



Marco conceptual

A continuación, se explorarán los conceptos de monitoreo y evaluación a partir de sus definiciones y aspectos relevantes.

1. Definiciones de monitoreo y evaluación

El **monitoreo** es un proceso continuo que utiliza la recolección sistemática de información que, transformada en indicadores, analizada y trasladada a estudios y diagnósticos, permite observar que los procesos se implementen tal y como fueron diseñados. El monitoreo se centra en el análisis de la eficacia y la eficiencia de los procesos que derivan en la generación de los bienes y servicios que se entregan a la población atendida por un programa social (Cooper, 2016).

La **evaluación** se define como el análisis realizado en momentos específicos que permite identificar, mediante una metodología previamente definida, el grado de pertinencia y cumplimiento de los objetivos de una política pública o programa social respecto de su diseño, implementación, impactos y sostenibilidad.

Cuadro VII.1

Diferencias entre el monitoreo y la evaluación

	Monitoreo	Evaluación
Objeto principal de análisis	Procesos	Impacto
Resultados esperados	Determinar si los procesos se realizan efectivamente conforme fueron diseñados	Determinar si las acciones realizadas permiten alcanzar los objetivos planteados obteniendo los impactos deseados
Temporalidad de ejecución	Continua	En momentos específicos

Fuente: Elaboración propia.

La importancia del M&E de las políticas y los programas sociales radica en que:

- Permiten determinar la pertinencia y logro de objetivos y metas planeados.
- Facilitan la identificación de áreas de oportunidad y mejorar políticas y programas.

- Son útiles para generar recomendaciones para incrementar la eficacia, eficiencia, calidad de los resultados, impacto y sostenibilidad de las acciones y objetivos planteados por un gobierno.
- Pueden detectar efectos no deseados de una intervención, o aspectos no planeados que pueden interferir en alcanzar objetivos deseados³.
- Dan la oportunidad de sustentar logros e implicancias sociales y financieras de la implementación de políticas y programas sociales.
- Informan la toma de decisiones presupuestarias y de operación.
- Propician la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio de recursos.
- Fortalecen la institucionalidad.
- Facilitan el control y la difusión de la información pública sobre los logros y fracasos de la gestión de las instituciones públicas involucradas, conforme a un enfoque de derechos (Martínez, 2015).

2. Tipos de monitoreo y evaluación

Los tipos generales de M&E se han clasificado comúnmente en tres categorías: procesos, impacto y económica. En el cuadro VII.2 se detallan los objetivos de cada tipo⁴.

Cuadro VII.2
Tipos de M&E

Tipo de M&E	Descripción
De procesos	Consiste en un examen continuo o periódico de la gestión interna para analizar la productividad, calidad, tiempos, costos de producción y distribución y, en general, el apego de la operación respecto a lo planeado, aunque también puede comprender el análisis de aspectos no planeados ³ .
De impacto	Identifica los efectos de la intervención sobre la población utilizando la medición del cambio en indicadores sobre los que el programa busca incidir.
Económica	Establece la relación entre los beneficios generados y los costos incurridos. También puede utilizarse para valorar el impacto económico de una intervención desde la fase de diseño.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Armijo (2011), CONEVAL (2017), Martínez (2015) y Winchester (2013).

³ Martínez (2015) señala como sinónimos el monitoreo y la evaluación de procesos. Las evaluaciones de proceso incluyen las evaluaciones de resultados donde se mide el logro del fin, propósito o cumplimiento de los componentes de un programa, con apoyo de la matriz de indicadores. Otra literatura distingue una categoría específica para las evaluaciones de resultados, véase por ejemplo [en línea] https://www.performance.noaa.gov/program_evaluation_guide_types, orientadas a medir un resultado de los productos que produce el programa o los resultados no deseados que genera.

El monitoreo se asocia frecuentemente al tipo de procesos, y la evaluación al tipo de impacto. El tipo de M&E económica es un puente entre los otros dos tipos, ya que permite determinar si entre dos opciones que tienen bien implementados sus procesos y logrado el impacto, existe una que lo logra con la menor cantidad de recursos posibles.

Otra clasificación comúnmente utilizada se basa en el momento en que se realizan las evaluaciones: i) *ex-ante*, que se realiza en el diseño del programa o política, en la que se planean los objetivos, presupuestos, componentes e implementación, y los efectos esperados, y ii) *ex-post*, que se realiza durante la operación o al finalizar un proyecto. Aquí vale la pena mencionar que la evaluación *ex-post* incluye tanto la construcción de

³ Véase CONEVAL (2017) y Martínez (2015).

