

**REPUBLICA DEL ECUADOR**

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUAL**

**MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON  
MENCION EN GESTION PÚBLICA Y GERENCIA  
EMPRESARIAL**

**“ LA EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS  
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL  
COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA GESTION DEL  
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL”.**

**EC. CARLOS AUGUSTO SERRANO PUGA.**

**XXXI CURSO  
2003 – 2004**

# REPUBLICA DEL ECUADOR

## INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



**“ LA EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS  
Y PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA  
MEJORAR LA GESTION DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL ”**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de  
Master en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión  
Pública y Gerencia Empresarial.**

**Autor: EC. CARLOS AUGUSTO SERRANO PUGA.**

**Asesora: DRA. ROCIO APUNTE DE RIVADENEIRA.**

**Quito, junio  
2004**

## **AGRADECIMIENTO.**

**Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, a sus Directivos y Asesores, y en especial a la DRA. Rocío Apunte de Rivadeneira por su permanente apoyo.**

## INDICE GENERAL DE LA TESIS.

<b>CONTENIDO.</b>	<b>PAG</b>
<b>No</b>	
<b>LISTA DE CUADROS.</b>	<b>II</b>
<b>LISTA DE GRAFICOS.</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.</b>	<b>5</b>
1. Definición de la Evaluación de Programas y Proyectos Sociales.	5
2. Importancia de la Evaluación.	10
3. Modelos de Evaluación	14
4. Áreas de la Evaluación.	22
4.1. Área de Coherencia Interna	23
4.2. Área de Coherencia Externa.	26
4.5 Instrumentos útiles para la Evaluación.	28
4.6. Limitaciones de la Evaluación.	31
<b>CAPITULO II</b>	
<b>DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL.</b>	<b>36</b>
1. La Planificación Estratégica del Ministerio de Bienestar Social.	38
2. La Evaluación Institucional.	42
3. Indicadores de Gestión Institucional.	47
3.1. Proceso de Construcción.	47
3.2. Tipos de Indicadores.:	53

3.2.1. Indicador estratégico	54
3.2.2. Indicadores de gestión	55
3.2.3. Indicadores de los proyectos	55
3.3 Fases de la Medición de Gestión.	58
3.3.1 Planificación Estratégica.	58
3.3.2 Determinación de Indicadores.	60

### **CAPITULO III.**

## **PROPUESTA DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO.**

1. Modelo de Sistema de Aplicación.	66
2 Estructura de Aplicación.	69
2.1 Evaluación de la planificación de los programas y proyectos de Desarrollo .	72
2.2 Evaluación de la ejecución de los Programas y Proyectos.	75
2.3. Evaluación de la finalización de los programas y proyectos. Momentos metodológicos a seguir.	76
3 Alcance del Sistema.	77
3.1 Propósito principal de la propuesta.	77
4 . Implementación del Monitoreo y Evaluación en la etapa de ejecución de la propuesta.	79
4.1. Parámetros para el Monitoreo de los Programas y Proyectos	79

**CAPITULO IV.**

1. CONCLUSIONES.	103
2 RECOMENDACIONES.	109

<b>ANEXOS.</b>	<b>117</b>
Anexo N0 1. Guía para la formulación del Plan Operativo.	118
Anexo N0 2. Seis ( 6 ) Instrumentos para Monitorear.	122
Anexo 3. Guía par el Informe Final.	136

<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>137</b>
----------------------	------------

### III

## LISTA DE CUADROS

CUADRO	PAG
Cuadro N0 1. Pasos para la formulación de Indicadores de un Programa o Proyecto.	53
Cuadro 2. Tipos de Indicadores con relación a la jerarquía de los objetivos Institucionales y de los Programas o Proyectos del M.B.S.	56
Cuadro N03. Nombre del Programa: Programa Nuestros Niños	57
Cuadro no 4. Ciclo de Vida de la Evaluación	70
Cuadro 5. Aspectos que se deberán considerar en la evaluación	74
Cuadro 6 . Momentos Metodológicos a seguir.	77
Cuadro 7. Análisis de Evaluatividad	86
Cuadro 8. el Marco Lógico	93

**LISTA DE GRÁFICOS.**

<b>GRAFICO</b>	<b>PAG</b>
Grafico 2. Ciclo de la Medición de la Gestión	67
Grafico 3. Ciclo de Vida del Proyecto	70
Grafico 4. Matriz Lógica Parcial.	79
Grafico 5. Fases para la Elaboración del Plan Operativo	81
Grafico 6. Preparación de la Planificación	83
Grafico 7. Estimación de la eficiencia.	98
Grafico 8. Relación fin Propósito, Componentes, Actividades	99

## **INTRODUCCIÓN.**

En la última década, los psicólogos se han comprometido en la resolución de problemas sociales. Sus hallazgos en el laboratorio han sido aplicados a la realidad social que comprende la conducta humana. Gran parte de los programas o intervenciones en temas tales como la salud mental, la asistencia social y la educación son diseñadas partiendo de objetivos planteados en los programas políticos y referidos a ideologías concretas. Ahora bien, en todos ellos subyace también una determinada teoría o micro teoría que con diverso aval empírico, es necesario contrastar en el concreto ámbito al que se aplica. Si al poder político corresponde marcar los objetivos generales de los planes de asistencia social, su especificación, aplicación y, en todo caso, la verificación sobre su efectividad debe ser encomendadas al científico social.

En nuestro país, las nuevas administraciones públicas, es decir, no solo la estatal, sino también los consejos provinciales y los municipios están llevando a cabo o planificando programas en casi todos los terrenos de la acción social, sanitaria y educativa. Se plantean nuevas formas de asistencia psiquiátrica, de prevención y tratamiento del alcoholismo o drogadicción, de asistencia a la tercera edad, etc. Sin embargo, aún con riesgo de incurrir en generalización, puede afirmarse que gran parte de tales implantaciones no van acompañadas de las garantías necesarias para posibilitar su valoración; es decir, junto al diseño del programa no se suelen planificar los procedimientos por medio de los cuales puedan ser analizados sus resultados y comprobada su eficacia. Pero es que además, en ocasiones, las nuevas intervenciones están siendo aplicadas masivamente, sin realizar estudios previos que debidamente controlados, permitan verificar sin

demasiados riesgos la idoneidad de los mismos. En consecuencia se considera necesario el replanteamiento y análisis crítico de toda intervención asistencial que no cuente con la previsión de ser evaluada, y es deber inexcusable de las distintas administraciones velar porque tal cosa ocurra.

Se cuenta con el recurso humanos y tecnológico más que suficientes para valorar objetivamente la repercusión de las acciones que los poderes públicos emprenden en los temas mencionados. Por otra parte, aún siendo insuficiente, el monto económico de tales programas

Es importante, como es también su repercusión sobre el contribuyente y necesaria la divulgación sobre los beneficios sociales que se derivan de tales inversiones. Pero la razón que mejor justifica esta necesidad evaluativa estriba en que tales programas se aplican a seres humanos que con frecuencia se ven sometidos a cambios súbitos, inexplicados (a veces, inexplicables) no contrastados certeramente y sin que se pongan los medios necesarios para la valoración final de los resultados.

La medición de la gestión en el Ministerio de Bienestar Social apoyará en el futuro una mayor equidad en la distribución de los recursos que el Estado destina al financiamiento de sus actividades y proyectos, dicha medición se propone que se realicen a través de indicadores de efectividad, bajo la consideración de que las personas de menores ingresos son las más afectadas por la ineficiencia de la gestión pública, así como por la mala calidad de los bienes y servicios generados por el Estado ecuatoriano.

Es necesario avanzar hacia una transparencia de las decisiones gubernamentales y a una participación de la comunidad, la primera como estrategia y gestora, y la segunda como fiscalizadora. La asignación de los

recursos públicos, no puede seguir respondiendo a la inercia de las asignaciones históricas.

Iniciar con la aplicación de un enfoque de medición del cumplimiento de la misión institucional y de los impactos en la sociedad, requiere definiciones claras de responsabilidad para los distintos niveles de la administración gubernamental y un sistema de información que permita evaluar oportunamente los resultados.

El simple control de las acciones del Ministerio de Bienestar Social y su producción no garantiza la resolución de problemas ni la satisfacción de necesidades, pues el enfoque metodológico que se propone, tiene su base en la generación de información que proporcione indicativos que posibiliten mejorar la eficiencia operacional y la efectividad de las acciones institucionales, basada principalmente en la adopción de una metodología adecuada que para el caso de la investigación como es La Matriz del Marco Lógico sobre la cual gira nuestro Sistema de Monitoreo y Evaluación.

El tema de la investigación toma como referencia al Ministerio de Bienestar Social, visto desde diferentes niveles que coadyuva al desarrollo y seguridad del Estado, a través del mejoramiento en la gestión de los distintos Programas y Proyectos orientados específicamente a atender a los sectores menos favorecidos de la población ecuatoriana.

El propósito de la investigación es contribuir al mejoramiento de la calidad del Gasto Social mediante el desarrollo de un Sistema de Monitoreo y Evaluación sencillo, claro pero eficaz; tendiente a introducir nuevas alternativas en el que hacer en la gestión institucional.

La propuesta consiste en un Sistema de Evaluación, Seguimiento y Control basado en la metodología del Marco Lógico orientado a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de los programas de Desarrollo Social del Ministerio de Bienestar Social; además se determina su importancia como instrumentos para mejorar la eficiencia y eficacia y los resultados en los programas de desarrollo comunitario; también se realiza un análisis Institucional, sobre la aplicación de los instrumentos de Monitoreo y Evaluación; se ha realizado un esfuerzo por identificar los aspectos más relevantes para construir los indicadores de gestión institucional como herramienta para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas.

Además la propuesta pretende contribuir a ordenar el sistema caótico de Planificación del Ministerio de Bienestar Social que en definitiva no está debidamente establecido, es la única forma de mejorar la capacidad de gestión de una institución importante con miras a los nuevos desafíos que exige el siglo XXI.

