

# Ciclo de Formación en Gestión y Finanzas Públicas

Monitoreo y evaluación  
del Plan de acción



MÓDULO

4

**MUNA**  
Municipio unido por la niñez  
y la adolescencia

unicef   
para cada infancia

**Autoridades**

Luisa Brumana, Representante de UNICEF en Argentina.

Olga Isabel Isaza, Representante Adjunta de UNICEF en Argentina.

**Coordinación General**

Sebastian Waisgrais, Especialista de Inclusión Social y Monitoreo.

**Revisión de Contenidos y coordinación de la iniciativa Municipio Unido por la Niñez y la Adolescencia (MUNA)**

María Fernanda Paredes, Oficial de Política Social.

María Fernanda Potenza, Oficial de Política Social.

**Autoría:** Fabian Repetto y Paola Llinas.

**Coordinación Editorial:** Matías Miguens y Matías Bohoslavsky.

**Diseño y diagramación:** Valeria Goldsztein

**Corrección de texto:** Guadalupe Rodríguez

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Programa de fortalecimiento de capacidades de gestión a nivel local. Módulo 4 “Monitoreo y evaluación del Plan de acción”.

Primera edición, abril 2022.

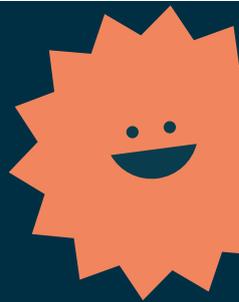
Este documento forma parte de la serie guías prácticas del programa Municipio Unido por la Niñez y la Adolescencia (MUNA).

El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de UNICEF y quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras “os/as”. En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.

**UNICEF ARGENTINA**

**Buenosaires@unicef.org**

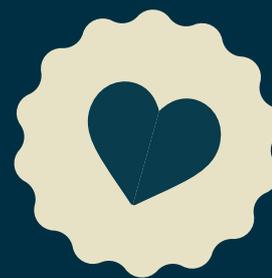
**www.unicef.org/argentina/muna**



# Tabla de contenido

	Introducción.....	4
1	Teoría de cambio .....	5
2	¿Qué es la evaluación? .....	9
	• Tipos de evaluación .....	10
3	¿Qué es el monitoreo? .....	11
	• Tipos de monitoreo .....	12
4	Estrategia de monitoreo .....	14
	• Construcción de indicadores.....	14
	• Requisitos de los indicadores .....	15
	• Pasos para construir indicadores .....	15
	• Tipos de indicadores .....	16
	• Definición de metas .....	20
5	El monitoreo de los planes de acción en MUNA.....	22
	• ¿Quiénes están involucrados en el monitoreo? .....	23
	• Fuentes de información para el ejercicio del monitoreo .....	23
	Referencias .....	27

# Introducción



Para abordar las principales problemáticas que afectan a niñas, niños y adolescentes, los municipios participantes de la iniciativa “Municipio unido por la niñez y la adolescencia” (MUNA) deben elaborar un Plan de acción. Para fomentar el logro de los resultados esperados, se requiere monitorear sistemáticamente estos planes y en paralelo se propone que los municipios elaboren un reporte de progresos donde se analizan las actividades<sup>1</sup> puestas en marcha y su grado de avance. Este reporte no solo se envía a UNICEF, sino que también se presenta ante el Consejo Local MUNA (del cual intervienen actores no gubernamentales) y se difunde ampliamente en las comunidades. Asimismo, al término del tercer año de implementación, se realiza una verificación externa, orientada a determinar si se han llevado a cabo las actividades previstas, y si se han logrado los objetivos esperados y las metas propuestas.

Por lo anterior, **es necesario que los municipios definan indicadores, líneas de base y metas en sus Planes de acción, con el fin de medir el avance en los procesos y los resultados esperados.** De igual forma, se propone que organicen dinámicas de trabajo para realizar el monitoreo en forma regular. Esto incluye, por ejemplo, conformar equipos, revisar o crear herramientas de relevamiento y sistematización de datos e información, y la definición de un cronograma de trabajo para contar con informes oportunamente.

A lo largo de este módulo se aportan recursos, herramientas y orientaciones para definir los **indicadores que serán incorporados al Plan de acción municipal y considerados en el proceso** de monitoreo. Para ello, se tratarán los siguientes temas:

- Retomando aspectos propios de la planificación, se hará referencia a la **teoría de cambio**, que antecede a toda intervención pública, aportando las bases para delinear la estrategia de monitoreo.
- Se explicará la diferencia entre **evaluación** y **monitoreo**, y los subtipos dentro de cada una de estas categorías.
- Se presentan los elementos centrales de una estrategia de monitoreo, incluyendo la definición de **indicadores** y **metas**.
- Específicamente se mencionarán las características para realizar el monitoreo de los planes de acción de la iniciativa MUNA.



1. En el módulo 2 se presentaron distintas alternativas consideradas como “intervenciones gubernamentales”: planes, políticas, programas y servicios. En este documento no se utilizarán todas como conjunto de posibilidades, sino indistintamente alguna o algunas de ellas. Pero se mantiene vigente la posibilidad de que puedan ser algunas de las cuatro, aun cuando uno u otra no hayan sido mencionados.

# 1

## Teoría de cambio

En el módulo 3 se hace referencia a la planificación estratégica para el desarrollo del Plan de acción de MUNA, en el que se definen las intervenciones para alcanzar los objetivos esperados. En la planificación se enuncian supuestos sobre la manera en que las diferentes actividades permitirán alcanzar los resultados e impactos esperados. En otras palabras, subyacente a la planificación hay una teoría de cambio.

La **teoría de cambio** de una política puede definirse como un conjunto de supuestos explícitos y/o implícitos sobre qué acciones son necesarias para resolver un determinado problema y por qué el problema se modificará como consecuencia de la implementación de esas acciones (Leeuw, 2003). Es decir, **ofrece una forma de representar de manera clara y esquemática el proceso por el cual se pueden alcanzar los objetivos perseguidos por una intervención pública.**

La teoría de cambio está conformada por tres componentes centrales (Aquilino y otros, 2019a):

- **La cadena de valor.** Es el instrumento que ordena de manera lógica las distintas etapas o eslabones por medio de los cuales se desarrolla una política (insumos, procesos, productos, resultados e impactos).
- **Los mecanismos causales.** Expresan por qué y cómo los insumos y procesos implementados generan los productos planificados, los resultados y los impactos esperados. Es decir que, una teoría de cambio es más que un conjunto de eslabones de una cadena causal, ya que también especifica y explica los mecanismos causales que enlazan esos eslabones.
- **Los supuestos.** Son los factores externos que condicionan el éxito de la intervención. Esto es relevante debido a que hay muchos factores que inciden sobre las intervenciones públicas y es indispensable considerarlos en el análisis. Entre estos factores se encuentran las condiciones previas relevantes para un programa determinado (por ejemplo, la predisposición de un grupo específico de población para participar de las actividades que le serán propuestas), los factores contextuales o ambientales, asociados a aspectos socioculturales, económicos o político-institucionales.



A continuación, se aborda con detalle la cadena de valor, ya que se trata de un instrumento que permite distinguir entre los elementos (insumos, procesos, productos, resultados e impactos) que posibilitarán el logro de los resultados esperados, además de ordenarlos en forma esquemática. Esto sentará las bases para la definición precisa de indicadores y las metas asociadas.

