, la retroalimentación es al mismo tiempo un producto y un proceso.

En cuanto producto, por retroalimentación se entiende la información generada mediante el monitoreo y la evaluación y transmitida a las partes para quienes puede resultar pertinente y útil. Comprende las comprobaciones, conclusiones, recomendaciones y enseñanzas extraídas de la ejecución de los programas o proyectos.

En cuanto proceso, la retroalimentación implica la organización y presentación de la información pertinente en forma adecuada, la difusión de esta información entre los destinatarios y, sobre todo, la utilización de esa información como base para la toma de decisiones y la promoción del aprendizaje en la organización.

OBJETIVOS DE LA RETROALIMENTACIÓN

La retroalimentación procedente del monitoreo se distingue de la emanada de la evaluación porque ambas tienen objetivos inmediatos distintos. La derivada de las actividades de monitoreo deberá ofrecer a los administradores y a otras partes interesadas una base para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con el programa o proyecto en curso. En este contexto, la retroalimentación puede revelar un problema que debe abordarse antes de que adquiera mayor gravedad. Puede indicar también algunas áreas en las que se están consiguiendo progresos y que podrían mejorar si recibieran apoyo adicional (una evaluación de mitad de período de un programa o proyecto en curso puede ofrecer también este tipo de información). Por ello, la retroalimentación derivada del monitoreo ayuda a atender las necesidades inmediatas de toma de decisiones, más que a acumular conocimientos a largo plazo.

Por el contrario, la retroalimentación derivada de la evaluación (en particular la evaluación ex post) respalda la función de aprendizaje, más que el proceso inmediato de toma de decisiones. Este tipo de retroalimentación adopta la forma de enseñanzas aprendidas sobre lo que funciona o no funciona en determinadas condiciones.

LA RETROALIMENTACIÓN COMO PROCESO

Como se ha indicado anteriormente, la retroalimentación puede contribuir al aprendizaje institucional, que podría definirse en la forma siguiente:

En una organización, aprendizaje significa la comprobación constante de la experiencia y la transformación de esa experiencia en conocimiento --un conocimiento accesible a toda la organización, y de interés para su objetivo fundamental.

Los elementos clave de este aprendizaje son la experiencia, el conocimiento, el acceso y la pertinencia. La comprobación significa que el aprendizaje es un proceso dinámico, en otras palabras, que los conocimientos deben utilizarse para determinar si las enseñanzas extraídas de la experiencia son válidas. Estos elementos se analizan más a fondo en el siguiente examen del proceso de retroalimentación.

Extraer enseñanzas de la experiencia

La retroalimentación derivada del monitoreo y la evaluación es un medio de compartir enseñanzas que se pueden aplicar a actividades actuales y futuras de programación, ejecución, Monitoreo y evaluación de programas y proyectos del PNUD. Al reflejar los problemas y los probables logros, el monitoreo puede ofrecer enseñanzas iniciales de interés específico para el programa o proyecto. Por el contrario, la evaluación debe ser capaz de extraer enseñanzas de la experiencia de tal manera que se identifiquen las cuestiones genéricas y se busquen soluciones alternativas.

El problema de fondo es cómo extraer de la experiencia enseñanzas que sean transferibles, es decir, que puedan tener una aplicación más amplia, a diferencia de las que sólo tienen interés para un único programa o proyecto. Una de las formas más eficientes de llegar a estas enseñanzas transferibles es la utilización de evaluaciones colectivas --por ejemplo, sectoriales, temáticas o estratégicas-- que puedan facilitar el aprendizaje entre los países.

Transformar las enseñanzas de la experiencia en conocimiento

La importancia de las enseñanzas de la experiencia aumenta cuando éstas se comparten con otros a través de mecanismos de apoyo como la capacitación y los seminarios. Por ello, el PNUD debe adoptar estrategias para garantizar que la experiencia se convierta realmente en un factor de aprendizaje o fuente de conocimientos. En consecuencia, la retroalimentación derivada de la evaluación, en forma de prácticas mejores y peores, debe ser organizada sistemáticamente y difundida entre los usuarios finales por los productores de esa retroalimentación.