Por último el sistema nos permite realizar una evaluación de necesidades. Esto significa que una Evaluación nace ante el requerimiento de conocer concretamente una situación sobre la que se formulará un programa de acción y sobre la cual existe escasa o nula información; evaluación del diseño se aplica inmediatamente después de formulado un programa y que sirve para determinar el grado de idoneidad y de factibilidad de las acciones propuestas en el programa para resolver la situación problemática que origina su existencia.

## CAPITULO I

### INTRODUCCIÓN A LA EVALUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

#### 1.1 Definición de la Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo Sociales.

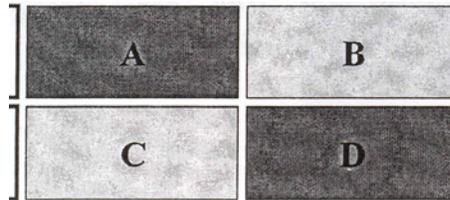
Partimos del hecho de que la gestión institucional en el Estado ecuatoriano tiene que ver con el uso, el acceso y la administración de recursos, y como producto de esa gestión, la evaluación de programas y proyectos sociales pretende ser abordada como una herramienta que mida objetivamente ciertas magnitudes cuantitativas que son resultado de una asignación de recursos en forma explícita, este hecho lleva implícita una gran responsabilidad con ondas repercusiones, que afecta de una manera u otra a todo el conglomerado social.

En nuestro país aun cuando existen al menos cuatro puntos de vista desde los cuales se pueden evaluar los proyectos (el del banquero que lo financia, el propietario, el de la oficina presupuestal del gobierno y el país), en esencia, para fines de política de desarrollo económico, llevar a cabo un proyecto exige responder a dos preguntas: ¿Qué pasa con el bienestar o la riqueza del dueño o promotor del proyecto?, ¿Qué pasa con el bienestar o riqueza de la sociedad en su conjunto?

Si ambas respuestas coinciden decimos que con la realización de un proyecto mejora la riqueza del dueño y mejora la riqueza de la sociedad, entonces estamos en un mundo feliz (zona A de la gráfica 1) Asimismo, estaríamos en la misma situación si sucediera el caso contrario, es decir, cuando se prevé que la realización de un proyecto va a empobrecer tanto al

dueño como al país en su conjunto, ya que no se llevaría a cabo (zona D de la gráfica 1).

## GRÁFICA 1



Sin embargo, en nuestro país es frecuente que, debido a distorsiones en los mercados de bienes y servicios, ambas respuestas pueden ser contradictorias. Un primer caso es cuando un proyecto resulta rentable desde el punto de vista privado, pero no lo es para la sociedad (véase la zona B).

Un segundo caso, mucho más frecuente, es cuando los proyectos no son rentables para una empresa o grupo particular, pero sí lo son para la sociedad en su conjunto (zona C). En especial, en el área de "necesidades básicas" (alimentación, salud, educación y vivienda) ocurre, en la gran mayoría de los casos, que el beneficio social es mayor que el privados y, por lo tanto, son socialmente rentables proyectos que nunca llevaría a cabo una empresa privada. Por ejemplo, resulta claro que en zonas de extrema pobreza no se instalarán escuelas o clínicas de salud privadas, simplemente porque sus habitantes no pueden pagar los servicios. En ausencia de una acción directa del Estado que provea tales servicios, o de que establezca los mecanismos para incentivar a los privados a realizarlos, la diferencia entre el beneficio neto que se obtendría de llevarse a cabo el proyecto y la situación actual, también es una medida de la pérdida social.

Por razones como las anteriormente señaladas, en nuestro país en ocasiones los gobiernos se retiran de las áreas que pueden ser realizadas por el sector privado (asegurando mecanismos de competencia, libertad de entrada, derechos de propiedad, etc.), con una rentabilidad social igual o mayor que la privada, y entonces, los gobiernos se concentran en:

- Realizar o crear los incentivos (como los subsidios a la demanda) para que los proyectos socialmente rentables se lleven a cabo.
- Corregir las distorsiones que hacen que los agentes privados realicen proyectos no rentables para la sociedad.

Ambas funciones requieren enormes esfuerzos, pero concentran la función pública en políticas que pasan a constituir la parte medular de la política económica del desarrollo. Por el contrario, en la medida en que el Estado insista en actuar como empresario en asuntos que pueden ser llevados a cabo por el sector privado, con igual o mayor eficacia, seguramente está distraendo atención y recursos en detrimento de las funciones que el sector privado no puede realizar, como es el caso de los programas de combate a la pobreza extrema.

La gran contribución que pueden aportar estos criterios a la sociedad se mide de diferentes formas; en esencia se trata de que los ahorros obtenidos al asignar eficientemente los recursos nacionales (evitando los malos proyectos) se pueden canalizar a la formación de capital humano: en especial, de la población más pobre. Además, los excedentes económicos de los proyectos rentables aumentan el crecimiento económico y por lo tanto contribuyen a disminuir los niveles de pobreza de los países.

La lección práctica que nos deja de estos "enfoques" radica en la conveniencia de que nuestro país tenga un sistema coherente de seguimiento, control y evaluación, de los Proyectos de Desarrollo Social y Comunitarios que pretendan realizarse en el ámbito institucional. En primer lugar, por los dueños de los proyectos, aunque esto debería surgir de manera natural; en segundo lugar, por los funcionarios de las instituciones que los van a financiar, a pesar de que existan garantías o avales que puedan incluso rebasar el monto de los créditos; luego, por los funcionarios de las oficinas presupuestales en la medida en que afecten las finanzas públicas del país y, finalmente, para asegurarse de que ningún proyecto socialmente no rentable llegue a realizarse.

El Decreto Ejecutivo No 543, publicado en el Registro Oficial No 125 del 15 de Julio del 2003, establece que son atribuciones de la Secretaría Técnica del Frente Social: establecer sistemas de seguimiento y evaluación al diseño y ejecución de los programas y proyectos que se desarrollen en el Frente Social, así como diseñar estrategias que protejan los recursos fiscales asignados al sector social, apoyar su óptima inversión y monitorear su ejecución, especialmente de aquellos recursos asignados a los programas prioritarios. Para realizar la evaluación técnica de la eficiencia y eficacia del Gasto Social, es necesario desarrollar una métrica de evaluación del gasto que tome en cuenta indicadores, entre otros, sobre la focalización, la satisfacción de necesidades básicas, mejoras en el desarrollo humano de la población y los reales beneficiarios.<sup>1</sup>

Ahora veamos a qué nos referimos en nuestro país con la palabra "social" en el contexto de la evaluación de proyectos sociales. Aquí tenemos

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo N0 543, publicado en el Registro Oficial N0 125 del 15 de Julio del 2003

que aceptar que no se hace un uso correcto de la palabra y, en consecuencia, el concepto confunde a muchas personas. Algunas piensan que las técnicas de la evaluación social de proyectos se deben aplicar solamente a los proyectos denominados "sociales" (como los de educación, nutrición, vivienda, salud, justicia y previsión social). Otras piensan que al usar la palabra social estamos dando a entender que los estudios también analizan el impacto en la distribución del ingreso, nacional o regional, que un proyecto traerá como consecuencia. Aun cuando esto sería sumamente útil, la realidad es que actualmente tenemos muy pocos elementos para hacer esos cálculos.

Por las razones anteriores, un nombre más adecuado sería evaluación nacional de proyectos, puesto que la cuestión que se trata de responder con los estudios de evaluación es si acaso una nación estará mejor o peor al hacer o no un proyecto. En este contexto, la palabra "social" se refiere a la sociedad de un país, en cuanto a sí su riqueza o bienestar estará mejor o peor al canalizar parte de sus recursos disponibles a una cierta aplicación. También hay que señalar que cuando hablamos de bienestar nos referimos a un área muy especial, que incluso es mucho más precisa que la de las cuentas nacionales.

Adicionalmente, al hacer los cálculos de costos y beneficios, las técnicas de evaluación social en el Ecuador, utilizan lo que llamamos "precios de eficiencia" o "precios verdaderos", sin asignar ningún peso diferencial entre ricos y pobres, debido simplemente a que no se tienen, en la práctica, los elementos adecuados para ello.

Sería muy deseable llegar a medir los beneficios y costos de los proyectos en función de la "utilidad marginal" del dinero, la cual seguramente

es distinta para ricos y pobres. Es decir, sería útil ponderar cada peso de beneficios y cada peso de costos, de manera diferenciada. Sin embargo, esto que algunos teóricos llaman "precios sociales" es prácticamente imposible de hacer en la práctica y puede producir resultados completamente diferentes, dependiendo de quién hace la evaluación. Por ello, algunos autores recomiendan utilizar el enfoque de las "necesidades básicas", que aun con sus limitaciones presenta en la práctica una alternativa mucho más clara y objetiva para enfrentar el tema de la ayuda a los desvalidos en la evaluación social de proyectos.

Por las razones anotadas, instituciones como la CEPAL ha considerado prudente trabajar con precios "de eficiencia" (sombra o de cuenta), en los cuales no existe diferenciación entre la utilidad marginal de pobres y ricos. Por esta razón, en la terminología del Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), evaluación social, evaluación socioeconómica, evaluación nacional y evaluación económica significan lo mismo.

El Gasto Social efectivo es parte del Gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. En una evaluación de la eficiencia en el ámbito externo del Gasto Social se debe tomar en cuenta indicadores sobre la focalización, la satisfacción de necesidades básicas y mejoras en el desarrollo humano de la población <sup>2</sup>

En este sentido, resulta muy importante tratar de definir con la mayor precisión y objetividad posible, quiénes serán los beneficiarios de los proyectos sociales, ya que esto puede ayudar a decidir la ejecución o no de

---

<sup>2</sup> CEPAL, *Lineamientos para lograr una mayor eficiencia en el gasto social* .1994, P40

un proyecto, o bien, qué proyecto hacer primero, cuál postergar y cuál rechazar.