Desde esta perspectiva, el sector público se entiende como un conjunto de organizaciones dedicadas a generar productos (bienes o servicios) que se entregan a la población. A través de esos productos, se satisfacen necesidades y/o se cumple con ciertas expectativas de la ciudadanía. Para construir la cadena de valor o de resultados es necesario:

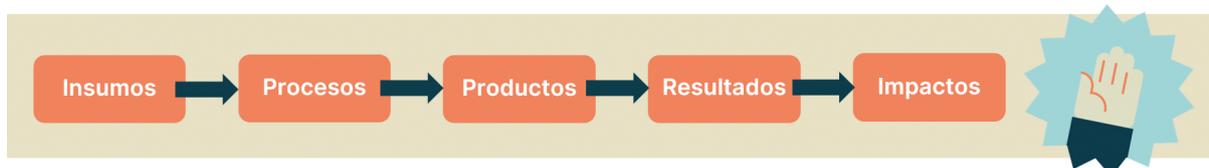
- Identificar el **problema** que la política, el programa, el proyecto o el servicio busca resolver, teniendo en cuenta sus causas y consecuencias.
- Identificar en qué consisten dichas intervenciones, particularmente los **productos** que entregan, y los **insumos** y **procesos** relacionados.
- Definir los **resultados** e **impactos** esperados (Aquilino y otros, 2019a).

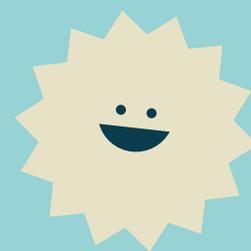
Los eslabones en la cadena de valor del sector público son (Aquilino y otros, 2019a; Sotelo Maciel, 2012):

- **Insumos:** recursos financieros, humanos, infraestructura, equipamiento y materiales utilizados en la producción de bienes y servicios.
- **Procesos:** acciones mediante las cuales se movilizan y combinan insumos para generar determinados productos. También se denominan “actividades” u “operaciones”.
- **Productos:** bienes y servicios producidos y provistos a la población objetivo.
- **Resultados:** cambios en el comportamiento o la situación de los destinatarios o receptores al recibir los bienes y/o servicios que ofrecen las políticas públicas. También se conocen como “efectos directos” o “resultados intermedios”.
- **Impactos:** cambios (intencionales o no, positivos y/o negativos) en las condiciones de la población objetivo que son atribuibles exclusivamente a los bienes o servicios provistos. También se denominan “resultados finales”.

## FIGURA 1

### Eslabones en la cadena de valor del sector público





## Ejemplo

En el ejemplo presentado en el módulo 3 se definió un problema principal y un objetivo general que había sido enunciado en correspondencia con la situación a revertir y aquello que se esperaba lograr por medio de la implementación del Plan de acción.

**Problema principal:** el abandono de la escuela y la falta de terminalidad de los estudios secundarios por parte de las y los adolescentes.

**Objetivo general de la intervención pública:** lograr que las y los adolescentes se revinculen con la escuela y terminen sus estudios secundarios.

También se propusieron las posibles causas de ese problema, las cuales se relacionaban con objetivos específicos y alternativas de líneas de acción que podrían estar contenidas en el Plan.

**TABLA 1 Causas, objetivos específicos y posibles líneas de acción**

Causas del problema	Objetivos específicos asociados	Posibles líneas de acción
Desvinculación con la escuela durante el ciclo escolar 2020/2021 por la suspensión de clases presenciales.	Promover la búsqueda activa de adolescentes que dejaron de asistir a la escuela durante el ciclo escolar 2020/2021.	Implementar acuerdos con las instituciones educativas, clubes, centros de salud, organizaciones comunitarias, centros de estudiantes y otros actores relevantes para identificar a aquellos y aquellas adolescentes que se desvincularon de la escuela durante 2020/2021.
Factores sociales asociados al abandono escolar.	Conocer los motivos por los cuales las y los adolescentes se alejaron de la escuela, como pueden ser la inserción temprana en el mercado laboral o la realización de tareas domésticas y de cuidado.	Realizar entrevistas para conocer la trayectoria educativa previa de las y los adolescentes y los motivos por los cuales se desvincularon de la escuela. Diseñar estrategias para vincular a las y los adolescentes con programas sociales que den respuesta a las causas identificadas.
Rigideces del formato escolar que operan como barreras para las y los estudiantes.	Promover la revinculación con los espacios escolares generando puentes para la re-escolarización de adolescentes.	Diseño de estrategias educativas orientadas a la generación de actividades lúdicas, artísticas y deportivas que resulten convocantes para las y los adolescentes, y que promuevan su revinculación escolar y acercamiento a los contenidos escolares. Acompañamiento personalizado a estudiantes en su revinculación escolar. Identificar referentes dentro de las instituciones que sirvan de nexo entre las y los estudiantes y la escuela.

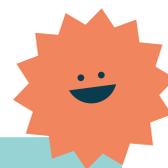
Como parte de esta última línea de acción se identificaron algunas tareas requeridas, a modo de ejemplo: diseñar la propuesta en conjunto con actores del sistema educativo (supervisores, directores y docentes) o someterla a su validación, prever la cantidad de docentes requeridos para llevar a cabo estas tareas y cómo convocarlos, capacitarlos (si fuera necesario), conseguir equipamiento, materiales o insumos (por ejemplo, pinceles, pintura, lápices, lienzos, telas, entre otros, si se busca ofrecer talleres de arte; pelotas, camisetas, colchonetas y demás elementos para actividades deportivas).

Si se opta por contratar a algún especialista, se deberá seleccionarlo, contratarlo y supervisar su tarea. También, se requerirá prever y acondicionar espacios físicos, confeccionar grillas de horarios, difundir la propuesta entre la población objetivo, convocar a las y los participantes u otras posibles actividades.

En el ejemplo anterior, se identifican los siguientes elementos, vinculados a cada uno de los eslabones de la cadena de valor.

**TABLA 2**

**Elementos vinculados a los eslabones de la cadena de valor**



ESLABÓN	ELEMENTOS (EJEMPLOS)
Insumos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presupuesto para compra de insumos para desarrollar actividades educativas, lúdicas, artísticas y deportivas.</li> <li>● Espacios físicos donde realizar las actividades.</li> <li>● Docentes para liderar las actividades educativas, lúdicas, artísticas y deportivas.</li> <li>● Profesionales para brindar la capacitación a docentes.</li> <li>● Materiales para la capacitación.</li> <li>● Espacios para realizar las capacitaciones.</li> <li>● Información sobre la población objetivo (cuántos son las y los adolescentes de la localidad que dejaron de asistir a la escuela y dónde viven).</li> <li>● Información sobre la situación de las y los adolescentes identificados y contactados (edad, trayectoria escolar, tiempo transcurrido desde la desvinculación, motivos de la desvinculación, actividades que realizan).</li> </ul>
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Gestión de acuerdos con organizaciones (clubes, centros de salud, organizaciones comunitarias, centros de estudiantes, escuelas primarias y secundarias).</li> <li>● Operativos de identificación y búsqueda activa de las y los adolescentes que dejaron de asistir a la escuela de la localidad.</li> <li>● Gestión de becas escolares para las y los estudiantes, de apoyos económicos y/o alimentarios para las familias u otros programas locales, provinciales o nacionales que aporten al sostenimiento de la escolaridad.</li> <li>● Diseño de propuestas pedagógicas de las actividades lúdicas, artísticas y deportivas junto con actores del sistema educativo (supervisores, directores y docentes).</li> <li>● Validación de las propuestas con supervisores y directores de las escuelas.</li> <li>● Capacitación a docentes que llevarán a cabo las actividades.</li> <li>● Gestión y/o adquisición de equipamiento, materiales e insumos.</li> <li>● Acondicionamiento de los espacios físicos.</li> <li>● Difusión de la propuesta y la convocatoria a potenciales participantes.</li> </ul>
Productos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Jornadas de capacitación dirigidas a docentes que estarán a cargo de las actividades.</li> <li>● Encuentros educativos, lúdicos, deportivos y artísticos para las y los adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria.</li> <li>● Acompañamiento personalizado a las y los estudiantes a lo largo del proceso de revinculación escolar.</li> <li>● Identificación de referentes dentro de las instituciones escolares que sirvan de nexo entre las y los estudiantes y la escuela.</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Participación sostenida de las y los adolescentes en los encuentros lúdicos, deportivos y artísticos.</li> <li>● Matriculación de aquellas y aquellos adolescentes que habían abandonado la escuela.</li> </ul>
Impactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Egreso del secundario de las y los adolescentes que habían abandonado la escuela.</li> </ul>