Facilitar el acceso a la retroalimentación

La retroalimentación es un proceso de doble dirección, que debe suponer una relación interactiva entre productores y usuarios. Va más allá de la distribución física de los productos obtenidos, ya que supone también un proceso de "retroalimentación sobre la retroalimentación" con el fin de garantizar la alta calidad del conocimiento que se comparte dentro y fuera de la organización.

En cuanto proceso de doble dirección, la retroalimentación debe ser capaz de atender las necesidades de información identificadas por los usuarios (basadas en la demanda) y por los productores (basadas en la oferta). Por la misma razón, el acceso a la retroalimentación (solicitudes de información formuladas por los usuarios) deberán recibir tanta atención como la difusión de esa información (medidas realizadas por iniciativa del productor).

La posibilidad de acceso a la CEDAB en toda la organización representa un paso significativo en el intento de mejorar el acceso a las enseñanzas que se han obtenido de la experiencia. Ofrecerá también a la OEPE la oportunidad de obtener "retroalimentación sobre la retroalimentación" del personal de la sede y las oficinas en los países, que podrá formular comentarios sobre la calidad y utilidad de la información facilitada por la base de datos, en función de sus respectivas necesidades. Se trata de un mecanismo participativo para determinar qué retroalimentación será pertinente y útil para los usuarios finales concretos.

La capacitación y los seminarios destinados al personal del PNUD pueden ser un medio eficaz de difundir la retroalimentación en forma de enseñanzas sustantivas derivadas de la experiencia, que pueden ser de interés en varias fases de la gestión del programa o proyecto, incluida la evaluación. La capacitación debe prestar atención, entre otras cosas, a la manera de mejorar la calidad de los programas y proyectos del PNUD. Además, debe fomentar la especialización en innovaciones metodológicas, como la evaluación participativa, la selección de indicadores, etc. Es también necesaria la capacitación en el uso de CEDAB.

La publicación de los resultados de la evaluación debe complementarse con un sistema mejorado de difusión para garantizar que los destinatarios reciban una retroalimentación que responda a sus necesidades específicas.

Garantizar la pertinencia de la retroalimentación

Es importante identificar qué productos de la retroalimentación son útiles para las necesidades concretas de información de determinados grupos en distintos niveles dentro del PNUD. De conformidad con el objetivo de desarrollo de la capacidad nacional característico de los programas y proyectos del PNUD, deben identificarse también las necesidades de retroalimentación de los gobiernos. Por ello, el PNUD debe emprender un proceso participativo a través del cual los usuarios puedan identificar los productos de retroalimentación pertinentes (en función de la demanda) y facilitar insumos referentes a su diseño y presentación. Los usuarios finales son el personal del PNUD en la sede y en las oficinas en los países, los gobiernos y otros organismos de las Naciones Unidas.

Utilización de la retroalimentación

El uso de la retroalimentación depende de la mayor o menor orientación hacia la acción y de la oportunidad de la información, así como de su pertinencia. La retroalimentación debe estar orientada a la acción, es decir, concebirse de tal manera que pueda favorecer la toma de decisiones en el ciclo general de gestión de los programas o proyectos.

Las enseñanzas pertinentes deben incorporarse a los nuevos programas o proyectos. No deberá someterse a la aprobación ningún programa o proyecto antes de que haya constancia de que se ha llevado a cabo una búsqueda detenida de enseñanzas pertinentes y de que éstas se hayan aplicado en el diseño del programa o proyecto.

La retroalimentación debe ofrecerse en forma oportuna. La procedente del monitoreo y de la evaluaciones de mitad de período deben facilitarse inmediatamente, si se van a utilizar como base para tomar decisiones con el fin de mejorar la ejecución. Lo mismo puede decirse de la retroalimentación procedente de evaluaciones finales de programas o proyectos en los que se está examinando la posibilidad de aprobar una segunda fase. En general, las enseñanzas de la evaluación deben facilitarse cuando se está realizando la identificación, diseño y evaluación previa a la aprobación de los proyectos o programas.