## **1.2. Importancia de la Evaluación.**

La ausencia en nuestro país de una cultura de evaluación de los programas y proyectos sociales que analice, en forma sistemática, rigurosa, responsable y útil, los diferentes sistemas o productos sociales, no es un hecho casual; la ausencia de esta cultura evaluativa refleja el resultado de una opción, de un planteamiento y de una política que ha abdicado de la evaluación en tanto que proceso de conocimiento de una realidad, de una intervención que se ha llevado a cabo, tanto desde la administración, como desde la misma sociedad civil.

Evidentemente si el sistema educativo, el sistema sanitario, el sistema de pensiones, el sistema de los servicios sociales, etcétera, son una consecuencia de un determinado modelo político, de una determinada política económica, de un determinado consenso y pacto social, resulta evidente que la evaluación de los mismos responde, lógicamente, a esta dimensión política que facilitó el nacimiento, desarrollo, consolidación y la crisis de los mismos. Por tanto la evaluación, desde esta óptica, no sólo responde a un criterio político inicial y de principio, sino que todo el proceso evaluativo, en sus diversos niveles, problemáticas, aspectos, metodología, etc., responde a una concepción política determinada.

Así pues, la evaluación de los diferentes sistemas y subsistemas sociales no se puede reducir, evidentemente, a una cuestión técnica y profesional, ya que ello significaría la simplificación de los problemas, la confusión entre la filosofía, los fines y los medios y la concepción tecnocrática de la misma. Y ello produciría efectos contrarios a los intencionalmente propuestos. El análisis de diferentes definiciones de la evaluación nos

suscita y nos muestra las connotaciones políticas e ideológicas de las mismas, basándose en distintos supuestos y condicionamientos teóricos y metodológicos.

Además el creciente interés por la evaluación de programas en nuestra sociedad es consecuencia de la demanda cada vez mayor de recursos limitados con los cuales poner en marcha programas en diversas áreas sociales. Esta gran demanda necesita expertos responsables que examinen cuidadosamente los programas y asignen los recursos a los proyectos que se comprometan a alcanzar los objetivos y se propongan procedimientos valorativos adecuados para asegurar que el programa se modificará cuando sea necesario. También este afán evaluador surge, en gran medida, debido al desfase existente entre los recursos dedicados a los distintos programas sociales y la creciente extensión del concepto de "necesidad" que va apareciendo en las comunidades implicadas. Así el aumento de los costos y la competición por obtener mejores dotaciones provoca la urgencia de comprobar la efectividad con que se emplean y utilizan los recursos. Paralelamente a estas presiones surgen otras derivadas de la evidencia de que, todas las políticas sociales, forman parte del proceso de consolidación institucional.

Parecería necesario, por consiguiente, si se quiere rentabilizar los programas sociales y proporcionarles un cierto dinamismo estructural, que se les dote de estrategias que garanticen su evaluación continua. Dichas estrategias o procedimientos pueden significar un apoyo fundamental para el desarrollo y mantenimiento de los mencionados programas, así como para su mejora, y sin que por ello estas estrategias representen la panacea, que por sí misma garantice la idoneidad de los programas establecidos.

La eficiencia del Gasto Social en nuestro país, además de los aspectos externos, necesita de una evaluación interna; es decir, evaluar el rendimiento del Gasto Social en función de tratar de maximizar la cobertura y calidad de las prestaciones sociales. Ello requiere analizar el componente burocrático y el rendimiento de los funcionarios públicos que prestan servicios, así como también apreciar los cambios institucionales y las reformas administrativas y sociales que puedan tener mayor impacto sobre la cobertura, la calidad y el costo de los servicios sociales <sup>3</sup>

La evaluación está consagrada entonces al principio de la Utilidad. Según esto, no se evalúa por el solo ejercicio intelectual de descubrir una verdad oculta, sino que se hace porque de allí se derivará un mejoramiento en la marcha de un programa o su eliminación, si es que ésta aparece como la medida más razonable.

Según Espinoza Vergara (1993), la evaluación tendría dos objetivos fundamentales:

- **Medir el grado de idoneidad, efectividad y de eficiencia de un programa tomando en cuenta que:**

**Idoneidad:** Capacidad que tiene el programa para resolver el problema que lo originó.

**Efectividad:** La capacidad que tienen las actividades y tareas del programa para alcanzar los objetivos y metas que el mismo define; y **Eficiencia:** El índice de productividad del programa, o sea, la relación entre los bienes y servicios finales y los costos requeridos para su producción.

---

<sup>3</sup> CEPAL, Lineamientos para lograr una mayor eficiencia en el gasto social .1994, P41

- **Facilitar el proceso de toma de decisiones** con estrategias como:

Continuar o interrumpir el programa que se está evaluando; mejorar sus prácticas o procedimientos; Añadir o desechar técnicas en relación con las que se estén empleando; modificar la estrategia en desarrollo; establecer programas semejantes en realidades similares; asignar recursos escasos entre programas que compiten entre sí; y, aceptar o rechazar un enfoque o teoría sobre el programa en ejecución.

Señala también Espinoza (1993), aunque no resulte aceptable para todos, que existen unos principios que deben ser inherentes a toda evaluación, de manera que ésta sea:

**Objetiva:** Debe medir, analizar y concluir sobre los hechos tal y como se presentan en la realidad, sin contaminados con la manera de pensar o de sentir de los evaluadores.

**Válida:** Entendiéndose que cumple este requisito cuando mide de alguna manera demostrable aquello que trata de medir, libre de distorsiones sistemáticas. De acuerdo con ello, los resultados de la evaluación son comprobables mediante procesos comparativos con situaciones externas o futuras al hecho evaluado.

**Confiable:** Lo que significa que cuando una evaluación es aplicada repetidamente a un mismo hecho, persona o grupo, o al mismo tiempo por investigadores diferentes, da iguales o parecidos resultados. La determinación de la confiabilidad consiste en establecer si las diferencias de resultados se deben a inconsistencias en la medida.

**Oportuna:** Debe ser aplicada en el momento adecuado a fin de que no se produzcan distorsiones a la situación evaluada durante un periodo, como producto del transcurso del tiempo.

**Práctica:** De acuerdo con ello, la evaluación debe estar condicionada en cuanto a sus características por el destino que se quiere dar a sus conclusiones y éstas deben servir de sustento al proceso de toma de decisiones en relación con la situación evaluada.

### **1.3. Modelos de Evaluación.**

Es importante reiterarlo: no se puede mejorar sin medir. Hemos visto con frecuencia muchos casos de diseño de políticas, programas, o intervenciones en la gestión de nuestras instituciones de Desarrollo Social, como con un insuficiente esfuerzo en esta materia, sin la preparación de líneas de base, ni el uso de controles como los mencionados. Luego se hacen los cambios propuestos, y que da la frustrante sensación de resultados vagos, difusos y poco claros, lo cual alimenta la discusión estéril acerca de los roles del Estado y la efectividad de las reformas.

El seguimiento y la evaluación (**S y E**) de los programas y proyectos de Desarrollo Social ofrecen a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de Desarrollo y a la Sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas.

Los Organismos de Desarrollo cada vez mas prestan mayor atención a los resultados: ello explica el creciente interés en él **(SyE)**. No obstante, muchas veces hay cierta confusión sobre lo que representa él **(SyE)**.

A continuación se presenta una muestra de los instrumentos, métodos y enfoques más relevantes del **(SyE)** que son utilizados especialmente por las instituciones internacionales en la implementación de proyectos de Desarrollo Social y comunitario, instrumentos que describen, su finalidad y utilización; ventajas e inconvenientes, y algunas referencias importantes que deberán ser considerados y revisados a profundidad por las instituciones que estén interesadas en implementar un sistema de evaluación, en nuestro caso adoptaremos la propuesta o metodología del Marco Lógico, que contribuye a identificar con mayor claridad todo el proceso de planificación de los proyectos, especialmente Sociales. **En esta investigación a manera de información se ilustraran varios métodos de recopilación de datos, marcos analíticos y tipos de evaluación y examen como los siguientes:**

**1.3.1 Indicadores de desempeño**

**1.3.2. Enfoque del marco lógico**

**1.3.3. Evaluación basada en la teoría**

**1.3.4. Encuestas formales**

**1.3.5. Métodos de evaluación rápida**

**1.3.6. Métodos participativos**

**1.3.7. Estudios de seguimiento del gasto público**

**1.3.8. Evaluación de los efectos**

**1.3.9. Análisis de costos-beneficios y de la eficacia en función de los costos.**

La enumeración no es, ni pretende ser, exhaustiva. Algunos de estos instrumentos y enfoques son complementarios; otros se sustituyen mutuamente. Algunos pueden ser de amplia aplicación, mientras que otros están limitados a usos concretos. La elección del mecanismo más adecuado en un contexto dado dependerá de una serie de consideraciones.

### **1.3.1. Indicadores de Desempeño.**

Los indicadores de desempeño son instrumentos que permiten medir los insumos, procesos, productos, resultados y efectos de los proyectos, programas o estrategias de desarrollo. Cuando están respaldados por sistemas acertados de recopilación de datos quizá con recurso a encuestas formales, análisis e información, los indicadores permiten a los administradores seguir los progresos, demostrar los resultados y adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios. La participación de las principales interesados al definir los indicadores es importante, ya que en ese caso es más probable que comprendan y utilicen los indicadores para la toma de decisiones relativas a la gestión, este instrumento de evaluación es fundamental, el mismo que será tratado con mayor detenimiento en el capítulo II.

La necesidad de usar indicadores, parámetros, o índices, como los elementos fundamentales para la planificación y la programación, debe partir del hecho de que una institución tiene una misión que cumplir, que le orienta en la fijación de objetivos, metas, resultados e impactos, enfrentando de este modo los inestables y cambiantes entornos (internos y externos) que influyen en sus actividades.