# 2

## ¿Qué es la evaluación?

La evaluación es una valoración sistemática e imparcial, cuyo objetivo es determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia, repercusión y sostenibilidad de las intervenciones públicas. Las evaluaciones aportan información con base empírica y recomendaciones e identifican experiencias a partir de las cuales se puede mejorar la programación y orientar la toma de decisiones futuras (UNICEF, 2018).

La evaluación y el monitoreo suelen presentarse como parte del mismo proceso. Sin embargo, cada uno de ellos muestra particularidades que permiten distinguirlos. Una de las diferencias principales se centra en que mientras **la evaluación se realiza en determinados momentos del programa** (*ex ante*, durante o *ex post*), **el monitoreo se lleva a cabo en forma continua durante la implementación** (Davies, 1999).

A su vez, **el monitoreo tiene una intencionalidad fundamentalmente descriptiva**. Su propósito consiste en cuantificar en qué medida la política pública realiza progresos para alcanzar los objetivos y las metas establecidas, sin profundizar acerca de las razones que motivan ese cumplimiento o incumplimiento. Por su parte, **la evaluación busca identificar y explicar los factores y las razones de los éxitos o fracasos** en el logro de los propósitos de las iniciativas, así como también los efectos no buscados de estas (Davies, 1999).

La **evaluación puede ser realizada en forma interna, pero también externa o mixta**. Mientras que **el monitoreo suele estar a cargo del equipo que implementa la política pública** (o el área especializada dentro de la organización responsable).

TABLA 3

### Diferencias entre evaluación y monitoreo

	EVALUACIÓN	MONITOREO
Frecuencia	De manera puntuada ( <i>ex ante</i> , durante, <i>ex post</i> )	De manera continua
Intencionalidad	Explicativa	Descriptiva
Responsable	Interno, externo o equipo mixto	Interno

Fuente: Davies (1999).

A pesar de que la evaluación y el monitoreo aportan diferentes insumos para la mejora de la planificación e implementación de las políticas públicas, **la evaluación requiere de la información generada por el monitoreo**. Es decir, la evaluación, en parte, se enriquece de información proveniente del monitoreo, ya que para determinar los resultados en el logro de los objetivos propuestos es imprescindible contar con información cuantitativa y cualitativa sobre la implementación de esas actividades (Mokate, 2003).

## Tipos de evaluación

Existen distintos tipos de evaluaciones y múltiples formas de clasificarlas. Una de ellas deriva de considerar **quién es el responsable** de llevarla adelante (Di Virgilio y Solano, 2012). Según este criterio, es posible identificar tres maneras diferentes de evaluar un programa público: **interna, externa y mixta**.

La **evaluación externa** sería aquella llevada a cabo por personas o instituciones externas a la iniciativa pública evaluada, como consultores independientes, centros de estudios, universidades y/o expertos de organismos internacionales. A estas evaluaciones se les atribuye mayor objetividad y, en consecuencia, mayor respaldo respecto de sus hallazgos.

En el caso de MUNA, se realizará una **evaluación final externa orientada a verificar el cumplimiento de lo previsto en el Plan de acción y certificar los resultados obtenidos**.

Otra alternativa es la modalidad de **evaluación mixta**. Su denominación se explica debido a que es efectuada en conjunto por el equipo que gestiona una determinada iniciativa pública y los evaluadores externos. Si bien se le atribuye como ventaja combinar los aspectos positivos de los otros dos tipos de evaluación, también tiene como contracara que, en ocasiones, puede demandar tiempos mayores para concretarse en función de la articulación que deben lograr los equipos participantes. Para resolver lo anterior, se propone que el Plan de acción de MUNA se someta a una evaluación externa que contemple un espacio para incluir un análisis y una opinión de la Unidad Ejecutora sobre los resultados de la evaluación, ya sea manifestando su satisfacción o inconformidad.

Otra forma de clasificar a las evaluaciones tiene en consideración **el momento en el que se realizan**. Aquellas que se efectúan antes de la implementación o en la fase de diseño y la formulación del programa se denominan **evaluaciones ex ante**. Existen también **evaluaciones de procesos**, que son aquellas que se llevan a cabo durante la implementación y tienen como objetivo analizar en qué medida se realizan las actividades planificadas, identificar los cuellos de botella que se producen y cómo estos pueden afectar los resultados futuros<sup>2</sup>. Por su parte, la **evaluación ex post** se realiza una vez finalizada la implementación del programa con el propósito de observar si se han alcanzado los resultados previstos y detectar efectos no previstos (Nirenberg, 2009).



2. La evaluación de procesos se apoya en la evidencia generada por el monitoreo. A partir de la consideración del desempeño de los indicadores que se reportan en este, procura analizar y contrastar la implementación de la política con los lineamientos establecidos en la planificación. En este sentido, busca comprender las causas de posibles cuellos de botella u obstáculos que afectan la ejecución de la política. Complementariamente, se puede utilizar como fuente la información proveniente de entrevistas en profundidad a actores clave, y la revisión y el análisis de documentos internos del programa.

## ¿Qué es el monitoreo?

Como se analizó en los módulos 2 y 3, la planificación es un proceso que consiste, a partir de un diagnóstico inicial en torno de un problema a abordar, en la definición de objetivos y alternativas de acción viables para darle solución. Teniendo en cuenta ese momento preliminar, se toman decisiones de política pública que incluyen, entre otros aspectos, las actividades a realizar, los recursos necesarios y disponibles, las responsabilidades de los distintos actores involucrados y los factores que pueden intervenir para alcanzar los resultados esperados.

En este marco, el monitoreo cuantifica y sigue los progresos con respecto a las iniciativas definidas en ese Plan de acción. Se trata de una actividad sistemática y continua, que se realiza durante la implementación y que, usualmente, está a cargo de los propios gestores (o equipos especializados dentro de la organización responsable de la política pública en cuestión). Permite hacer seguimiento de los progresos de un programa o política, al tiempo que orienta las medidas correctivas que pueden tomarse a corto plazo, promoviendo, además, la rendición de cuentas (UNICEF, 2018).