Productos de la retroalimentación

Una gran abundancia de productos de la retroalimentación disponibles dentro del PNUD y de la comunidad internacional de donantes en general contienen enseñanzas sobre el diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos de cooperación técnica en los países en desarrollo. Algunos de los productos más importantes son los siguientes:

- Bases de datos: CEDAB, base de datos del FIDA, base de datos OECD/DAC, base de datos del UNICEF;
- Internet, incluidas las siguientes páginas electrónicas:
 - PNUD
(<http://www.undp.org>)
 - UNICEF
(<http://www.unicef.org/reseval>)
 - Naciones Unidas
(<http://www.un.org>)
 - Banco Asiático de Desarrollo
(<http://www.asiandevbank.org/adbdocs/per.html>)
 - Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)
(<http://www.acdi-cida.gc.ca>)
 - Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA)
(<http://www.ing.olk/danida/danida.html>)
 - Organismo Finlandés de Desarrollo Internacional
(<http://www.vn.fi/vn/um/kyo/english/public.html>)
 - USAID/CDIE
(http://www.info.usaid.gov./pubs/usaid_eval)
 - Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial
(<http://www.worldbank.org/html/oed/index.html>);

- Publicaciones de varios organismos de desarrollo, incluidas las de la OEPE (véase el recuadro).

Gráfico 4. Proceso de retroalimentación del monitoreo y evaluación

Extraer enseñanzas de la experiencia
Transformar las enseñanzas en conocimiento
Facilitar acceso a la retroalimentación
Valorar la pertinencia de la retroalimentación
Utilizar la retroalimentación

La retroalimentación procedente del monitoreo es la base para tomar decisiones e iniciativas.

La retroalimentación derivada de la evaluación respalda la función de aprendizaje.

Publicaciones de la OEPE sobre las enseñanzas aprendidas

Lessons Learned - Main Series

Building Development Partnerships through Co-Financing

Global, Interregional and Regional Programmes: An Evaluation of Impact

National Execution: Promise and Challenges

UNDP Evaluation Findings in 1994

UNDP Evaluation Findings in 1995

UNDP Evaluation Findings in 1996

Environmental Projects in Latin America and the Caribbean
(de próxima aparición)

Public-sector Management and Reform in the Arab States Region
(de próxima aparición))

UNDP Support to Selected Asian Economies in Transition (de próxima aparición)

Lessons Learned - Companion Series

A Study of Government Monitoring and Evaluation Systems: The Case of Jordan

A Study of Government Monitoring and Evaluation Systems: The Case of Morocco

A Study of Government Monitoring and Evaluation Systems: The Case of the United Arab Emirates

Democracy, Governance and Participation: A Review of Projects in Kyrgyzstan and Ukraine

Estudio de los sistemas de monitoreo y evaluación: el caso del Paraguay

Improving Programme Performance Assessment at UNDP: A Concept Paper

SPR for Training and Evaluation: An Assessment

Strengthening the Work of the Resident Coordinators

The Global Evaluation of the Fifth Cycle Special Programme Resources

UNDP & IDB: Assessment of a Working Relationship

UNDP Assistance to the Energy Sector: An Ex-post Evaluation Study

Lessons Learned - Practitioners Handbook Series

Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas

Who are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook

CAPÍTULO 16. PARTES INTERESADAS

¿Quiénes son las partes interesadas en el monitoreo y la evaluación?

Son partes interesadas en el proceso de monitoreo y evaluación todos los grupos que tienen alguna función e interés en los objetivos y aplicación de las actividades de desarrollo. Las principales partes interesadas son las siguientes:

- los grupos destinatarios o los sectores de la población a quienes se desea ayudar, en último término, a través de los programas y proyectos;
- beneficiarios directos, por lo general instituciones y/o individuos que son destinatarios directos de la cooperación técnica destinada a fortalecer su capacidad de emprender tareas relacionadas con el desarrollo y encaminadas a grupos destinatarios específicos;

- los responsables de garantizar que se consigan los resultados en la forma prevista: administradores de programas y funcionarios gubernamentales (en la modalidad de ejecución nacional) o de los organismos de ejecución de las Naciones Unidas;
- quienes deben dar cuenta de los recursos que suministran a los programas y proyectos: responsables de las políticas y autoridades presupuestarias nacionales, PNUD, donantes y otros copartícipes en el desarrollo.