### **1.3.2. Enfoque del Marco Lógico.-**

Al momento es la metodología que se viene utilizando en nuestro país y que ha facilitado enormemente el Seguimiento y la Evaluación de los programas sociales, especialmente es una metodología utilizada por la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, para facilitar el seguimiento de los proyectos de desarrollo que se vienen implementando al momento en nuestro país, la gran mayoría de las instituciones publicas al momento han adoptando esta metodología, ya que permite la identificación de las relaciones de causalidad previstas la “lógica del programa” en la cadena formada por los siguientes componentes: insumos, procesos, productos (incluida la cobertura o “alcance” entre los distintos grupos beneficiarios), resultados y efectos. Permite además determinar los indicadores de desempeño en cada fase de esta cadena, así como los riesgos que podrían impedir el logro de los objetivos. El marco lógico es también un vehículo para conseguir que las demás instituciones de desarrollo Local aclaren sus objetivos y formulen sus actividades.

Durante la aplicación, el marco lógico sirve como instrumento útil para examinar los progresos y tomar medidas correctivas, las cuales podrían contribuir al mejoramiento de los siguientes aspectos:

- La calidad del diseño de los proyectos y programas, exigiendo la especificación de objetivos claros, el uso de indicadores de desempeño y la evaluación de riesgos Resumir el diseño de proyectos complejos.
- Ayudar a preparar planes operacionales detallados.

- Ofrecer una base objetiva para el examen, seguimiento y evaluación de las actividades.

### **1.3.3. Evaluación Basada en la Teoría.-**

La evaluación basada en la teoría tiene varias semejanzas con el concepto de marco lógico pero permite una comprensión mucho más profunda del funcionamiento de un programa o actividad: la “teoría del programa” o “lógica del programa”. En particular, no se puede suponer una sencilla relación lineal de causa a efecto. Por ejemplo, el éxito de un programa gubernamental para mejorar la alfabetización incrementando el número de maestros podría depender de numerosos factores, como la disponibilidad de aulas y libros de texto, reacciones de los padres, directores de escuela y alumnos, la preparación y moral del personal docente, los distritos en que se deben ubicar los maestros adicionales, la habilidad del financiamiento público, etc. Si se consigue establecer cuáles son los factores determinantes del éxito y la forma en que se interrelacionan, se puede decidir qué pasos deben supervisarse a medida que avanza el programa, para ver si encuentran confirmación en los hechos. Ello permite determinar cuáles son los factores definitivos del éxito. Y cuando los datos revelan que estos factores no se han conseguido, una conclusión razonable es que el programa tiene pocas probabilidades de conseguir sus objetivos.

### **1.3.4. Encuestas Formales.-**

Las encuestas formales en el caso de algunos proyectos como el Bono Solidario, la Beca Escolar se han utilizado para recopilar información estandarizada de una muestra cuidadosamente seleccionada de personas y hogares. Las encuestas en estos casos recopilan con frecuencia información

comparable sobre un número relativamente grande de personas de grupos destinatarios concretos.

Las encuestas de hogares sobre diversos temas (también conocidas con el nombre de estudios de medición de los niveles de vida): son encuestas integradas sobre distintos temas que han permitido a la Secretaría Técnica del Frente Social recopilar datos acerca de numerosos aspectos de los niveles de vida como medio para orientar las políticas. Estas encuestas cubren los siguientes temas: gasto, composición de los hogares, educación, salud, empleo, fecundidad, nutrición, ahorro, actividades agrícolas y otras fuentes de ingreso. Las encuestas de hogares sobre un solo tema abarcan una gama más reducida de temas pero con mayor profundidad.

Los cuestionarios sobre indicadores básicos del bienestar son encuestas de hogares que cuantifican los cambios registrados en los indicadores sociales para diferentes grupos de población, en particular, en los indicadores de acceso, utilización y satisfacción con los servicios sociales y económicos. Es un instrumento que ha permitido en nuestro país mejorar el diseño de la actividad, orientar los servicios hacia los pobres y, si se repite anualmente, supervisar los resultados de la actividad.

Las encuestas de satisfacción del cliente (o de prestación de servicios) se han utilizado en el caso del Distrito Metropolitano para evaluar el desempeño de los servicios gubernamentales, tomando como base la experiencia de los clientes.

### **1.3.5. Métodos de Evaluación Rápida.-**

Se trata de métodos rápidos y de bajo costo para obtener las opiniones y comentarios de los beneficiarios y otras partes interesadas, con el fin de atender las necesidades de información de los responsables de la toma de decisiones.

### **1.3.6. Métodos Participativos.**

Los métodos participativos permiten la intervención activa en la toma de decisiones para quienes tienen algo que ver con un proyecto, programa o estrategia; generan un sentimiento de identificación con los resultados y recomendaciones del **(SyE)**, instrumentos que podrían ser utilizados en los siguientes aspectos:

- Aprender sobre las condiciones concretas y las perspectivas y prioridades de la población local para formular intervenciones más flexibles y sostenibles.
- Identificar problemas y resolverlos durante la ejecución.
- Evaluar un proyecto, programa o política.
- Brindar conocimientos teóricos y prácticos para dar más medios a la población pobre.

### **1.3.7. Estudios de Seguimiento del Gasto Público.-**

Los estudios de seguimiento del gasto público permiten seguir el flujo de fondos públicos y determinar hasta qué punto los recursos llegan de hecho a los grupos destinatarios. Examinan la forma, volumen y cronología de las distribuciones de recursos a los diferentes niveles de gobierno, en particular a las unidades responsables de la prestación de servicios sociales como la salud y la educación. Muchas veces forman parte de encuestas más generales sobre instalaciones y prestación de servicios, en las que se

considera sobre todo la calidad de los servicios, las características de las instalaciones, su gestión, las estructuras de incentivos, etc.

### **1.3.8. Evaluación de los Efectos.**

La evaluación de los efectos es la identificación sistemática de las repercusiones positivas o negativas, deliberadas o involuntaria en los individuos, hogares, instituciones y el medio ambiente, como consecuencia de una determinada actividad de desarrollo, por ejemplo, un programa o proyecto. La evaluación de los efectos nos ayuda a comprender mejor hasta qué punto las actividades llegan a los pobres e influyen en su bienestar.

### **1.3.9. Análisis de Costos - Beneficios y Análisis de la Eficacia en función de los Costos.-**

El análisis de costos - beneficios y el análisis de la eficacia en función de los costos son instrumentos para determinar si los costos de una actividad pueden estar o no justificados por los resultados y los efectos. El análisis de costos - beneficios miden los insumos y resultados en términos monetarios. El análisis de la eficacia en función de los costos estima los insumos en términos monetarios y los resultados en términos cuantitativos no monetarios (por ejemplo, mejores calificaciones de lectura para los alumnos) <sup>4</sup>

## **1.4. Áreas de Evaluación.**

La evaluación es una actividad permanente encaminado a generar

---

<sup>4</sup> M. Waissbluth, " Indicadores de Desempeño de la Gestión", en "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el cambio ", Dolmen Ediciones, 1998.

eficacia y eficiencia en el sistema, es preciso que se contemple como parte constitutiva de cada una de las "fases" del proceso de planificación y ejecución. Por ello a la hora de elaborar dicho proceso en las instituciones de Desarrollo Social es preciso que se tengan en cuenta los principios, métodos y recursos precisos para llevarla a efecto. De esta manera la evaluación debe estar presente en todos los niveles y no sólo al final del proceso, como tradicionalmente se ha venido manteniendo en El Ministerio de Bienestar Social generándose una mala cultura institucional.

La generalización de la evaluación a todas las fases que conforman la puesta en marcha de un programa o Proyectos Social, conlleva necesariamente la complejización del diseño y el establecimiento de objetivos y métodos acordes con el nivel en el que se opera. Precisamente por ello se requiere de mayor gerenciamiento, no menos, que las empresas privadas, y deben evitar considerar que lo que hacen es una causa moral, que no requiere de mediciones de desempeño. Como los usuarios no pagan, o pagan poco, es doblemente necesario medir su grado de satisfacción con el servicio que se presta. Como escribió Peter Drucker <sup>5</sup>

Así, para que una evaluación sea operativa, hay que delimitar previamente los aspectos del programa que se han de evaluar. En la evaluación los diferentes aspectos en que se puede descomponer un programa se denominan áreas de evaluación.

---

### **1.4.1 Área de coherencia interna**

#### **a) Evaluación de la fase de diagnóstico.-**

Las instituciones sin fines de lucro en nuestro país tienden a estar tan convencidas de que están haciendo es lo correcto, que ven la institución como un fin en sí mismo y eso es una burocracia.

Las instituciones públicas o sin fines de lucro no tienen la "ultima línea del balance". Precisamente por eso, requiere de más gerenciamiento.

El diagnóstico de un programa es la fase con que se inicia su desarrollo y consiste en el reconocimiento de la realidad que se realiza en el espacio mismo donde se pretende ejecutar una acción determinada, es decir, el análisis de los síntomas de una situación problemática:

En esta fase se debe interrogar sobre una serie de aspectos tales como:

- El problema o problemática a tratar.
- Los instrumentos y procedimientos utilizados para detectar la problemática.
- La operatividad del diseño empleado.
- El análisis realizado.
- La interpretación que se hizo de los datos.
- Las consecuencias inferidas.

---

<sup>5</sup> Peter Drucker, " Managing The Non- Profit Organizacional ", Harper, 1992

**b) Evaluación de la fase del diseño.-**

Esta es la fase durante la cual se define el programa mediante los antecedentes que han sido recogidos y analizados en la fase de diagnóstico. El objetivo fundamental en esta fase será comprobar que el programa presenta una formulación adecuada que responda a la necesidad y a las circunstancias que lo originaron, que las acciones que se planificaron tenían las posibilidades razonables de éxito y que los medios de que se disponían para ejecutar las acciones son las adecuadas.