Desde esta perspectiva, el monitoreo se presenta como la oportunidad de cotejar aquello planificado con lo efectivamente realizado y dar respuesta a las siguientes preguntas (Mokate, 2003):

- ¿En qué medida la iniciativa lleva adelante las actividades especificadas en su programación?
- ¿La cantidad y la calidad de las actividades o los servicios programados se corresponden con los que se están entregando?
- ¿La iniciativa está llegando a los destinatarios predefinidos?
- ¿Los recursos del programa se utilizan de manera apropiada?

El monitoreo es una herramienta eficaz de **control de gestión** y constituye un instrumento útil para identificar las dificultades que se interponen entre lo planificado y lo ejecutado, y así poder **revisar e introducir ajustes** en las políticas y los programas. Uno de los principales aportes del monitoreo es que identifica fortalezas y debilidades en los procesos de implementación, posibilitando hacer las modificaciones necesarias para mejorar los aspectos problemáticos y así avanzar hacia los resultados esperados (Mokate, 2003).



Durante la etapa de diseño del Plan de acción es clave definir las actividades correspondientes al monitoreo. El Plan de acción es el punto de referencia para la realización efectiva del monitoreo, en tanto contiene el diagnóstico inicial (línea de base) del que se parte junto a la planificación de las líneas de acción a implementar para lograr el resultado esperado en un espacio temporal determinado. **Los aspectos vinculados al monitoreo del Plan de acción deben ser contemplados y definidos desde la fase inicial.**

El monitoreo se desarrolla en paralelo con la implementación de las acciones consideradas en el Plan de acción y permite analizar si ellas se acercan o alejan de aquello que fue estipulado en la planificación. Para esto, es necesario haber definido y acordado indicadores<sup>3</sup> que señalen si las acciones se despliegan tal como fueron planificadas, o que alerten sobre la necesidad de realizar ajustes para introducir mejoras.

## Tipos de monitoreo

Es posible identificar diferentes **tipos de sistemas de monitoreo** de acuerdo con, por lo menos, dos dimensiones. Una de ellas refiere a los **objetivos** a los que apunta un sistema de monitoreo (¿para qué se monitorea?) y la otra al **enfoque** dado al sistema (¿qué se monitorea?). Cabe aclarar que estas características se refieren a los rasgos distintivos de un determinado sistema y que en la práctica se pueden presentar combinaciones.

En relación con la primera, los **objetivos de un sistema de monitoreo** pueden relacionarse con: la formulación y mejora de la gestión de políticas, programas, proyectos o servicios; la rendición de cuentas (al Poder Ejecutivo o Legislativo, a los ministerios o a la ciudadanía); la asignación y ejecución presupuestaria; y la planificación gubernamental (Mackay, 2006). A partir de estos objetivos es posible distinguir entre **sistemas “orientados al presupuesto”**, por un lado, y **sistemas “orientados al plan”**, por otro. A pesar de que ambos buscan incrementar la efectividad del sector público y fortalecer la rendición de cuentas, lo hacen de diferentes maneras (Cunill Grau y Ospina, 2003).

En aquellos sistemas considerados bajo el **modelo orientado al presupuesto**, la mayoría de los mecanismos de monitoreo se encuentran vinculados con el ciclo presupuestario, y tienen por propósito mejorar la formulación y la asignación de los recursos (Ospina, Cunill Grau y Zaltsman, 2004). En este marco, los distintos organismos públicos definen sus objetivos, productos, metas e indicadores como parte del proceso de formulación de su propio presupuesto. En este modelo, se busca incrementar la eficiencia y la efectividad del sector público vinculando la asignación presupuestaria con el desempeño de la organización pública. A su vez, otro de los objetivos de este modelo es establecer bases para la **responsabilización de tipo administrativo** a partir de la generación de información sobre la eficiencia, la efectividad y la calidad de los bienes y servicios provistos.

Por otro lado, el **modelo orientado a la planificación** tiene el fin de apoyar el planeamiento estratégico y la definición de políticas públicas, proveyendo información sobre el desempeño organizacional y de las intervenciones públicas. En estos sistemas prevalece el vínculo con la planificación y el protagonismo de la ciudadanía en el control y la fiscalización del gobierno.



3. En la sección 4 (estrategia de monitoreo) se aborda la definición de indicadores.

Se considera que la *rendición de cuentas democrática* y la *responsabilización política* solo son posibles en la medida en que el sistema de monitoreo provea información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos políticos comprometidos (Ospina, Cunill Grau y Zaltsman, 2004).

En relación con la dimensión que atiende al **enfoque** (y que considera qué se monitorea) se distinguen dos tipos de sistemas de monitoreo. Por una parte, los **sistemas basados en la implementación** se concentran en los procesos y se encuentran interesados en conocer cómo se está ejecutando un plan, programa o proyecto: si se movilizaron o no los recursos necesarios, si se realizaron y completaron o no las actividades acordadas, y si se entregaron o no los bienes y servicios comprometidos (Kusek y Rist, 2004). La limitación que presenta este sistema es que no permite analizar el grado de éxito o fracaso de las iniciativas públicas monitoreadas.

Por tanto, se puede incorporar otro tipo de información dirigida a comprender cuáles son los resultados de los esfuerzos realizados por las organizaciones gubernamentales. Los **sistemas basados en los resultados**, por su parte, se focalizan en analizar si, y cómo, se han alcanzado los resultados e impactos esperados. En este sentido, generan información para analizar si la movilización de recursos, la realización de las actividades programadas y la entrega de los productos comprometidos han generado o no, y en qué medida, los resultados esperados.

El monitoreo de la implementación hace foco en algunos elementos de la teoría de cambio: los insumos (recursos humanos, materiales y presupuestarios), los procesos (tareas realizadas para convertir los insumos en productos) y los productos (bienes y/o servicios resultantes), mientras que en el monitoreo de resultados la atención se dirige a los resultados y los impactos (Kusek y Rist, 2004).

**TABLA 4**

### Tipos de sistemas de monitoreo



DIMENSIÓN	TIPO DE SISTEMA	CARACTERÍSTICAS
Objetivos: ¿para qué se monitorea?	Orientado al presupuesto	Busca establecer un vínculo entre el diseño del presupuesto y el desempeño. Busca incrementar la rendición de cuentas administrativas.
	Orientado a la planificación	Busca establecer un vínculo entre la planificación y el desempeño. Busca incrementar la rendición de cuentas políticas.
Enfoque: ¿qué se monitorea?	Basado en la implementación	Monitorea los procesos de implementación. Utiliza indicadores de insumos, procesos y productos.
	Basado en los resultados	Monitorea los resultados de las intervenciones. Utiliza indicadores de resultado e impacto.

Fuente: Potenza Dal Masetto y Rubio (2016), sobre la base de Ospina, Cunill Grau y Zaltsman (2004), Cunill Grau y Ospina (2003) y Kusek y Rist (2004).

# 4

## Estrategia de monitoreo

El monitoreo eficaz de una iniciativa gubernamental supone definir previamente una estrategia, explicitando aquellos aspectos sobre los cuales se efectuará el seguimiento, y también la utilidad que se le dará a la información obtenida y la finalidad de llevarlo a cabo.

Un monitoreo efectivo requiere de la definición de indicadores concretos de los distintos elementos identificados en la teoría de cambio: insumos, actividades, productos, resultados e impactos. El tipo y la cantidad de indicadores dependerá de las capacidades de los gestores para relevar, sistematizar y producir la información pertinente.