Podrán añadirse a esta lista varias partes asociadas:

- consultores externos, abastecedores y otras personas u organizaciones que suministran insumos a los programas y proyectos, y
- otras instituciones (entidades privadas, organizaciones de la sociedad civil) que se encuentran en el entorno del programa o proyecto y que pueden verse afectadas por los resultados de los programas o proyectos o pueden tener algún interés en ellos.

¿Por qué las partes interesadas deben intervenir en el monitoreo y la evaluación?

La intervención de las partes interesadas en las actividades de monitoreo y evaluación pertinentes contribuye al objetivo de promover el desarrollo participativo. Las partes interesadas tienen el derecho y la responsabilidad de saber qué está ocurriendo en el programa o proyecto, qué aspectos necesitan medidas correctoras, cuáles son los resultados y qué enseñanzas se pueden extraer y compartir mutuamente, pero no deben ser únicamente meros destinatarios de los informes de monitoreo y evaluación.

Una manera eficaz de conseguir que las partes interesadas contribuyan al logro de los objetivos del programa o proyecto es su intervención directa en el proceso de monitoreo y evaluación --en la formulación de las cuestiones fundamentales y en la recopilación y análisis de datos. Ello les permite participar directamente en la valoración de la pertinencia, rendimiento y éxito del programa o proyecto y en las recomendaciones sobre la manera de mejorar la calidad de las intervenciones presentes y futuras.

¿Cómo lograr que las partes interesadas intervengan en el monitoreo y la evaluación?

El primer paso es localizar las partes interesadas fundamentales, que pueden verse afectadas de forma significativa por los programas o proyectos o tienen alguna relación con ellos durante todo el período de duración de ejecución de los mismos y también posteriormente.

El segundo es establecer mecanismos que permitan a las partes interesadas entablar relaciones mutuas en forma significativa, no sólo en las actividades de monitoreo y evaluación sino también con anterioridad, comenzando con la fase de preformulación y luego durante las de formulación y aplicación. Por ejemplo, se insiste en su participación activa en la selección de los indicadores (véase el capítulo 12). Las visitas sobre el terreno y las reuniones de las partes interesadas son

medidas de monitoreo cuyo objetivo es implicar activamente a éstas (véase el capítulo 9). La metodología de la evaluación participativa permite a las partes interesadas formular las preguntas y no ser simplemente el objetivo o destinatario de la evaluación.

Evaluación participativa

La evaluación participativa es un concepto o metodología de evaluación que ha surgido de enfoques y escuelas de pensamiento anteriores, como la investigación en participación, la evaluación rural rápida y el aprendizaje y acción participativos, la investigación de sistemas agrícolas, la autoevaluación y la evaluación de beneficiarios. Sus principales características pueden verse en el Recuadro 9.

Recuadro 9. Evaluación participativa

Objetivo/función

Criterios de selección/calendario

Tema central

Agentes/participantes

Productos

Ayudar a desarrollar la capacidad de las partes interesadas, para reflexionar, analizar y actuar

Contribuir al desarrollo y retroalimentación de las enseñanzas aprendidas que puedan dar lugar a medidas correctoras

Ayudar a garantizar la responsabilidad ante las partes interesadas

Proyectos o programas que tienen un grupo claramente identificado de usuarios finales y beneficiarios

Calendario: normalmente, de mitad de período pero en algunos casos hacia el final; también ex post, pero como no todas las partes interesadas pueden intervenir después de la conclusión del proyecto, el nivel de participación puede variar considerablemente

Pertinencia, rendimiento y éxito, algunos de cuyos elementos específicos dependen del calendario y ámbito de la evaluación.