**c) Evaluación de la implantación.-**

La fase de implantación es el periodo durante el cual se realizan todas las gestiones pertinentes para poner en marcha el programa. Entre los elementos que conforman esta fase podemos destacar los siguientes:

- **Tareas de motivación**

Aunque resulte paradójico, gran parte del éxito de un programa de Desarrollo Social depende del impacto motivacional que procure en los agentes que componen el desarrollo del mismo. Es decir, todas aquellas personas y/o instituciones que participan en el mismo, desde el responsable político y patrocinador, hasta los ciudadanos, usuarios del programa y como no, los trabajadores que han de poner en práctica las directrices del programa.

La realidad es casi siempre muy distinta y, en muy pocas ocasiones este elemento se tiene en cuenta.

- **La realización de las tareas y actividades organizativas dentro de los planes previstos**

En definitiva, se trata de verificar la calendarización del programa.

- **La disponibilidad de recursos.-**

En todo programa social, los recursos con los que se cuenta para llevarlo a cabo son un elemento primordial, razón por la cual, en la evaluación de este apartado, se debe hacer un análisis pormenorizado, con especificación concreta de las distintas variables.

- **Los preparativos para el establecimiento del programa en el terreno.**

El inicio de la fase de ejecución los proyectos de Desarrollo Social y comunitario requiere una serie de preparativos como pueden ser: aspectos de infraestructura, aspectos de organización previa de los usuarios, de coordinación con la comunidad, de coordinación con otros programas e instituciones.

#### **d) Evaluación de la fase de ejecución.-**

Durante esta fase la evaluación debe referirse a cuatro aspectos fundamentales: propiedad, idoneidad, efectividad y eficiencia.

**Propiedad del programa.-** Los programas de desarrollo comunitario durante su proceso de planificación han pretendido modificar la situación problemática que lo originó para analizar esta capacidad es necesario llegar a determinar la forma en que los objetivos generales formulados en el diseño han incidido en la superación de la problemática.

**Idoneidad del programa:** La confiabilidad que existe de que las acciones se han programado van a lograr alcanzar los objetivos propuestos. Un aspecto importante para medir la idoneidad, es determinar el grado de cumplimiento de los objetivos intermedios, y verificar si se mantiene la relación con los generales.

**Efectividad del programa:** desprendida de la medición del grado en que los objetivos y metas han sido alcanzadas y de la medida en que ello se ha logrado como producto de las acciones emprendidas por el programa.

Pareciera entonces que lo normal sería partir de la evaluación del grado de logro de los objetivos. Pero si consideramos que una meta es un objetivo cuantificado y calificado y que a cada objetivo de un programa corresponde una o varias metas, la conclusión es que para medir el grado de obtención de los objetivos, es necesario medir el grado de obtención de metas.

#### **e) Evaluación del perfil estructural y funcional de la Institución.-**

Todo programa se lleva a cabo desde una estructura administrativa: la que corresponde al organismo ejecutor del mismo. Ahora bien, esta estructura administrativa y su modo funcional puede afectar positiva o negativamente a la realización del programa. Por lo que se hace necesario que se someta a evaluación.

#### **1.4.2. Área de coherencia externa**

##### **a) Evaluación de los resultados efectivos.-**

El programa se evalúa aquí desde el contexto en donde se realiza y

desde su coherencia interna como hemos señalado anteriormente. Se trata de verificar si el programa responde o no a necesidades y problemáticas reales. Es decir, es posible que un programa de desarrollo comunitario o Social correctamente formulado podría no resolver de manera significativa la situación que lo originó, situación que obedece al centralismo sobre el cual se sigue manejando el sistema de planificación en el país.

**b) Evaluación del área de coordinación externa del programa.-**

La interacción del programa con otros programas que puedan existir, y con los cuales se establezcan conexiones para operar respecto del problema en cuestión o en una zona determinada.

**c) Evaluación de los efectos indirectos del programa.-**

Lo que las instituciones realizan frecuentemente en nuestro país suelen medir son los insumos, lo típico es medir el cumplimiento solamente la ejecución del presupuesto.

Se trata de medir los efectos indirectos que tiene el programa en otras áreas que no estén directamente vinculadas con él. Es importante prever y medir los efectos ya sean negativos o positivos. Podría darse el caso de que el programa genere más problemas que los que intenta resolver y esto debido a multitud de factores que es preciso que aparezcan en la evaluación.

**d) Opinión de los beneficiarios del programa.-**

Los valores y opiniones de los ciudadanos en nuestro país deberían desempeñar un papel esencial en la elaboración y en el desarrollo de los Programas Sociales, y, en consecuencia, en su evaluación. Es preciso tener en cuenta que las opiniones de los ciudadanos, usuarios de un servicio o de

un programa, establecen unas condiciones aparentes, dentro de las cuales se hará funcionar un programa o no.

Es verdad que la importancia de la opinión de los beneficiarios o destinatarios de los programas depende de la importancia que se otorgue a la participación ciudadana desde la institución que establece el programa. En el caso del Ministerio de Bienestar Social no se ha incorporado aun un sistema de participación ciudadana en el proceso de planificación, menos aun en los procesos de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

### **1.5. Instrumentos Útiles para la Evaluación.**

En nuestro país lo que las burocracias suelen medir son los insumos; lo más típico es medir el cumplimiento en la ejecución del presupuesto, como si eso fuera un mérito en sí mismo. Un paso fundamental pasa ha ser la medición de las salidas, es decir el número y volumen de apoyos otorgados.

El problema surge en la medición del impacto inmediato, intermedio o final, y aquí las cosas se vuelven de lo que hemos observado aspectos resbaladizos, existe una gran diferencia entre disponer de un mar de datos y disponer de información relevante, oportuna y confiable.

A menudo uno se ha topado con una serie de instrumentos, especialmente de recolección de información que no tienen ninguna relación con la metodología adoptada para la evaluación, ya que de inicio existen problemas básicos en la estructuración del proyecto y en la metodología adoptado para la evaluación como los que habían anotado en el acápite anterior.

Como la evaluación es una forma de investigación. Presentamos aquí algunos de los instrumentos más utilizados en los procesos de evaluación de los programas sociales:

### **5.1. Cuestionarios.-**

Son utilizados como instrumentos de recogida de datos estructurados basándose en preguntas sistematizadas cuyas respuestas proporcionaran información sobre aspectos que interesan al evaluador.

Los cuestionarios son en estos casos "simples y complejos", según la complicación con que estén formulados y si pueden ser contestados por los sujetos por sí solos o necesitan de la intervención del evaluador para establecer preguntas y estructurar las respuestas.

Los cuestionarios en estos casos son de preguntas dicotómicas, preguntas de múltiple elección y preguntas abiertas en las que el sujeto vierte su opinión.

En estos casos será conveniente que el cuestionario contenga instrucciones claras y explicativas de manera que el encuestador y el sujeto encuestado no tengan dudas sobre su contenido y la forma de responder.

### **5.2. La entrevista.-**

La entrevista es utilizada como instrumento en una conversación entre dos personas por lo menos, en la cual uno es el entrevistado Y otro u otros son los entrevistadores, estas personas dialogan con arreglo a ciertos esquemas o pautas acerca de un problema o cuestión determinada, teniendo un propósito evaluador. Como una técnica de recopilación, va desde la interrogación estandarizada hasta la conversación libre. En ambos casos se

recurre a una «guía», que puede ser un formulario o un esquema de cuestiones que han de orientar la conversación. La entrevista se utiliza según su complejidad desde tres puntos de vista, y dependiendo de los fines que se persigan:

- Entrevista estructurada
- Entrevista no estructurada.
- Entrevista focalizada.

### **3. La observación.-**

La observación científicamente concebida, se ha definido, como una forma de conocer y experimentar una situación o ambiente con un objetivo científico, registrada sistemáticamente y someterla a chequeos y controles que permitan el máximo de validez y confiabilidad a los hechos observados.

La observación ha servido en estos casos para realizar exploraciones preliminares de una situación determinada que luego puede ser investigada con otros procedimientos. También sé utilizada como una forma de obtener información más completa sobre determinados aspectos dudosos obtenidos mediante cuestionarios.

### **4. Recopilación y análisis documental.-**

La recopilación y análisis documental constituye uno de los más valiosos medios de apoyo a la labor de evaluación.

En la recopilación y mediante una técnica de análisis de contenido se procede a un estudio de todos los referentes documentales que obren en

poder de la institución y que tengan que ver con el problema. Se trataría de codificar y clasificar el material referidos a: fuentes históricas, fuentes estadísticas, informes y estudios técnicos, memorias institucionales de carácter global o sectorizadas, actas de reuniones, archivos, diarios y documentos personales entre otros muchos tipos de documentos.

Hay que dejar claro que estos instrumentos no son los únicos y que se trata, en definitiva, de técnicas para recabar información, por lo que en este Aspecto no deben de haber límites, los únicos límites, como serían el ingenio y la imaginación del investigador.

#### **1.6. Limitaciones de la Evaluación.**

La carencia de indicadores de desempeño es la primera y más importante patología de las entidades públicas cuya misión esta orientada al Desarrollo Social, esto puede ser constatado fácilmente cuando nos acercamos a una institución pública, cuya misión es entregar algún tipo de servicio y se desconoce en absoluto la calidad de servicio que se está otorgando, especialmente los resultados que se están logrando, bajo la consideración de que una entidad pública, es una institución a la cual el Gobierno le entrega dinero que recibe de los contribuyentes, para ser el bien o para regular algún segmento de la población.

A menudo uno se topa con la creencia de que la definición de estos indicadores es un ejercicio de extrema complejidad. Por el contrario: mientras se respeta la tipología y el sentido común institucional, la definición es más simple de lo que parece. La preocupación que hay que tener son otras.<sup>6</sup>

Una de las medidas centrales de reforma del Estado consiste en convertir esos indicadores en un pilar intransable de la gestión institucional. Los dineros de Estado se deben entregar atados a un contrato de desempeño en que la institución y sus ejecutivos se comprometan a por lo menos reducir por lo menos en tanto por ciento el plazo promedio para tramitar las solicitudes.