**En el caso de MUNA, el monitoreo busca dotar de información a los funcionarios respecto del progreso en la implementación del Plan de acción y de las iniciativas contenidas en él, de forma que puedan introducir ajustes en forma oportuna. Al mismo tiempo, sirve para presentar a la comunidad los avances de las acciones implementadas.**

### Construcción de indicadores

El monitoreo requiere de la recopilación sistemática de datos y de la producción de información específica, organizada en forma de indicadores. Por lo tanto, la definición de los indicadores que serán observados es uno de los puntos nodales en la estructuración de un sistema de monitoreo.

Los indicadores son instrumentos para realizar la medición confiable del desempeño de una política pública (así como también para evaluar sus resultados) (Di Virgilio y Solano, 2012). Un sistema de indicadores permitirá obtener datos que —sujeto a una actualización periódica y sistemática— facilitará la articulación y el flujo de información. Su definición está vinculada con aquellos objetivos que se desea alcanzar y los cambios a producir por medio de una intervención pública.

Una de las principales ventajas de generar indicadores es que condensan una gran cantidad de información en un valor único y bien definido que indica el avance en el logro de un objetivo, así como la posibilidad de ser interpretados sin dificultad. A pesar de esto, una de sus mayores limitaciones es que presentan de manera simplificada una realidad compleja y multidimensional.

## Requisitos de los indicadores

Los indicadores deben cumplir con ciertas características para asegurar su confiabilidad y utilidad:

- **Relevancia y pertinencia conceptual:** deben reflejar un aspecto importante del programa a implementar y estar referidos a aquello que se procura medir o apreciar.
- **Claridad y simplicidad:** deben proporcionar medidas directas y sin ambigüedad de los progresos hechos a lo largo del tiempo, y ser sencillos de leer e interpretar.
- **Medibles, verificables y confiables:** deben poder medirse con datos confiables, tanto para quienes producen como para quienes usan y/o acceden a la información, y ser empíricamente contrastables.
- **Viabilidad de su construcción:** deben poder calcularse con las fuentes de datos disponibles.
- **Economía de costos en su recopilación:** el relevamiento y la sistematización de datos no debe ser costosa, al mismo tiempo que los tiempos establecidos para relevarlos no deben comprometer la sostenibilidad de su medición.

## Pasos para construir indicadores

Es posible identificar una serie de pasos para la construcción de indicadores, de forma que presenten los rasgos antes indicados (Aquilino y otros, 2019b):

1. **Definir con claridad y precisión aquello que se quiere medir**, a partir de los elementos que integran la teoría de cambio (insumos, actividades, productos, resultados e impactos).

### Ejemplo

Por ejemplo, concluir que lo que se quiere medir se refiere a la realización efectiva de los encuentros educativos, lúdicos, deportivos y/o artísticos en las escuelas (continuando con el ejemplo desarrollado sobre educación en el módulo 3).

2. **Identificar las dimensiones a medir.** En función de aquello que se ha establecido que se va a medir, es preciso definir qué dimensiones son observables.

### Ejemplo

Por ejemplo, en el caso de los encuentros lúdicos, deportivos y/o artísticos, medir la realización efectiva (si se organizaron o no), la cantidad de encuentros realizados por escuelas y/o por barrios, la cantidad de docentes involucrados, la cantidad de adolescentes que participaron según género y edades, entre otras cuestiones observables.

- 3. Construir la fórmula del indicador.** Esta instancia involucra estrictamente el diseño del indicador ya que supone la definición de su fórmula<sup>4</sup>. Se recomienda seleccionar la más sencilla de relevar y la más pertinente para informar el desempeño del Plan de acción.

### Ejemplo

En el ejemplo, si se desea saber si las actividades ofrecidas a las y los adolescentes fueron realmente convocantes, podríamos calcular el porcentaje de participación respecto de la meta prevista (número de adolescentes que participaron en los encuentros/número de adolescentes convocados).

- 4. Especificar las fuentes de información, los responsables, la frecuencia y la fecha de medición.** Es clave identificar y explicitar las fuentes de las cuales se obtendrá la información para medir el indicador. Por tanto, es indispensable establecer previamente si será necesario llevar, por ejemplo, registros de asistencia a los encuentros, para diseñarlos con anticipación. A su vez, si se trata de un indicador con información presupuestaria, hay que especificar el documento del que se obtiene el dato para el indicador. Por otra parte, hay que designar un responsable para cada indicador, de modo que sea la persona encargada de obtener toda la información necesaria para calcularlo. Por último, es preciso detallar cada cuánto se medirá (frecuencia) y al utilizarlo en informes o reportes, consignar cuándo se realizaron las mediciones.

En síntesis, la construcción de indicadores requiere la mayor claridad posible en su formulación, al tiempo que se debe ser específico en torno de aquello que medirá cada uno, cómo lo hará, con qué frecuencia y de dónde se obtendrá la información.

## Tipos de indicadores

Es posible identificar distintos tipos de indicadores, según hagan referencia a alguno de los **elementos que integran la teoría de cambio**. Desde esta perspectiva, los indicadores permiten dar cuenta de cuántos insumos se utilizaron, de qué manera se llevaron a cabo los procesos involucrados en la iniciativa gubernamental en marcha, cuántos productos se entregaron y cuáles fueron los resultados e impactos logrados.

A continuación, se presentan algunos tipos de indicadores y ejemplos.

- **Indicadores de insumos:** refieren a los recursos (físicos, humanos, financieros) utilizados en la realización de las actividades y en la producción de los bienes o servicios contenidos en el Plan de acción. **Ejemplos:**



4. Es importante notar que existen diversas fórmulas para los indicadores: promedios, porcentajes, tasas de variación interanual, razón, etc.

### Ejemplo

- \* Monto de presupuesto disponible para la realización de actividades educativas, lúdicas, artísticas y deportivas.
- \* Número de profesionales requeridos para las acciones de capacitación a talleristas y docentes que estarán a cargo de las actividades.

- **Indicadores de procesos:** miden el desempeño de las actividades involucradas en la implementación o la forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios (productos). **Ejemplos:**

### Ejemplo

- \* Número de organizaciones (clubes, centros de salud, organizaciones comunitarias, centros de estudiantes, escuelas primarias y secundarias) con acuerdos firmados para identificar adolescentes que dejaron de asistir a la escuela.
- \* Número de espacios acondicionados para realizar actividades dirigidas a adolescentes.
- \* Número de acciones realizadas para la identificación de adolescentes fuera de la escuela.
- \* Número de reuniones para diseñar la propuesta de actividades con los actores del sistema educativo (docentes, directores y supervisores).

- **Indicadores de producto:** dan cuenta de los bienes o servicios producidos y provistos. Se centran en describir la calidad o el volumen de aquello que se genera como consecuencia directa de los procesos ejecutados. **Ejemplos:**

### Ejemplo

- \* Número de jornadas de capacitación de docentes y talleristas.
- \* Número de encuentros lúdicos, deportivos y artísticos organizados.
- \* Número de docentes que acompañan a estudiantes en su revinculación escolar.

- **Indicadores de resultados y de impacto:** hacen referencia a la contribución para mejorar la situación que dio origen a la intervención a corto, mediano o largo plazo. Los indicadores de resultados se concentran en los efectos de corto y mediano plazo, mientras que los de impacto, en los de largo plazo. En ambos casos, deben estar asociados a los objetivos que se han definido. **Ejemplos:**

## Ejemplo

- \* Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021 identificados y contactados.
- \* Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela durante 2020/2021 que participaron de los encuentros educativos, lúdicos, deportivos y artísticos.
- \* Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021 y que se matricularon nuevamente.
- \* Número de adolescentes que acceden a programas para garantizar el sostenimiento de su escolaridad.

