



Monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales

- El **monitoreo** es el proceso continuo que utiliza la recolección de información y su análisis para observar que los procesos asociados a políticas o programas sociales se implementen tal y como fueron diseñados.
- La **evaluación** es el análisis que permite identificar el grado de pertinencia y cumplimiento de los objetivos de una política o programa social respecto de su diseño, implementación, impactos y sostenibilidad.
- El Monitoreo y Evaluación (M&E) puede ser de tres tipos: de procesos, de impacto y económico. También se puede clasificar en: **ex-ante** (realizado en el diseño), y **ex-post**, (implementado durante la operación en la conclusión).
- La institucionalización del monitoreo y la evaluación puede estructurarse en torno a cuatro componentes: alineación estratégica, arreglo institucional, información y metodologías, y uso.

Introducción

El monitoreo y la evaluación (M&E) son elementos de gran relevancia para las políticas y programas sociales al plantear el seguimiento continuo de las acciones realizadas (monitoreo) y la revisión de los avances en el cumplimiento de objetivos (evaluación) desde las etapas de planeación y diseño hasta su implementación, brindando incluso la oportunidad de replantearse objetivos o de realizar rediseños o ajustes a su implementación. De acuerdo con Martínez (2015), M&E son complementarios y no es posible obtener conclusiones adecuadas de una evaluación de impactos si esta no se analiza al tenor de los indicadores que surgen del monitoreo. En la región de América Latina y el Caribe, la práctica de M&E en las políticas y programas sociales tomó fuerza a finales de la década de los noventa del siglo ~~XX~~ e inicios del nuevo milenio, incorporando mayor robustez técnica en el marco de la creación, ajustes y mejoras de los programas de transferencias condicionadas (PTC), principales precursores de la necesidad técnica de captar y monitorear grandes cantidades de información, utilizando métodos que generaron evidencia empírica sobre el desempeño de sus componentes, y que con el tiempo se extendieron a otros ámbitos.

Recuadro VII.1

El monitoreo y la evaluación en los Programas de Transferencias Condicionadas de principios del siglo XX

Fue a partir de los PTC -como por ejemplo Progresá en México- que los gobiernos de la región y los organismos internacionales reconocieron la importancia del M&E como parte medular del diseño e implementación de las políticas públicas y del funcionamiento de los programas sociales.

El monitoreo se articuló con los elementos del ciclo de las políticas y procesos de estos programas, dando sentido práctico al diagnóstico y diseño; a la construcción de líneas de base y definición de indicadores y metas; a la definición de poblaciones objetivo o prioritarias y a la focalización; a la integración de registros de destinatarios y a los esquemas de presupuestación e inversión social de los gobiernos, entre otros. Todos ellos aspectos que siguen vigentes.

Por su lado, la evaluación permitió determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas planteadas por los PTC, centrándose en aspectos como la planeación, la difusión, solicitud de apoyos, la selección de participantes, la producción y distribución de bienes y servicios, la entrega de apoyos, y el seguimiento a destinatarios y monitoreo de apoyos. Como en el caso del monitoreo, estos aspectos también siguen siendo considerados relevantes en los esquemas actuales de evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para una descripción detallada del modelo de procesos, véase CONEVAL (2017).

Los temas e indicadores dominantes en el M&E de las políticas y programas sociales abordaron en un inicio la mejora del ingreso y el consumo de las familias, el desarrollo de las capacidades de sus integrantes, particularmente los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en diferentes dimensiones (nutrición, educación y salud) y, aún de manera muy incipiente, el proceso de transición hacia el mercado laboral.

Las temáticas consideradas se han ampliado. Desde hace poco, se han incorporado en las evaluaciones el tema del cuidado, desde la perspectiva del desarrollo infantil y en interacción con la participación laboral de trabajadores formales a través de permisos parentales (Cecchini y otros, 2015) y, más recientemente, desde una perspectiva más amplia que alcanza los derechos de otros grupos de población, como las personas con discapacidad y adultos mayores y las mujeres cuidadoras (CEPAL y ONU Mujeres 2021; Orozco 2020; Orozco y otros 2016)².

² La disponibilidad de información estadística y los sistemas de información juegan un papel importante en la visibilidad de estos temas. Algunos casos en los que se ha avanzado paulatinamente en la región son las encuestas de uso del tiempo, las cuentas satélites y los estudios con matrices de contabilidad social, así como las encuestas sobre violencia contra las mujeres.

Durante los últimos veinte años varios países de América Latina y el Caribe han creado o modificado su normatividad para incorporar la obligatoriedad de elaborar, coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes y programas nacionales de desarrollo. Con ello se implementó un cambio de enfoque de las tareas a cargo de las oficinas de planeación y presupuestación, incorporando la tarea de definir lineamientos y orientar las acciones de M&E que lleven a cabo las distintas instituciones, particularmente las del sector social. Lo anterior condujo incluso en algunos países a la creación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SM&E) de la política social.

El presente capítulo plantea un marco conceptual que permite conocer los elementos clave asociados al M&E, tanto a nivel de sistemas nacionales como de políticas y programas sociales. Dichos elementos se utilizan para analizar comparativamente experiencias relevantes tanto a nivel de sistemas como de programas seleccionados en tres países (Chile, Costa Rica y México). Se concluye con algunas recomendaciones para mejorar la implementación del monitoreo y la evaluación de las políticas y programas sociales.

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.