⁴ Frente a múltiples clasificaciones, aquí se trata de acotar una definición genérica utilizando sus elementos comunes. Véase Winchester (2013), Martínez (2015) y CONEVAL (2017).

líneas de base y su comparación con datos posteriormente captados para medir variaciones como el monitoreo de procesos. Este último tipo debe responder al plan trazado y permitir la corrección de desviaciones en la operación y fortalecer la alineación a los objetivos previstos.

El monitoreo es de tipo *ex-post*, pues se realiza durante la operación, mientras que la evaluación puede ser de tipo *ex-ante*, a modo prospectivo, y *ex-post* si se realiza al finalizar y de modo retrospectivo.

Idealmente, el M&E tendría que brindar información para decidir acerca de la continuidad de un programa, así como ampliar su cobertura o mejorar su calidad, modificar las prestaciones otorgadas, reorientar la focalización en caso de que exista y articular con otras intervenciones, entre varias otras. Es decir, es un proceso *transversal* al diseño de la política o programa, su implementación y momento en que se miden sus resultados o efectos.

3. Institucionalización del monitoreo y la evaluación

Como se mencionó previamente, a partir de los PTC se potenció el proceso de institucionalización del M&E de políticas y programas sociales, primero fortaleciéndolo a nivel de programas y posteriormente estructurando sistemas que homologan y estructuran lineamientos y métodos de una forma más ordenada. Dicho proceso ha requerido del aprendizaje y formación de recursos humanos en metodologías y herramientas de M&E dentro de las instancias a cargo de la política social y de la ejecución de los programas. Estos aprendizajes no siempre han estado respaldados por procesos formales de capacitación y formación, sino que se han ido consolidando con la práctica y en función de las necesidades y prioridades de los países.

Entre los aspectos que requieren desarrollo de capacidades en este ámbito se encuentran el conocimiento de herramientas de diseño de las evaluaciones, de mecanismos para la recolección y sistematización de información, de diseño de instrumentos para el análisis *ad hoc* y sistemático de la información y de mecanismos que le den utilidad y replanteen operativos de campo y otras actividades para vigilar que las tareas operativas respondan a la planeación y la teoría de cambio que sustenta la intervención de política.

4. Componentes del monitoreo y la evaluación

A continuación, se plantea un marco de cuatro componentes fundamentales para trasladar la institucionalización del monitoreo y la evaluación tanto a nivel de programas ejecutores como a nivel de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, que incluyen la alineación estratégica, el arreglo institucional, la información y metodologías, y el uso que se le dé a los resultados del M&E.

La **alineación estratégica** refiere a la verificación de que existe un sustento de las políticas y programas sociales en la planificación nacional (planes nacionales, sectoriales e institucionales) y en los marcos normativos internacionales (derechos humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible). Aplica a los objetivos transversales, sectoriales y multiescalares, dado que su expansión a nivel subnacional conlleva la alineación de los planes territoriales con los sectoriales y los nacionales, y la consolidación de la información estadística territorial con la sectorial y la nacional⁵.

La alineación estratégica debe ser validada desde la etapa de planeación de políticas y programas, y de manera estructural durante todo el ciclo de políticas. Tanto a nivel de M&E de programas específicos, como a nivel de Sistemas de M&E, implica asegurar que los objetivos planteados por las políticas y programas sociales respondan a los objetivos de la planeación nacional, sectorial o institucional, así como a los planes y agendas internacionales, sobre todo aquellos con temporalidad que es de mayor alcance que los planes nacionales de gobierno.

⁵ Medina Giopp (2016), "Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: avances y retos en la construcción de indicadores en México", México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL, 2016. Disponible [en línea] <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Segundo-Seminario-Internacional-de-Monitoreo.aspx>.

El **arreglo institucional** refiere a la disponibilidad y estructura de los recursos humanos, financieros e institucionales disponibles para llevar a cabo las labores de M&E. A nivel de programa, generalmente implica la conformación de una unidad o área técnica dentro de la institución implementadora con facultades propias, ya sea para realizar una labor interna de M&E o de coordinar actividades de M&E que se realicen por terceros externos a la institución. Por ejemplo, el Programa de Transferencias de México Progres-Oportunidades-Prospera contaba con una dirección de evaluación que coordinaba los levantamientos estadísticos y las actividades de evaluación que realizaban externos, a su vez que ejercía el monitoreo al interior del mismo programa.