En un plazo mayor de tiempo, los resultados de la intervención también podrían evaluarse en función del indicador:

## Ejemplo

- \* Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021 y obtuvieron su título secundario.

Además, existe otra forma de clasificar a los indicadores que prioriza aquellos aspectos vinculados al **desempeño** de una política pública. Por ejemplo, los indicadores relativos al nivel de satisfacción de los usuarios, a la entrega oportuna de un determinado producto o a la forma en que se administraron los recursos. Entre ellos se destacan:

- **Indicadores de eficacia:** se relacionan con el grado de cumplimiento de las metas establecidas en términos de cobertura<sup>5</sup> y/o focalización<sup>6</sup>. **Ejemplos:**

## Ejemplo

- \* Número de adolescentes desvinculados de la escuela que fueron contactados por algún centro de salud, club, organización comunitaria o centro de estudiantes.
- \* Número de adolescentes que se revincularon con la escuela (matriculación) respecto del total de adolescentes que abandonaron durante 2020/2021 (cobertura).
- \* Porcentaje de escuelas secundarias que participaron del programa sobre el total de escuelas en determinada zona (focalización).



5. La cobertura alude a la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza o los servicios que ofrece un programa son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que existe por ellos o bien la demanda de la población que fue definida como destinataria de dicho programa.

6. La focalización refiere al nivel de precisión con que las prestaciones y los servicios llegan a la población objetivo previamente definida.

- **Indicadores de eficiencia:** miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos (costo unitario de producción o costo promedio, que relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en su generación). **Ejemplo:**

Ejemplo

\* Costo promedio por actividad de capacitación realizada.

- **Indicadores de calidad:** reflejan la capacidad de una organización para responder a las necesidades de los destinatarios de una iniciativa. **Ejemplos:**

Ejemplo

\* Número de escuelas que realizaron actividades educativas, lúdicas, artísticas o deportivas respecto del número total de escuelas participantes (hace referencia a la oportunidad de la realización de la actividad).

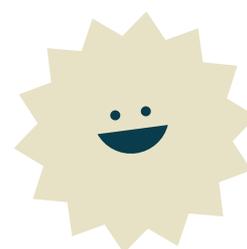
\* Número de centros de salud, clubes, organizaciones comunitarias y/o centros de estudiantes que registraron y contactaron en forma regular durante todo el año a adolescentes que habían abandonado la escuela respecto del número total de este tipo de organizaciones (hace referencia a la continuidad).

- **Indicadores de economía:** brindan información acerca de cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios (ejecución del presupuesto de acuerdo con lo programado, capacidad de autofinanciamiento, nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios en relación con los gastos administrativos). **Ejemplos:**

Ejemplo

\* Porcentaje de presupuesto ejecutado con respecto a la meta trimestral, semestral o anual.

\* Porcentaje que representan los gastos administrativos con respecto al presupuesto total de la iniciativa.



## Definición de metas

La fijación de metas vinculadas al desarrollo de las políticas públicas permite “visualizar” los puntos de llegada a los que se encuentra orientada la implementación de la iniciativa. De este modo, aportan al sostenimiento de la motivación y al compromiso de los equipos a cargo de la ejecución del programa. A su vez, abonan al ejercicio de rendición de cuentas ante las autoridades correspondientes y ante la ciudadanía en general.

En términos concretos, las **metas** refieren a **los logros esperados de la política pública, tanto en sus procesos y productos como en sus resultados**. Siguiendo con el ejemplo anterior, y retomando algunos de los indicadores antes propuestos, se podrían plantear las siguientes metas:

### Ejemplo

- 95% del presupuesto para la realización de actividades educativas, lúdicas, artísticas y deportivas fue ejecutado al finalizar el primer año.
- Durante el primer año del programa, 2000 adolescentes que se habían desvinculado de la escuela fueron identificados y contactados.
- 90% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria fueron identificados y contactados.
- Durante el primer año del programa, 1500 adolescentes que se habían desvinculado de la escuela participaron de algún encuentro educativo, lúdico, deportivo y/o artístico.
- 80% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria participaron de encuentros propuestos en el programa.
- 70% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria se matricularon nuevamente.
- 50% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria se encuentran cursando su escolaridad o concluirá el nivel secundario para el 2024.

Al momento de definir las metas, es importante evitar tanto aquellas situaciones que son muy fáciles de alcanzar como las que son muy difíciles. Si resultan muy sencillas de lograr, no motivarán a los actores a trabajar para su consecución, ya que interpretarán que están considerando como logro algo que no les demandó gran esfuerzo. Por el contrario, si resultan demasiado ambiciosas, desincentivarán su compromiso y generarán frustración.

Teniendo en cuenta lo anterior, es recomendable fijar metas factibles dirigidas a incrementar el nivel de esfuerzo que actualmente muestran los actores involucrados. A su vez, se debería considerar el establecimiento de una secuencia de hitos, con un grado de dificultad creciente. De este modo, será posible ir cumpliendo las metas más sencillas durante las etapas iniciales, para luego acceder a las más complejas en un plazo más largo.

A continuación, se presentan ejemplos de la relación entre indicadores y metas para el caso estudiado.

**TABLA 5**

**Monitoreo: indicadores y metas**

INDICADORES	METAS
Monto de presupuesto disponible para la realización de actividades educativas, lúdicas, artísticas y deportivas durante el primer año del programa.	95% del presupuesto para la realización de actividades lúdicas, artísticas y deportivas fue ejecutado al finalizar el primer año.
Número de encuentros lúdicos, deportivos y artísticos organizados durante el primer año del programa.	15 encuentros lúdicos, deportivos y artísticos realizados.
Porcentaje de encuentros lúdicos, deportivos y artísticos organizados con respecto al número total de encuentros previstos (meta).	Se realizaron 85% de los encuentros lúdicos, deportivos y artísticos previstos.
Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021, identificados y contactados durante el primer año del programa.	2000 adolescentes que se habían desvinculado de la escuela fueron identificados y contactados.
Porcentaje de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021 identificados y contactados, respecto del total de los que habían abandonado en ese período.	90% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria fueron identificados y contactados.
Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela durante 2020/2021, que participaron de los encuentros lúdicos, deportivos y artísticos organizados durante el primer año del programa.	1500 adolescentes que se habían desvinculado de la escuela participaron de algún encuentro lúdico, deportivo y/o artístico.
Porcentaje de adolescentes que se habían desvinculado de la escuela que participaron de los encuentros lúdicos, deportivos y artísticos, respecto del total de los que habían abandonado en ese período.	80% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria participaron de encuentros lúdicos, artísticos y deportivos.
Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021 que se matricularon nuevamente, respecto del total de los que habían abandonado en ese período.	70% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria se matricularon nuevamente.
Número de adolescentes que se desvincularon de la escuela secundaria durante 2020/2021 y obtendrán su título secundario en 2024, respecto del total de los que habían abandonado en ese período.	50% de las y los adolescentes que se habían desvinculado de la escuela secundaria se encuentra cursando su escolaridad o concluirá el nivel secundario para el 2024.