Conviene indicar además que los intentos para evaluar programas no son fáciles, y están rodeados de una serie de limitaciones inherentes al proceso de evaluación, que podríamos agruparlos en los aspectos más relevantes como los siguientes:

#### **1.6.1 Limitaciones metodológicas.-**

Asociadas tanto a la ausencia de objetivos y falta de uniformidad en las intervenciones, como a las dificultades que el investigador encuentra para poner a punto adecuados diseños, seleccionar grupos de control, o diseñar instrumentos fiables de medida.

#### **1.6.2 Limitaciones estructurales.-**

Habitualmente relacionadas con la disparidad de orientaciones entre el personal que desarrolla los programas sociales, la Administración correspondiente y el personal investigador. En este sentido conviene recalcar que el término evaluación posee distintos significados según las personas y los roles que estos desempeñan en las instituciones. Estas discrepancias no sólo afectan al sentido del trabajo sino a la definición de objetivos, establecimiento de estrategias y selección de instrumentos para el desarrollo del proceso evaluador.

---

<sup>6</sup> M. Waissbluth, " Indicadores de Desempeño de la Gestión", en "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el cambio ", Dolmen Ediciones, 1998.

### 1.6.3 Limitaciones político-administrativas.-

En la medida en que el desarrollo de un programa social es el resultado de una decisión o actuación "política" la evaluación se ve también influenciada por este tipo de condicionantes. Por ello es necesario tener presente que el objetivo último de la evaluación es aportar información al proceso político de gestión y transformación institucional, sin que ello implique que dicha información haya de ser necesariamente tomada en cuenta.

Existe otro tipo de limitaciones o de razones por las cuales el proceso evaluador plantea dificultades:

#### *Razones evidentes.-*

- **Costo:** la evaluación, especialmente la sistemática y científica, es costosa, por el gasto de personal como por el tiempo que se invierte en ella, sin embargo existen otros instrumentos de evaluación que no implicarían muchos, sin embargo a pesar de esta posibilidad no existe el interés por crear un presupuesto que permita realizar a cabalidad esta actividad complementaria al proceso de planificación de un proyecto.
- **Personal cualificado:** este es un factor muy evidente, ya que aunque no exista una profesión determinada que constituya el evaluador, cada profesional piensa que en su campo de acción está preparado para llevarla a cabo, y esto no es así. Sin existir un perfil totalmente definido sobre el evaluador, es claro que debe de tener un conjunto de conocimientos que normalmente no están al alcance de todos los trabajadores.

- **Base insuficiente de datos:** es muy difícil apreciar la medida de los resultados o de los efectos, cuando no se dispone de suficientes datos básicos. Y en un programa que no se haya previsto con antelación la recogida de información, así como la estructuración y sistematización de la misma, hará que se complique enormemente el planteamiento de una evaluación, puesto que en muchos casos se basará en suposiciones o datos confeccionados para el momento.
- **Objetivos imprecisos:** este es un problema capital en el proceso de evaluación, ya que es frecuente que los objetivos sean definidos de manera imprecisa para que puedan ser aceptados por todos las partes interesadas. De lo contrario, el programa especialmente si es de gran envergadura podría estancarse en la etapa en que se determinan las necesidades. En otros casos, los objetivos imprecisos son la consecuencia de un proceso de planificación precipitado y superficial. Es absolutamente, imposible considerar todos los resultados, si no se ha establecido con claridad el orden de prioridad de los objetivos.
- **Magnitud del programa, ejecución precipitada y falta de homogeneidad en los destinatarios:** los programas se preparan a menudo con demasiado apresuramiento en relación con la amplitud que se pretende dar a su aplicación y la diversidad de población para la que están destinados que a veces ni siquiera se determina de antemano.

#### **Razones menos evidentes.-**

Inestabilidad: una de las premisas fundamentales de la evaluación es que los objetivos iniciales y los datos básicos tienen un papel determinante como referencias para apreciar los resultados. Pero si los objetivos iniciales

sufren cambios constantes y no se realiza una compilación sistemática de los datos básicos, no vale la pena evaluar los resultados en virtud de los objetivos iniciales, ni tampoco es posible prepararse para medir lo que se logre, con vistas los nuevos objetivos.

Muchos programas se caracterizan por su gran Inestabilidad: cambian las decisiones, con los consiguientes cambios de orientación, cambia el personal y las estructuras de administración, y como consecuencia se produce una cantidad considerable de resultados inesperados. Pero todo esto hay que tenerlo en cuenta ya que muy pocas veces el poder de decisión se encuentra concentrado en un programa tal y como había sido planificado o para permitir que se estudie con rigor.

Dificultad de reducir a cifras los objetivos más importantes: en muchas ocasiones los objetivos y metas previstas en los programas presentan una gran dificultad de medición, de ser convertidos a índices numéricos, de aquí la importancia crucial de confeccionar un sistema de indicadores que nos permita delimitar y cuantificar los resultados desde unos puntos de vista aritmético, sin olvidar los aspectos cualitativos que pueda presentar los objetivos en su medición.

Resultados no evaluados: se trata de tener presente que a veces existe efectos y resultados no esperados, y es importante como ya veíamos, ya que los efectos indirectos, nos pueden dar bastante información sobre la marcha de la programación, o sobre lo acontecido, si es una evaluación realizada a posteriori. Existen objetivos cuyo planteamiento es bastante estrecho, y sin embargo su aplicación ha tenido otros efectos derivados y en estos efectos, quizás radica su verdadera Importancia.

Poca atención a los resultados emergentes de la evaluación en la toma de decisiones: A veces ocurre en nuestro país y con bastante frecuencia, que en la decisión de iniciar, continuar o realizar en otro lugar el programa influyen más las convicciones de los responsables políticos y sus asesores más próximos que la lectura de los informes sobre la evaluación. El escaso empleo de los datos de la evaluación para fundar las decisiones puede atribuirse, hasta cierto punto, a que los datos son proporcionados con retraso y de manera frecuentemente indescifrable.

Los evaluadores se caracterizan a menudo por poner buen cuidado en atenuar la expresión de sus conclusiones, para lo cual se valen de un lenguaje considerado como hermético, los responsables políticos necesitan optar de manera clara y diligente, fundándose en informaciones concisas, accesibles y exentas de toda ambigüedad, cosas que las evaluaciones rara vez proporcionan. Los responsables políticos, que toman generalmente sus decisiones basándose en datos parciales y sumamente ambiguos, esperan generalmente que una evaluación "científica" proporcione resultados inequívocos.

## **CAPITULO II.**

### **DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL.**

#### **Generalidades.-**

El Ecuador dolarizó su economía a inicios del año 2000. Esta medida fue tomada en momentos de turbulencia económica y política y fue concebida como el choque monetario necesario en un intento de estabilizar la economía y salir de una profunda crisis financiera y económica. La crisis de 1998-99 suscita un fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad. Dicha tendencia se mantuvo hasta la primera mitad del año 2000 debido al choque inflacionario inicial provocado por la dolarización. Los Ajustes salariales, la reducción paulatina de la inflación y la recuperación de la economía ayudaron a revertir la tendencia de la pobreza desde mediados del 2000. El gobierno intento suavizar los costos sociales de la crisis sobre todo mediante una expansión de programas asistenciales de transferencias directas y monetarias a los grupos más pobres. Aunque se logro un aumento en el gasto social real en años reciente, el mismo queda por muy debajo de los niveles históricos. Sobre todo el gasto real en los servicios sociales básicos como educación y salud se ha reducido fuertemente a lo largo de los años 80 y 90. El nivel actual del Gasto Social en Ecuador esta entre los más bajos de Latino América, medido tanto como porcentaje del PIB como por habitante.

El esquema de la dolarización no constituye una respuesta automática a la volatilidad de la economía ecuatoriana, y con seguridad el Estado se verá obligado a realizar ajustes frente a los choques externos, sin tener un

colchón, para suavizar los efectos de los ajustes monetarios y cambiarios. La necesidad de una real y adecuada protección social se vuelve aún más importante para evitar que los episodios adversos en la economía afecten gravemente a los grupos vulnerables y provoquen pérdidas irreversibles en el capital humano.

A su vez, con la apertura a la economía mundial y un régimen monetario rígido, el aumento de la competitividad debe sustentarse fundamentalmente en mejorar la productividad y esto incluye lógicamente a la Gestión institucional como a la calidad de los servicios sociales. Dado que el tipo de inserción reciente de América Latina en la economía mundial se apoya en procesos de producción relativamente intensivos en el uso de la mano de obra calificada, los aumentos de la productividad exigen notables mejoras en los servicios sociales. Por tanto, la inversión social debe ser altamente prioritario y eficiente en las políticas gubernamentales, no-solo para apoyar las estrategias de combate a la pobreza, sino también para alcanzar el crecimiento económico y la competitividad del país en los mercados mundiales.

En consecuencia los recursos fiscales son limitados, por lo que un desperdicio tendría un Costo Social potencialmente importante. Al responder a la pregunta de cómo mejorar la eficiencia del Gasto Social, también pueden darse pautas para determinar el monto del Gasto Social requerido para alcanzar ciertas metas sociales, esto obliga a que de manera urgente se incorpore en nuestro país una cultura de la evaluación de los proyectos de Desarrollo Social e instrumentar sistemas adecuados de control del Gasto Público.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Rob Vos, Ecuador: Crisis y protección Social, Ediciones Abya Yala. Quito, agosto 2003.

La gestión gubernamental no puede abstraerse de la tendencia mundial de la globalización de la economía, pues el Estado sigue siendo un importante dinamizador del crecimiento económico y por lo tanto será su responsabilidad el conseguir mejores niveles de competitividad, en el contexto internacional como en el interno sin descuidar de su misión principal que es la de buscar mejores niveles de vida de la población.