A nivel de sistema de M&E el arreglo institucional puede adquirir una mayor envergadura, ya que implica, además de disponer de una estructura propia, el involucramiento de las áreas y direcciones a cargo de la evaluación, la planeación y los sistemas de información de los ministerios e instituciones a cargo de políticas y programas sociales, así como Oficinas de Estadística, los Congresos y el Poder Legislativo, órganos a cargo de procesos de auditoría y rectores de la evaluación, contraloría ciudadana, oficinas de derechos humanos o defensoría del pueblo, academia y sociedad civil. Por ejemplo, en el Ministerio de Planificación de Costa Rica existe el Área de Evaluación y Seguimiento (AES) de MIDEPLAN que se encarga de coordinar la autoevaluación de las instituciones públicas costarricenses y de otras instancias nacionales en el proceso de M&E.

En todo caso, es importante que, al plantearse los arreglos institucionales para realizar el M&E e implementarlo de manera eficaz, a partir de la demanda existente se identifiquen los requerimientos en materia de recursos humanos y financieros, y particularmente las capacidades que se necesita desarrollar en la materia (sensibilización, liderazgo y habilidades analíticas)⁶.

La **información y metodologías** son elementos también muy necesarios para lograr un M&E exitoso. La **información** refiere a registros administrativos, censos, encuestas, bases de datos, indicadores y estadísticas que se utilizarán en las labores de M&E. Es fundamental que dicha información sea pertinente y que se cuente con indicadores y resultados útiles que puedan emplearse en la toma de decisiones.

En el proceso de M&E la información se transforma de datos a reportes de diversos tipos mediante la aplicación de distintas herramientas metodológicas. Ese proceso es un aspecto central del M&E y contempla la necesidad de combinar bases de datos de diversas fuentes relativas a la política o el programa social en cuestión⁷, integrando, por ejemplo, registros administrativos y registros de destinatarios cuando es necesario y sistematizando los bienes y servicios que se entregan. También implica disponer de indicadores sobre insumos, actividades y productos alineados a los resultados, así como de líneas de base del desempeño.

Las **metodologías** son elementos esenciales para estandarizar y normar la calidad de los productos de M&E. La elaboración de reportes a partir del proceso de transformación de información en el M&E descansa siempre en una metodología, la cual dependerá en gran medida del tipo de monitoreo o evaluación que se vaya a realizar.

Entre las metodologías más utilizadas para el tipo de M&E de procesos están las que orientan el diseño de indicadores, y la integración y uso de las Matrices de Indicadores para Resultados⁸ asociadas a su vez a la metodología de Marco Lógico⁹. También destacan algunas metodologías asociadas al análisis de costo, costo-efectividad o costo-beneficio asociados al tipo de M&E económica¹⁰. Por su parte, entre las metodologías vinculadas al M&E de tipo de impacto, se recurre frecuentemente a los métodos experimentales (con grupos

⁶ Para profundizar información consultar Maldonado y Galíndez (eds.) (2013), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales*, CIDE/CLEAR, México, 2013. Disponible [en línea] <https://clear-lac.org/3d-flip-book/monitoreo-evaluacion-y-gestion-por-resultados/>.

⁷ Estos elementos se entrelazan con el capítulo VI sobre "Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios".

⁸ La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa (CONEVAL, 2007). Además, permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico.

⁹ Véase Armijo (2011) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y y Aldunate y Córdoba (2010) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰ Véase más en CDC (S/F) "Program operation guidelines for STD prevention" [en línea] <https://www.cdc.gov/std/program/ProgEvaluation.pdf>.

de control), cuasi-experimentales y pre-experimentales que parten de levantamientos ad hoc de encuestas y utilizan métodos de valoración de efectos comparando la situación previa con la posterior a la implementación del programa social utilizando técnicas como las estimaciones de dobles diferencias (DD), pareamiento de casos y regresión discontinua¹¹.

Finalmente, el **uso** corresponde al momento en que los resultados del M&E se emplean para dar sustento a una revisión de las políticas y programas sociales. A partir de los reportes elaborados como producto de la transformación de datos utilizando las metodologías elegidas, se dispone de los elementos que contribuyen al seguimiento y verificación del cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas sociales, y de ese modo permiten valorar si se da solución a las problemáticas por las que fueron creadas, y a tomar decisiones sobre su futuro. En este punto toma relevancia la definición de un mecanismo para dar uso a los resultados del M&E, que permita consolidar su utilización al facilitar el acceso y promover la participación del conjunto de actores que conforman el arreglo institucional en esta fase de toma de decisiones.

El Cuadro VII.3 resume aspectos destacados de los cuatro componentes previamente presentados, siendo la interrelación entre ellos la que permite orientar la construcción y la mejora continua del proceso de M&E, sea este a nivel de sistema o bien, enfocado a un programa o política social específica.