# 5

## El monitoreo de los planes de acción en MUNA

Se espera que el monitoreo de los Planes de acción elaborados por los municipios participantes en MUNA sirva para diferentes propósitos, incluyendo la mejora de la implementación, la revisión en la asignación de recursos, la planificación de nuevas intervenciones, la evidencia sobre el logro de resultados y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, entre otros.

Así como el diseño y la implementación de los Planes de acción utiliza el **enfoque de derechos**, también el monitoreo debe guiarse por los postulados de este enfoque. Concretamente, esto significa que debe ser sensible a las diferencias de género, centrado en la equidad e inclusivo. Asimismo, se requiere que asegure los medios para que todas las opiniones sean tenidas en cuenta, particularmente aquellas de los grupos en mayor desventaja y vulnerabilidad (UNICEF, 2018).

Adicionalmente, se espera que la información de monitoreo muestre evidencia acerca de **las acciones implementadas y la magnitud de la población alcanzada por ella (cobertura), pero también sobre los resultados efectivamente logrados**. De esta manera, el monitoreo aportará los insumos necesarios para reflexionar no solo sobre el desarrollo de las actividades y las líneas de acción que habían sido planificadas, sino también sobre el cumplimiento de los objetivos perseguidos.

Por último, se espera que el monitoreo del Plan de acción se realice en forma **participativa**, es decir, que en estos procesos se tomen en consideración las opiniones y perspectivas de diferentes actores no gubernamentales, así como también de aquellos a quienes las acciones estuvieron dirigidas.

**La implementación de MUNA requiere, por parte de los municipios, la elaboración de reportes anuales de progreso. Estos son confeccionados por la Unidad Ejecutora local, y presentados ante el Consejo Local.**

**Por su parte, la evaluación realizada en forma externa al término del ciclo de 4 años determina la obtención de la certificación otorgada por UNICEF.**





## ¿Quiénes están involucrados en el monitoreo?

El monitoreo de los planes de acción requerirá la intervención de diferentes actores. En este sentido, es relevante que en el proceso participen los **tomadores de decisión (altos funcionarios del municipio, personas con autoridad dentro de la estructura organizacional), en tanto la información recogida les sirva para responder a las preguntas que se plantean acerca del progreso de las acciones ejecutadas.**

**También es fundamental involucrar a los equipos técnicos a cargo de implementar las actividades (quienes trabajan en terreno, usualmente denominados “operadores” o “efectores”), ya que tienen** mayor conocimiento y control sobre los procesos de trabajo. Sin su aporte, será difícil lograr un seguimiento útil respecto de los progresos, por ende, introducir ajustes pertinentes y oportunos. Muchas veces, quienes están más cerca de los problemas operativos son también quienes se encuentran en mejor situación para obtener la información necesaria, comprender la naturaleza del problema e imaginar soluciones posibles. La participación de estos actores en el monitoreo, además, promueve su compromiso para lograr resultados y alcanzar estándares deseables de calidad, pues no serán visualizados como una mera imposición externa.

Tanto la formulación como la implementación de los Planes de acción se realiza en forma participativa. En este sentido, se espera que diferentes **actores no gubernamentales** (organizaciones sociales, sector privado, academia, medios de comunicación) sean convocados para participar del Consejo Local de MUNA y que intervengan en la ejecución de sus actividades. Por ese motivo, también es importante su involucramiento en estos procesos, aportando información propia que enriquezca los informes de progreso.

**Según lo planteado en el documento *Orientaciones para la conformación del equipo municipal MUNA*, los actores no gubernamentales reunidos en el Consejo Local pueden revisar los reportes anuales de progreso, elaborados por la Unidad Ejecutora MUNA.**

Finalmente, será relevante contar con la perspectiva y las percepciones de **aquellas personas hacia quienes las acciones estuvieron dirigidas (destinatarios)**. Esto resulta particularmente importante en aquellas iniciativas públicas que son entendidas como un proceso de “coproducción”; es decir, cuando su éxito depende de la cooperación activa y permanente de las organizaciones, los grupos o las personas hacia los cuales la intervención pública está dirigida (Martínez Nogueira, 2005).

## Fuentes de información para el monitoreo

El monitoreo de los Planes de acción puede basarse en la información que regularmente el municipio releva y sistematiza acerca de su accionar. Sin embargo, en algunos casos, es probable que no existan mecanismos vigentes orientados a generar datos en forma sistemática o bien que se apliquen solo a algunas acciones ejecutadas. Frente a estas

**Según lo planteado en el documento *Orientaciones para la conformación del equipo municipal MUNA*, los actores no gubernamentales reunidos en el Consejo Local pueden revisar los reportes anuales de progreso, elaborados por la Unidad Ejecutora MUNA.**

situaciones será conveniente, entonces, que los Planes de acción incluyan, como parte de su estrategia, la propuesta de relevar, sistematizar y analizar determinada información en forma regular, así como también la de producir, con base en ella, reportes de progreso.

A continuación, se presentan algunas orientaciones que pueden resultar de utilidad al momento de plantear tales propuestas:

- **Elaborar un “inventario” de los sistemas de información existentes.** Para aprovechar la información disponible y evitar duplicidades, se sugiere identificar si existen sistemas o mecanismos vinculados al monitoreo y sus características (el tipo de información que se releva, el flujo y uso de la información, etc.).
- **Identificar claramente la información que se requiere.** El volumen de la información relevada tendrá implicaciones sobre los recursos a ser utilizados para su sistematización, análisis y reporte, así como sobre el tiempo que insumirán estas acciones. En consecuencia, es recomendable recoger solo aquella información indispensable y que no esté disponible en otras fuentes.
- **Definir responsabilidades.** Para que el sistema de monitoreo efectivamente funcione, se requiere claridad en la distribución de funciones. En ese sentido, será imprescindible determinar responsables para el relevamiento, la sistematización, el análisis y el reporte de la información (¿quién lo hace?, ¿en qué plazos?, ¿con qué recursos?). Asimismo, el mantenimiento del sistema también supone la distribución de funciones para asegurar la incorporación de mejoras (incluyendo posibles avances tecnológicos) y la capacitación de quienes tienen a cargo estas tareas.
- **Producir información oportunamente.** Para que el monitoreo resulte rentable, debe estar adecuadamente vinculado con otros procesos, como la planificación y la presupuestación. La información reportada es útil cuando los plazos de esos diferentes procesos están bien acoplados.
- **Fortalecer capacidades de los equipos.** Al interior del municipio seguramente habrá diferentes áreas y personas involucradas en las tareas referidas al monitoreo. Todas ellas deberán poder utilizar adecuadamente las herramientas y los sistemas que hayan sido creados con ese propósito. Por este motivo, se recomienda considerar en forma simultánea el desarrollo de acciones de formación y entrenamiento.

Para que un sistema de monitoreo funcione en forma adecuada, será fundamental que se genere **“sentido de la apropiación”** entre los usuarios, de forma que demanden esta información. Esto incluye principalmente a los tomadores de decisión. Si estos actores no ven la necesidad de recoger la información o directamente no la usan, habrá poca disposición a invertir tiempo y recursos en el sistema, se producirán problemas con el control de calidad y el ciclo de retroalimentación de la información se verá interrumpido. Asimismo, hay que fomentar la **credibilidad** del sistema, es decir, que se reporten todo tipo de datos, tanto favorables como desfavorables. Cuando las restricciones políticas son tales que ninguna noticia o dato negativo es reportado, el sistema de monitoreo pierde credibilidad (Kusek y Rist, 2004).