El proceso mismo, para implicar a las partes interesadas de forma activa y directa en la evaluación

Partes interesadas del proyecto o programa

Promotor de la evaluación participativa que actúa como catalizador o estimulador, orientando pero no dirigiendo la evaluación

Dependen del ámbito y calendario de la evaluación.

Por lo general, deberán incluir las opiniones de las partes interesadas reflejadas en el análisis de los problemas y en las recomendaciones para su resolución

Fuente: Adaptación de PNUD, OEPE, Who Are the Question-markers? A Participatory Evaluation Handbook, 1997.

CAPÍTULO 17. PLANIFICACIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL MARCO DE COOPERACIÓN CON EL PAÍS (CCF)

Los conceptos presentados en los capítulos anteriores tienen poco valor por separado. Su utilidad depende más bien de cómo se consigue integrarlos en un contexto específico. Ese contexto impondrá las medidas de monitoreo y evaluación necesarias para satisfacer los requisitos de toma de decisiones, responsabilidad, aprendizaje y desarrollo de la capacidad. En lo que se refiere a los países, el contexto es el CCF preparado por el gobierno del país en el que se ejecuta el programa en colaboración con el PNUD.

En el CCF se definen las áreas de cooperación entre el PNUD y el gobierno del país en que se ejecuta el programa. Fundamentalmente se trata de compaginar la misión y ventaja comparativa del PNUD en determinadas áreas de la cooperación técnica, por un lado, y los objetivos de desarrollo del país, por el otro. El CCF debe constituir por sí mismo el marco para planificar las actividades de monitoreo y evaluación en los países.

El CCF es la culminación del diálogo entablado entre el gobierno y el PNUD, que comienza con la preparación de una nota de orientación por parte del PNUD. (En algunos casos, el CCF es también resultado de la evolución de la nota sobre la estrategia del país en que se incluyen algunas esferas de cooperación entre el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas en general). En la nota de orientación se presentan opiniones sobre la mejor manera de encauzar la asistencia del PNUD en apoyo de los objetivos nacionales de desarrollo del país, teniendo en cuenta la misión y la ventaja comparativa del PNUD.

Para garantizar una gestión eficaz del CCF, los prerrequisitos de una Monitoreo y una evaluación eficaces deben tenerse en cuenta desde los preparativos de la nota de orientación. Por ejemplo, en la nota deberán incluirse ya los siguientes elementos: datos de referencia en la presentación de la situación de desarrollo del país, indicadores provisionales para determinar los progresos y resultados del apoyo del PNUD en las esferas temáticas de concentración propuestas, método de monitoreo y evaluación que deberá adoptarse, así como planes preliminares para las medidas de monitoreo y evaluación que puedan ser necesarias. En esa fase, debe establecerse el cimiento para

una monitoreo y evaluación eficaz de la cooperación del PNUD con el país en que se ejecute el programa.

Dicho cimiento debe reforzarse durante la formulación del CCF. Los datos de referencia deberán perfeccionarse o elaborarse con mayor detalle a fin de presentar una imagen más clara de los problemas de desarrollo que la cooperación del PNUD ayudará a resolver. La oficina del PNUD en el país deberá ayudar al gobierno a conseguir con las partes interesadas un consenso sobre los indicadores que se deberán utilizar para determinar el progreso global y los resultados de las intervenciones respaldadas en el marco del CCF.

Los planos de monitoreo y evaluación deberán prepararse como parte integrante del CCF. Estos planes deberán ser lo bastante detallados para contener información esencial, como los tipos de iniciativas de monitoreo y evaluación necesarios para disponer de una base suficiente que permita mejorar los progresos y logros globales del CCF. Deberán revisarse una vez al año teniendo en cuenta las necesidades y/o resultados del examen anual del CCF.

Véanse en el capítulo 22 los pasos necesarios para preparar un plan de evaluación de alcance nacional.

CAPÍTULO 18. FINANCIAMIENTO

¿Por qué es tan importante el financiamiento del monitoreo y la evaluación?

El monitoreo y la evaluación son imprescindibles para una ordenación eficaz de las intervenciones de desarrollo. Por ello, es fundamental que se aporten los fondos suficientes para su realización.