La medición de la gestión de las instituciones públicas cuya misión esta orientada al Desarrollo Social, apoyará en el futuro a una mayor equidad en la distribución de los recursos que el Estado destina al financiamiento de sus actividades y proyectos, dicha medición se propone que se realicen a través de indicadores de efectividad y la implementación del Marco Lógico bajo la consideración que las personas de menores ingresos son las más afectadas por la ineficiencia de la gestión pública, así como por la mala calidad de los bienes y servicios generados por el Estado.

Es necesario avanzar hacia una transparencia de las decisiones gubernamentales y a una participación de la comunidad, la primera como estrategia y gestora, y la segunda como fiscalizadora. La asignación de los recursos públicos, no puede seguir respondiendo a la inercia de las asignaciones históricas.

## **2.1. La Planificación Estratégica del Ministerio de Bienestar Social.**

El nuevo enfoque de la gestión del Ministerio de Bienestar Social responde a la Política de la Presidencia, una política con enfoque integral,

integrador e integro que, a su vez, se apoya en cinco pilares: Lucha contra la corrupción la impunidad y la injusticia social; lucha contra la pobreza y el desempleo; mejoramiento de la producción y la productividad para ser más competitivos; garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental; y, reforma política internacional coherente y pragmática para un Ecuador Moderno.

El Ministerio ha diseñado estrategias diferenciadas que están posibilitando el logro de sus propósitos, con una orientación que garantiza su articulación con los ejes mencionados. Para ilustrar este modelo de gestión me permito presentar las líneas estratégicas de manera sistemática:

- **Lucha contra la corrupción la impunidad y la injusticia social.**

La estrategia del Ministerio considera dos tipos de acciones relevantes. La primera interna sobre la rendición de cuentas permanentes de los responsables de los diferentes programas y direcciones a través de nuevos sistemas de Seguimiento y Evaluación.

En lo externo al momento se está impulsando la adopción de nuevos roles por parte de la sociedad civil organizada, en particular de aquellos sectores que son los beneficiarios directos de los diferentes programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social. Estos roles se basan, por un lado, en la participación de la sociedad, en la formulación y cogestión de sus propias propuestas y, por otro, en el establecimiento de mecanismos que posibiliten la auditoría social. Esto es la conformación de comités de gestión, comités de control, entre otros.

- **Lucha contra la pobreza y el desempleo.**

Actualmente se ha preparado una Agenda Social Básica que considera cuatro objetivos fundamentales: incorporar a los beneficios sociales al sector de población ubicado en los índices de pobreza extrema e indigencia; Crear condiciones que permitan el acceso de la población pobre a activos productivos; proteger y fortalecer el capital humano para que sea capaz de gestar su propio desarrollo; y, potenciar la participación social, esto es, construir un capital social fortaleciendo el existente.

Estos objetivo central orientados ha corregir la pobreza extrema en 435.000 hogares, es decir 1.5 millones de ecuatorianos; y, de similar forma prevenir la pobreza en 1.3 millones de hogares, ósea en siete millones de ecuatorianos.

Los esfuerzos del Ministerio de Bienestar Social no son aislados, giran en torno un mecanismo de coordinación con los Ministerio y Entidades del Frente Social.

- **La agenda social básica tiene cuatro componentes:**

a.- La consolidación de la Red de Apoyo Social, entendida como un mecanismo articulador de todos los programas que otorgan subsidios monetarios, en especial a las familias en pobreza y extrema pobreza. En este componente se articulan el Bono de Desarrollo Humano, que sustituyo al bono solidario y a la beca escolar. El cambio involucra un salto conceptual del apoyo incondicionado a la reciprocidad. Ahora la transferencia monetaria se sujeta al mantenimiento de los niños / as en la escuela y a controles periódicos de salud a los menores de 5 años. Al proteger el capital humano se pretende promover el acceso a educación y el aseguramiento universal en

salud.

También incluye los programas de Alimentación y nutrición para escolares, adultos madres y recién nacidos, planteando su reorientación, mejorando su focalización y articulando los fondos con la creación del sistema integrado de programas de alimentación y Nutrición (SIAN). Además, en la Red se incluye el bono para la vivienda.

**b.-** El segundo componente está configurado por los programas orientados hacia los más vulnerables. Se trata de aquellos programas dirigidos a personas discapacitadas, de la tercera edad y población infantil. Estos programas entregan atención profesional a partir de la demanda, mejorando así la eficiencia y el impacto.

**c.-** El tercero busca mejorar los modelos de provisión de servicios universales de salud y educación.

**d.-** Por último, el cuarto componente tiene como reto el desarrollo de propuestas innovadoras de generación de empleo utilizando como uno de sus medios importantes la operación de un sistema de micro- finanzas.

- **Mejorar la producción y la productividad para ser más competitivos.**

Los programas y proyectos del MBS están dando énfasis al desarrollo de las capacidades locales, especialmente en lo referente a la gestión organizacional y empresarial. La aplicación de este enfoque se constata, particularmente en los proyectos PROLOCAL, PRODEIN y en las propuestas de acceso al crédito para los más pobres.

- **Garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental.**

La estrategia para atacar la inseguridad social se canaliza según dos ejes. El primero, de enfoque amplio y en el que se insertan acciones y servicios a la comunidad, como el que desarrolla la Dirección Nacional Contra Incendios y la planificación y prevención de riesgos; particularmente de aquellos que se sitúan en el ámbito de los desastres naturales, coordinados por la Dirección de Planeamiento y Seguridad del Desarrollo Nacional DIPLASEDE y con el COSENA.

En lo relacionado con la seguridad alimentaria, el Ministerio esta impulsando actividades productivas para garantizar la disponibilidad de alimentos, igualmente se esta trabajando en la estabilidad y acceso a productos alimentarios tanto a través de programas de comedores populares, como en la dotación de ingresos a las familias para que puedan adquirirlos. Finalmente, en lo que tiene que ver en el consumo, también se hacen esfuerzos por incorporar a las familias el mejoramiento de su práctica nutricional; en esta dirección, esta por iniciarse un proyecto cuyo propósito principal es la educación y capacitación alimentarias.

- **Reforma política y política internacional coherente y pragmática para un Ecuador moderno.**

Para garantizar el éxito de las estrategias anteriores, se ha precisado de otra fundamental. En el caso del MBS se centra en el desarrollo de una gestión de la innovación Institucional, a través de la reingeniería que busca

mejorar la calidad del Gasto Social optimizando el uso de los recursos tanto humanos como materiales. Estos esfuerzos se aprecian en los avances de la descentralización, mediante las cuales se han transferido competencias a los gobiernos locales, particularmente, a los municipios, en la reducción del personal y en la readecuación de los procesos de gestión.

En esta dirección proyectos como el PROLOCAL están implementando un modelo de gestión a través de la cual se considera como entidades ejecutoras los gobiernos locales y a las organizaciones de la Sociedad Civil, previo un esfuerzo de construcción de capacidades locales.

## **2.2. La Evaluación Institucional.-**

Iniciar con la aplicación de un enfoque de medición del cumplimiento de la misión institucional y de los impactos en la sociedad, requiere definiciones claras de responsabilidad para los distintos niveles de la administración gubernamental y un sistema de información que permita evaluar oportunamente los resultados, a fin de que los usuarios conozcan con precisión en qué se utilizan los recursos que recauda el Estado.

El simple control de las acciones de las entidades públicas y su producción no garantiza la resolución de problemas ni la satisfacción de necesidades, pues el enfoque metodológico que se propondrá mas adelante en él capítulo IV, tiene su base en la generación de información que proporcione indicativos que posibiliten mejorar la eficiencia operacional y la efectividad de las acciones institucionales.

Al iniciar nuestro trabajo encontramos que el Ministerio de Bienestar Social presenta dos obstáculos. El primero, tiene que ver con la falta de

claridad de un sistema de gestión, eficiente y transparente, lo cual se constata en la vigencia de una estructura organizacional caduca y fomentadora del centralismo, con una excesiva departa mentalización. En síntesis, una limitada intencionalidad para incorporar innovaciones institucionales que consideren verdaderos cambios transformacionales.

La creciente complejidad de las condiciones en las que se desenvuelve el Ministerio, convierte en inadecuada la administración mecánica, centralizada, piramidal, uniformada, burocratizada, jerarquizada, culpabilizadora y parcelada, pues no deja mucho sitio para grupos de hombres y mujeres despiertos, autónomos, creativos y dueños de su conducta.

Lógicamente que esta forma de organización no puede hacer frente a los nuevos retos de las actividades sociales y económicas caracterizadas por la explosión de los servicios. Ahora, en nuestras sociedades, la eficiencia y competitividad de las instituciones debe descansar en la oferta de productos y servicios personalizados y diversificados.

El segundo problema es consecuencia del anterior y se constata claramente en la ejecución de un gasto social poco eficiente: **proyectos sin seguimiento ni evaluación**, duplicación y superposición de actividades, carencia de una instancia articuladora de los diferentes programas y proyectos; a manera de ejemplo, solo en lo que es cuidado infantil, existen cinco programas. Por su puesto, la distribución del Gasto Social es, además de limitada, inequitativa.

Además de los programas regulares del Ministerio de Bienestar Social, están operando dos proyectos importantes: Proyecto de Desarrollo Integral

de las Provincias de Esmeraldas, Loja; Carchi, El Oro y Galápagos ( PRODEIN ) y el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local PROLOCAL. En este ultimo, se han realizado esfuerzos importantes por incorporar un sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social, el sistema permite tener acceso directo a los proyectos que se están desarrollándose y fundamentalmente mantener un control absoluto de las actividades y recursos desarrollados por el proyecto.

El PROLOCAL había iniciado sus operaciones en junio del 2002, con financiamiento del Banco Mundial, la Comisión Europea, contraparte del Gobierno y aportes locales. Hasta enero del 2003, este proyecto se había concentrado en la implementación de la fase pre-operativa de instalación en las zonas de trabajo, así como en la complementación de herramientas metodológicas y elaboración de normas que permitan la participación transparente de las entidades ejecutoras locales. Después de esta fase, el proyecto inició los procesos de concertación con actores locales y de apoyo a la formulación de los planes de desarrollo local, a partir de los cuales se ha iniciado el co financiamiento de iniciativas campesinas, sobretodo, productivas.