Es importante señalar que, a nivel de sistema, un análisis comprehensivo de los cuatro componentes previamente descritos permite conocer su madurez y consolidación, ya que en la medida que la información de M&E sea pertinente y oportuna tendrá mejores posibilidades de alinearse con los tiempos que establece el ciclo de las políticas, la elaboración de los presupuestos y la rendición de cuentas.

Finalmente, cabe resaltar que los resultados del proceso de M&E permiten reducir los elementos subjetivos que pueden influir en la sostenibilidad de políticas y programas ante un cambio en la administración, cambios de los directivos de las dependencias de gobierno o funcionarios de primer nivel¹². También es importante la existencia de datos sistemáticos y fiables sobre la procedencia de los recursos con que se financia el M&E, buscando la transparencia junto con el cumplimiento de la premisa de generar información oportuna a un costo razonable¹³. En este punto se reitera la importancia de que los Sistemas de M&E dispongan, como condiciones de su existencia, de recursos y capacidades suficientes conjugadas con una voluntad política sostenida en el tiempo que garantice su continuidad.

Los **resultados** del proceso de **Monitoreo** y **Evaluación** (M&E) permiten **reducir** los elementos **subjetivos** que pueden **influir** en la **sostenibilidad** de políticas y **programas**.



¹¹ Véase Martínez (2015) para un recuento de metodologías utilizadas: diseños experimentales, cuasi-experimentales y pre-experimentales [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹² Mackay (2007), López (2012), Wholey (2004), citado en CONEVAL (2020).

¹³ Para profundizar en criterios de institucionalización del sistema de M&E consultar Jan-Ric Furubo, R. C. Rist y R. Sandahl Editor (2002), *International Atlas of Evaluation*. Editorial New Brunswick.

Cuadro VII.3

Componentes del M&E

	Alineación estratégica	Arreglo institucional	Información y metodologías	Uso
¿Qué es?	Es el mecanismo que permite verificar que existe un sustento y una alineación con la planeación estratégica de las políticas y programas sociales y con los marcos normativos y compromisos internacionales vigentes.	Es el conjunto de recursos disponibles y la forma en que interactúan entre sí para llevar a cabo la labor de M&E. Incluye actores institucionales, recursos humanos y financieros.	Es el conjunto de fuentes de información y de herramientas analíticas disponibles para llevar a cabo de manera adecuada las labores de monitoreo y evaluación.	Es el conjunto de los mecanismos y estrategias a partir de los cuales se realiza la apropiación, análisis y toma de decisiones a partir de los resultados de la etapa previa.
¿Para qué sirve?	Para garantizar que las acciones que se realizan y la información que se genera en el proceso de M&E sean adecuadas con relación a su alineación estratégica con los grandes objetivos y con los marcos normativos y compromisos internacionales.	Para llevar a cabo la implementación de las tareas de M&E con el rigor necesario y en el tiempo requerido.	Para producir reportes de monitoreo y evaluación mediante la transformación de la información en elementos de información relevante a través de la aplicación de las metodologías.	Para identificar mecanismos mediante los cuales se emplearán los resultados del monitoreo y la evaluación para medir el desempeño de los programas sociales, rendir cuentas y mejorar su implementación, y sustentar la formulación, ajuste o eliminación de políticas, acciones o programas sociales, así como para la posible reorientación en la asignación presupuestal e incluso en la planeación nacional.
¿Cómo se implementa?	Aplicando estándares que permiten verificar que las acciones que se realizan y la información que se genera cumplen con el marco normativo internacional, y que se alinean con los objetivos nacionales establecidos en la planeación estratégica nacional, sectorial y específica.	Identificando los requerimientos de recursos humanos y financieros a partir de la demanda de información que debe producirse y la manera en que se utilizará para producir resultados de M&E de calidad, pertinentes en tiempo y forma, contando con precisión estadística.	Utilizando mecanismos de captación de información estadística de distintos tipos que generan bases de datos sobre información relevante que transforma aplicando metodologías diversas entre las que se encuentran el diseño de indicadores, y la integración y uso de las matrices de indicadores para resultados, así como otras herramientas de mayor especificidad técnica en el ámbito de la evaluación de impactos.	Definiendo mecanismos de retroalimentación orientados a mejorar la efectividad de los bienes y servicios públicos ofrecidos por los programas, encaminados a corregir resultados no esperados, o bien encaminados a incidir en los procesos de diseño, planeación, presupuestación, gestión y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CONEVAL (2020), en Mackay (2007) y CONEVAL (2016).

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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