No obstante, en el pasado las actividades de monitoreo y evaluación han tenido que sufrir muchas veces los efectos de las restricciones presupuestarias: o bien se han subestimado los costos o bien los fondos asignados originalmente a el monitoreo y la evaluación se han transferido a otras actividades. Ante una situación de escasez de financiamiento, y quizá más que en ninguna otra ocasión, los responsables del monitoreo y la evaluación deben evitar que se releguen esas funciones. Ambas pueden generar información muy valiosa como base para adoptar decisiones sobre los ajustes de magnitud, alcance y orientación de los programas o proyectos cuando lo exija una situación financiera desfavorable.

Dentro del PNUD, la delegación creciente de autoridad a las oficinas en los países en lo que respecta a la aprobación de los programas o proyectos exige necesariamente un mayor nivel de responsabilidad y rendición de cuentas por parte de esas oficinas, a fin de garantizar la calidad de las intervenciones respaldadas por el PNUD. El monitoreo y la evaluación son funciones de gestión que pueden ayudar a las oficinas en los países a responder a esas exigencias.

La transición de la ejecución por organismos especializados de las Naciones Unidas a la ejecución nacional tiene igualmente repercusiones directas sobre las responsabilidades de las oficinas en los países, especialmente en lo que respecta a el monitoreo. Las oficinas en los países deben ayudar a los gobiernos en el monitoreo de los programas y proyectos, responsabilidad que solía recaer fundamentalmente en los organismos especializados de las Naciones Unidas. Deben asignarse fondos suficientes para hacer posible que las oficinas del PNUD en los países realicen visitas sobre el terreno y celebren reuniones de las partes interesadas con intervención de representantes gubernamentales de distintos niveles, los grupos destinatarios y los copartícipes en el desarrollo pertinentes.

En particular, se requieren fondos para una gran variedad de actividades relacionadas con el monitoreo y la evaluación, desde la recopilación de datos de referencia para análisis de la situación hasta iniciativas de monitoreo y evaluación llevadas a cabo después de finalizados los programas y proyectos.

Conviene reiterar que la evaluación es obligatoria en los programas y proyectos con presupuestos de 1 millón de dólares o más. Por ello, es necesario garantizar una asignación presupuestaria suficiente para dichas evaluaciones.

¿Cuándo deberán establecerse los mecanismos de financiación?

Las necesidades de financiación deberán señalarse cuando se planifiquen las grandes revisiones y medidas de evaluación del CCF.

En los programas o proyectos, los costos de las actividades relacionadas con el monitoreo y la evaluación deben estimarse en la fase de formulación, en consulta con las principales partes interesadas. Deberán incluirse en el presupuesto de los programas o proyectos.

¿Qué fuentes y mecanismos se pueden utilizar para aportar fondos con destino a el monitoreo y la evaluación?

Ante todo y sobre todo, deben preverse asignaciones para Monitoreo y evaluación en los presupuestos de los programas y proyectos. Además, pueden recabarse fondos de dos servicios de gastos de apoyo previstos en las nuevas disposiciones de programación: Servicios de apoyo a la formulación de políticas y programas (SPPD) y Apoyo a los servicios técnicos a nivel de los programas (AST).

¿Cómo se pueden estimar en forma realista los costos de monitoreo y evaluación?

Los factores más importantes que se deben tener en cuenta al estimar el volumen de fondos necesarios para las actividades de monitoreo y evaluación son su alcance, metodología y participantes. Las evaluaciones colectivas que requieren la participación de un gran número de partes interesadas necesitarían, lógicamente, más fondos que la evaluación de un programa o proyecto concreto.

Dada la diversidad de los tipos de intervenciones y el contexto de desarrollo en cada uno de los países donde se ejecutan programas, no es práctico recomendar el porcentaje del presupuesto total de cada programa o proyecto que deberá asignarse para actividades de monitoreo y evaluación. No obstante, en este sentido pueden ofrecerse como orientación las siguientes cifras:

- **Monitoreo:** del uno al cinco por ciento del presupuesto del programa o proyecto;
- **evaluación de un proyecto:** de 35.000 dólares a 40.000 dólares;
- **evaluación colectiva:** de 50.000 dólares a 100.000 dólares.