El monitoreo de los Planes de acción puede tomar como referencia diferentes fuentes, ya sea de información disponible o bien que sea relevada en forma específica con esos propósitos. A continuación se detallan algunas:

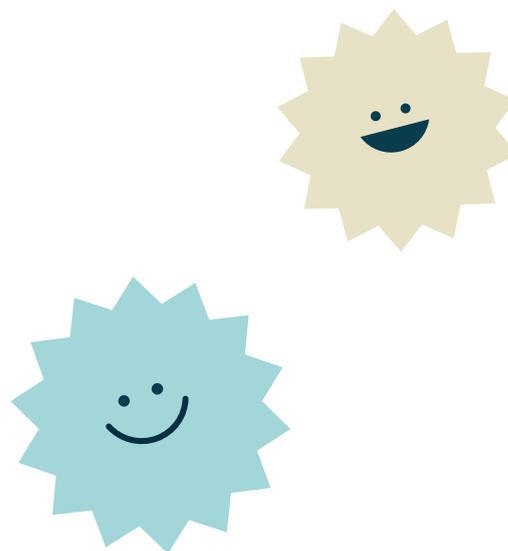
- **Documentos oficiales:** actas de reuniones o minutas de diferentes organismos o bien documentos normativos (ordenanzas, reglamentos, presupuesto aprobado). Todos estos documentos aportan evidencia para demostrar que se han emprendido diferentes acciones a nivel municipal, orientadas a favorecer los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- **Estadísticas municipales:** información relevada sistemáticamente por parte del gobierno local a través de los servicios que funcionan en su territorio (centros de salud, escuelas, oficinas del Sistema de Protección Integral de Derechos, entre otros), así como también aquella relevada por los gobiernos provinciales o nacional que brinde información relevante sobre el municipio.
- **Encuestas o entrevistas a referentes :** realizadas por el municipio en forma exclusiva o bien en alianza con otros actores que a nivel local estén involucrados en acciones destinadas a la niñez y la adolescencia (universidades, centros de estudios, investigadores con conocimiento experto sobre diferentes temáticas, entre otros). Por cualquiera de estos métodos, se accederá a información que permita valorar los progresos realizados, comparando con la situación inicial o el diagnóstico.
- **Conclusiones de grupos de debate:** diferentes tipos de actores involucrados en el Plan de acción pueden participar de debates acerca de los progresos realizados y los resultados obtenidos. Durante las sesiones se obtendrá evidencia para ser incorporada al proceso de recopilación de datos.
- **Relevamiento de historias de cambios significativos:** el relevamiento de este tipo de información sirve para ilustrar casos concretos, y pueden ser muy útiles para comunicar con claridad cómo se ha transformado concretamente la vida de una comunidad, de sus familias, y de niñas, niños y adolescentes que residen en el municipio.

El hecho de que el monitoreo (y, eventualmente, la evaluación) sea **participativo** implica la disposición a **escuchar las voces de niñas, niños y adolescentes**. Sin embargo, para que esta sea significativa debe ser voluntaria, respetuosa, pertinente, inclusiva y responsable. Asimismo, debe ser **realizada en entornos y con métodos de trabajo adaptados a este grupo específico, y estar apoyada en procesos formativos**.

Es posible identificar diferentes enfoques para involucrar a niñas, niños y adolescentes en los procesos de monitoreo. La elección de cualquiera de ellos debe tomar en consideración los antecedentes de cada municipio en el desarrollo de estrategias participativas, específicamente aquellas orientadas a niñez y adolescencia, así como también las posibilidades de acuerdo con cada grupo de edad:

- **Enfoques consultivos:** mediante encuestas aplicadas a esta población o la realización de actividades de grupos de debate se conoce su perspectiva y percepciones respecto de qué ha cambiado en sus comunidades y cómo se sienten al respecto.

- **Enfoques colaborativos:** niñas, niños y adolescentes pueden tener un papel activo en la definición de las preguntas que orientarán el análisis, así como también intervenir en el análisis de la información obtenida, la elaboración de recomendaciones y los mensajes clave que surjan del proceso. En estos casos, será necesario que los adultos faciliten esa participación, ofreciendo su ayuda y capacitación. Este enfoque puede resultar particularmente útil para analizar el funcionamiento de aquellos servicios específicos que utilizan directamente niñas, niños y adolescentes, como pueden ser escuelas, espacios públicos para actividades deportivas y artísticas, servicios de consejería sobre salud sexual y reproductiva, entre otros.





# Referencias

**Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (2019a).** *Guía N.º 3: Teoría de cambio*. Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas? Buenos Aires: CIPPEC.

**Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (2019b).** *Guía N.º 5: Cómo construir indicadores*. Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas? Buenos Aires: CIPPEC.

**Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi (comps.) (2003).** *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

**Davies, I. (1999).** "Evaluation and Performance Management in Government", *Evaluation* 5(2): 150-159.

**Di Virgilio, M. y R. Solano (2012).** *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Buenos Aires.

**Görgens, M. y J. Kusek (2009),** *Making Monitoring and Evaluation Systems Work – A capacity development toolkit*. Washington: The World Bank.

**Kusek, J. Z. y R. C. Rist. (2004).** *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington DC: World Bank.

**Leeuw, F. L. (2003).** "Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved". *American Journal of Evaluation* 24: 5-20.

**Mackay, K. (2006).** "Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público". *Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación N° 15*. Washington: Banco Mundial.

**Martínez Nogueira, R. (2005).** "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación". Washington DC: INDES.

**Mokate, K. (2003).** "Convirtiendo el "monstruo" en aliado. La evaluación como herramienta de la gerencia social". Washington DC: BID- INDES.

**Nirenberg, O. (2009).** "Evaluación y participación: Orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión". En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

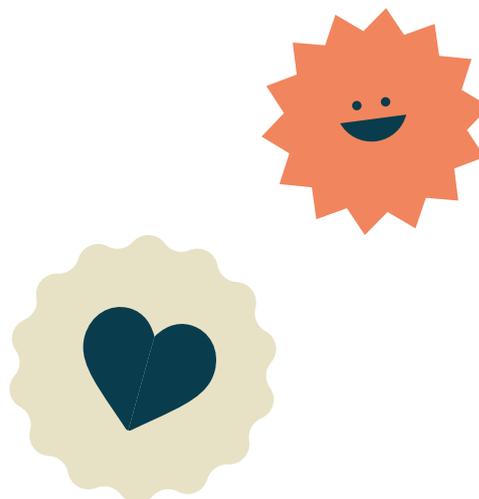
**Ospina, S., N. Cunill Grau y A. Zaltsman. (2004).** "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability". *Public Management Review* 6(2): 229-251.

**Potenza Dal Masetto, M. F. (2018).** "Modelos y enfoques en la evaluación de programas para la primera infancia". En CERLAC, *Orientaciones para la evaluación de planes y políticas públicas para la primera infancia, con énfasis en educación y lectura*.

**Potenza Dal Masetto, M. F. y J. Rubio (2016).** "Manual de evaluación – provincia de Chaco", documento elaborado en el marco del proyecto "Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Chaco", inédito.

**Sotelo Maciel, A. J. (2012).** La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80.

**UNICEF (2018).** UNICEF Guidance on field monitoring. FRG/GUIDANCE/2018/001.



**MUNA**

Municipio unido por la niñez  
y la adolescencia

unicef 

---

para cada infancia