En este sentido, debe reconocerse una considerable flexibilidad, pero hay dos principios rectores: primero, una planificación esmerada de las actividades de monitoreo y evaluación requiere una gran selectividad; segundo, una vez que se ha hecho la selección de las actividades que se van a realizar, es preciso garantizar fondos suficientes para ella.

CAPÍTULO 19. RESPONSABILIDADES Y CAPACIDADES RESPONSABILIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

En el marco de la modalidad de ejecución nacional, el gobierno, en cuanto organismo de ejecución de los programas y proyectos realizados con asistencia del PNUD, es el principal responsable del monitoreo y la evaluación. No obstante, el PNUD y los organismos de las Naciones Unidas, en cuanto copartícipes del gobierno en las actividades de desarrollo, deberán ayudarles a fortalecer la capacidad de desempeñar sus responsabilidades.

Fortalecimiento de la capacidad del PNUD para ayudar a los gobiernos en las actividades de monitoreo y evaluación

El PNUD debe prepararse para la labor de ayudar a los gobiernos a fortalecer su capacidad de monitoreo y evaluación. Los seminarios regionales sobre Monitoreo y evaluación patrocinados por la OEPE para el PNUD y el personal nacional de los programas son un paso importante hacia este fin. La información sobre las anteriores actividades de monitoreo podrá adquirirse fácilmente a través del Sistema de Gestión Ejecutiva de la Información (EIMS), para el que se ha elaborado un prototipo, mientras que la CEDAB es una fuente de enseñanzas aprendidas de las evaluaciones. Es preciso explorar otras iniciativas que puedan ayudar en este sentido a las oficinas del PNUD en los países, al menos en forma experimental y en determinados países.

Función de la OEPE

La OEPE es la oficina central de evaluación dentro del PNUD. Desempeña funciones relacionadas con el monitoreo y la evaluación en las siguientes esferas:

Políticas de monitoreo y evaluación

- Elabora políticas y directrices sobre el monitoreo y la evaluación;
- Vigila la observancia de las prescripciones en materia de evaluación.

Desarrollo de innovaciones metodológicas

- Desarrolla innovaciones metodológicas, como la evaluación de intervenciones en el marco del enfoque programático, la evaluación participativa, la medición del rendimiento y la evaluación de los efectos.

Realización de evaluaciones

- Inicia y organiza las evaluaciones de políticas, incluidas las evaluaciones estratégicas;
- Ayuda a las direcciones regionales, oficinas en los países y fondos asociados con el PNUD a organizar las evaluaciones.

Enseñanzas aprendidas

- Evalúa las tendencias en el rendimiento de los programas y proyectos;
- Mantiene y actualiza la CEDAB, que contiene enseñanzas y otra información pertinente derivada de los informes de evaluación, y facilita a otras dependencias del PNUD en la sede y en las oficinas en los países el acceso a CEDAB;
- Prepara una serie de publicaciones sobre las enseñanzas aprendidas.

Vinculaciones con otros organismos internacionales

- Vínculos con los organismos de las Naciones Unidas en la armonización de las directrices para el monitoreo y la evaluación, en calidad de presidente del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación y participante activo del Grupo Consultivo Mixto de Políticas;
- Vínculos con el Grupo de Expertos sobre Evaluación, del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE;
- Vínculos con asociaciones profesionales de evaluación;

Colaboración y coordinación entre la OEPE y otras dependencias del PNUD

El desempeño eficaz de las funciones descritas más arriba requiere una estrecha relación de trabajo entre la OEPE y otras unidades, entre ellas las siguientes:

- la División de Políticas y Procedimientos Operacionales (DOPP), para garantizar que las políticas de monitoreo y evaluación y las relacionadas con otros aspectos del ciclo de programas o proyectos sean compatibles y se apoyen mutuamente;
- la División de Auditoría y Examen de la Gestión (DAMR), para adoptar un planteamiento coordinado de utilización del monitoreo, evaluaciones, auditorías y exámenes de gestión, como instrumentos complementarios de gestión;
- las direcciones regionales y las oficinas en los países, con el fin de planificar las iniciativas de monitoreo y evaluación, en particular las grandes actividades de evaluación para el CCF, y de vigilar la observancia de las evaluaciones obligatorias;
- el Centro de recursos de aprendizaje , para elaborar y realizar los oportunos programas de capacitación y seminarios sobre conceptos, metodologías y prácticas relacionadas con el monitoreo y la evaluación.

Dos grandes esferas en las que reviste especial importancia la colaboración y coordinación entre la OEPE y otras dependencias del PNUD son la planificación de la evaluación en el contexto del CCF y la elaboración y selección de indicadores.

Planificación de la evaluación de alcance nacional

Dado que en el términos de referencia de la OEPE se prescribe la presentación periódica de informes al Administrador sobre la tasa de observancia de las evaluaciones obligatorias y no obligatorias, las oficinas en los países, a través de sus direcciones regionales, deberán:

- presentar a la OEPE sus planes trienales de evaluación, e
- informar a la OEPE sobre su observancia de las prescripciones en materia de evaluación, comunicando claramente las razones de los posibles casos de incumplimiento.

Selección de indicadores

La OEPE puede ofrecer asistencia a las oficinas en los países y a los administradores de programas y proyectos con los siguientes fines:

- facilitar la selección de indicadores de rendimiento por los administradores de programas y proyectos y otras partes interesadas fundamentales mediante el acceso compartido a las opiniones vigentes sobre el tema en cuestión entre otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones donantes;

- localizar el personal especializado que pueda facilitar la selección y uso de los indicadores de rendimiento en diversas fases del ciclo de los programas o proyectos (así como la compilación de datos de referencia sobre las cuatro esferas temáticas de concentración en el marco del desarrollo humano sostenible);
- organizar y realizar actividades de capacitación, en colaboración con otras dependencias competentes del PNUD, como el Centro de recursos de aprendizaje , para generar una actitud positiva hacia la selección y uso de los indicadores de rendimiento, y aportar los conocimientos y técnicas necesarias por ello.

PARTE II. ELABORAR INSTRUMENTOS SELECCIONADOS DE

MONITOREO Y EVALUACIÓN

INTRODUCCIÓN

Esta segunda parte esta destinada a los administradores del PNUD, es decir, el personal de la sede y de las oficinas en los países que participa directamente en la planificación y gestión de las actividades de monitoreo y evaluación. No obstante, puede ser también de interés para quienes desempeñan tareas semejantes en el gobierno del país donde se ejecuta el programa así como en otras instituciones de cooperación para el desarrollo.

Se ofrece orientación sobre la aplicación de los conceptos y principios para el monitoreo y la evaluación presentados en la primera parte. Utilizando casos reales e hipotéticos, se explica cómo se pueden preparar algunos instrumentos de monitoreo y evaluación. En el capítulo 20 se enseña cómo seleccionar los indicadores para el monitoreo y la evaluación de un programa. En el capítulo 21 se presenta el modelo que deberá utilizarse para el informe sobre el programa/proyecto, que contiene un sistema de calificación y una valoración descriptiva de la pertinencia, rendimiento y resultados del programa o proyecto. En el capítulo 22 se describen los pasos que se deben seguir para preparar un plan de evaluación en un país, y se adjunta un modelo de plan de evaluación y el modelo de un plan debidamente relleno. En el capítulo 23 se explica cómo planificar y organizar una evaluación genérica. En el capítulo 24 se ilustra cómo formular el términos de referencia para la evolución de un programa subregional, adjuntándose algunas indicaciones generales sobre lo que podrían ser dichas términos de referencia y el correspondiente informe de evaluación. En el capítulo 25 se presenta el esquema de un informe de evaluación de mitad de período sobre un proyecto de desarrollo de la capacidad.