Es una pena que en los actuales momentos el Ministerio no cuente con un sistema de Planificación y Seguimiento de la ejecución, tanto en el ámbito físico como en el ámbito financiero, de los componentes, subcomponentes y actividades de los proyectos.

Se pudo notar que la planificación se la sigue realizando en función de los requerimientos realizados por la Oficina de Planificación de la Presidencia ODEPLAN, la cual no responde ni en una mínima parte a las necesidades reales de la sociedad ecuatoriana, aun más se sigue respondiendo a la

improvisación y urgentísimo de los políticos de turno

La información debe basarse en estadísticas de necesidades, capacidad de gestión, ingresos y gastos, producción de bienes y/o servicios y la medición de los resultados e impactos, que le permitirá a la institución, una continua adaptación al cambio y a las características e inestabilidades de la demanda.

Bajo este enfoque, la gestión institucional del Ministerio de Bienestar Social debería basarse no en el desempeño individual no deben seguir percibiéndose como procesos de control y supervisión de las tareas rutinarias.

La gestión moderna pública o privada pone especial atención en los aspectos estratégicos críticos y en las áreas vulnerables que pueden amenazar el cumplimiento de los objetivos y metas planteados, así como también abre nuevas oportunidades para las acciones y actividades demandadas por la sociedad.

El principio de separar las funciones de la conducción política y de la ejecución, sin desconocer su interrelación, conduce a la necesidad de dividir al conductor del ejecutor o al que formula políticas con el gestor. La interdependencia que se produzca, fortalece la posición del directivo para gerenciar los recursos, traduciendo las orientaciones y directrices del nivel político, en acciones y en situaciones de mejoramiento de la calidad de vida y del Bienestar Social.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM; Proyecto de Asistencia Técnica para

En los temas de planificación y administración presupuestaria en todas sus fases, el Ministerio no abordado conceptos necesarios como estrategia, gestión desempeña, resultados, para lo cual es necesario que se incorporen estas variables necesarias para el proceso de seguimiento, Monitoreo y evaluación, para efectos de nuestra investigación se conciben este concepto como:

-< **Gestión:** Procesos encomendados a las instituciones en el marco de sus facultades, atribuciones y misión definida.

-< **Desempeño:** Responsabilidades atribuidas a cada servidor público para el cumplimiento de sus funciones.

-< **Resultados:** Efectos de la gestión institucional y gubernamental en la sociedad, medidos a través de índices o indicadores.

Para cumplir con los objetivos que se propongan alcanzar los programas proyectos de Desarrollo Social en el corto, mediano y largo plazo, será necesario evaluar **su gestión** e identificar claramente los indicadores de medición, ya que las instituciones que tienen como misión la atención a los sectores vulnerables, especialmente proyectos sociales no han definido con claridad estos instrumentos necesarios para evaluar los impactos producidos por acción de los proyectos, para cuya definición se deberán llevar a cabo las siguientes etapas y que se resumen en:

- **Fijación de la misión institucional;**
- **Construcción de índices e indicadores;**
- **Determinación de instrumentos y mecanismos de evaluación;**
- **Evaluación de resultados e impactos; e,**

### **-Información que retroalimente los planes de acción.**

En este sentido, la medición de los resultados e impactos, se convierte en un eslabón entre el cumplimiento de la misión y la asignación de recursos, pues lo que se busca es transformar el proceso de control presupuestario en una evaluación continua del cumplimiento de metas, de efectividad de la gestión, de impactos en los usuarios, más que en el control de ingresos y gastos.

El proceso de control que se propondrá posteriormente en nuestro estudio específicamente en él **capítulo III**, a través de la medición con indicadores, considerara los elementos anotados e impulsara permanentemente la revisión de las acciones institucionales, dinamizara los correctivos necesarios a fin de que la sociedad se convierta en la fuerza crítica de la gestión gubernamental, en lugar de mantener la inercia y la continuidad.

### **2.3. Indicadores de Gestión Institucional.**

#### **2.3.1. Proceso de Construcción de Indicadores.-**

La medición de la gestión global de una institución requiere del desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de indicadores de gestión que abarquen, con un adecuado conocimiento de sus posibles interrelaciones, las dimensiones de **Economía** (manejo adecuado de los recursos financieros), **Eficacia** (logro de los objetivos institucionales), **Eficiencia** (ejecución de las acciones usando el mínimo de recursos) y **Calidad del Servicio** (satisfacción de los requerimientos de los usuarios).

La calidad de la gestión de una institución sólo puede ser evaluada en relación a alguna base o estándar. Siempre se debe considerar las cambiantes condiciones de la institución y del entorno, de modo de hacer comparables los datos de los períodos escogidos.

La experiencia acumulada en esta materia sugiere tres posibles bases de comparación, las cuáles no son excluyentes entre sí:

**a.** Con respecto a la calidad de la gestión de la institución en los años anteriores.

Es recomendable medir y comparar los valores absolutos de cada variable, como por ejemplo, la productividad, en lugar de comparar los porcentajes de aumento de esos mismos valores. Mientras mejor es el desempeño de una institución, resulta más difícil o más caro conseguir iguales niveles porcentuales de incremento.

**b.** Con respecto a la calidad de la gestión de instituciones similares o comparables.

Sí no existen instituciones exactamente comparables, es necesario buscar similitudes con otras instituciones en otros sectores o bien distribuir esta comparación por áreas o procesos específicos, atención de usuarios, adquisiciones de bienes y servicios, pago de beneficios, etc.

**c.** Con respecto a lo que fue planeado o presupuestado para un período determinado.

En este caso será preciso mantener la atención en la posible influencia de factores externos en los resultados. Esto es, si las condiciones externas,

imperantes al momento de la planificación, se modifican de un modo relevante durante el período en estudio, habrá que introducir las correcciones pertinentes en el análisis de la información.

Todas las actividades pueden medirse con parámetros que enfocados a la toma de decisiones son señales para monitorear la gestión, así se asegura que las actividades vayan en el sentido correcto y permiten evaluar los resultados de una gestión frente a sus objetivos, metas y responsabilidades. **estas señales son conocidas como indicadores de gestión.**

Un indicador de gestión es la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de un proceso, cuya magnitud, al ser comparada con algún nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre las acciones correctivas o preventivas según el caso.

Para trabajar con los indicadores debe establecerse todo un sistema que vaya desde la correcta comprensión del hecho o de las características hasta la de toma de decisiones acertadas para mantener, mejorar e innovar el proceso del cual dan cuenta.

Empleándolos en forma oportuna y actualizada, los indicadores permiten tener control adecuado sobre una situación dada; la principal razón de su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global.

Los indicadores son una forma clave de retroalimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos, entre otros.

Y son más importantes todavía si su tiempo de respuesta es inmediato, o muy corto, ya que de esta manera las acciones correctivas son realizadas sin demora y en forma oportuna.

No es necesario tener bajo control continuo muchos indicadores, sino sólo los más importantes, los claves. Los indicadores que engloben fácilmente el desempeño total del negocio deben recibir la máxima prioridad. El paquete de indicadores puede ser mayor o menor, dependiendo del tipo de negocio, sus necesidades específicas entre otros.

La necesidad de usar indicadores, parámetros, o índices, como los elementos fundamentales para la planificación y la programación, debe partir del hecho de que una institución tiene una misión que cumplir, que le orienta en la fijación de objetivos, metas, resultados e impactos, enfrentando de este modo los inestables y cambiantes entornos (internos y externos) que influyen en sus actividades.

Varias son las razones que pueden justificar el uso de indicadores para medir la gestión de los programas y proyectos de Desarrollo Social, entre otras mencionaremos las siguientes:

- **Satisfacción del cliente**

La identificación de las prioridades para una empresa marca la pauta del rendimiento. En la medida en que la satisfacción del cliente sea una prioridad para la empresa, así lo comunicará a su personal y enlazará las estrategias con los indicadores de gestión, de manera que el personal se dirija en dicho sentido y sean logrados los resultados deseados, en el caso

del nuestro país son pocas posibilidades que tiene en este caso el usuario, todavía se sigue trabajando bajo el clientelismo político y urgentísimo que no han conducido a ninguna parte y peor aun el cliente en este caso es el que menos interesa a las instituciones encargadas de promover el Desarrollo Humano.

- **Monitoreo del proceso**

El mejoramiento continuo sólo es posible si se hace un seguimiento exhaustivo a cada eslabón de la cadena que conforma el proceso. Las mediciones son las herramientas básicas no sólo para detectar las oportunidades de mejora, sino además para implementar las acciones.

- **Gerencia del cambio**

Un adecuado sistema de medición les permite a las personas conocer su aporten las metas organizacionales y cuáles son los resultados que soportan la afirmación de que lo está realizando bien.

Como parte de la medición de la gestión y desempeño de los Programas y proyectos de Desarrollo Social se debe mantener registros estadísticos de todo orden, que permitan relacionar los niveles de producción con parámetros o índices biodemográficos, de necesidades de la sociedad, ámbito territorial, población a la que se le ofrecen los bienes o servicios, características de la demanda, situación de los competidores, etc.

Esto lógicamente permitirá a las autoridades institucionales y especialmente al Ministerio de Bienestar Social, tener algunos elementos que le van a facilitar la toma de decisiones para gerenciar sus actividades, a

través del control, la creación de procedimientos de verificación, la evaluación constante de los procesos productivos y la medición de los rendimientos del personal.

Los indicadores e índices que se hayan definido, deben ser aplicables a las actividades, tanto administrativas como productivas y de proyectos, los que permitirán medir la gestión y el desempeño en todos los niveles institucionales y sus impactos.

Para conseguir los propósitos de control y medición, se busca que los índices puedan proporcionar información en tres etapas:

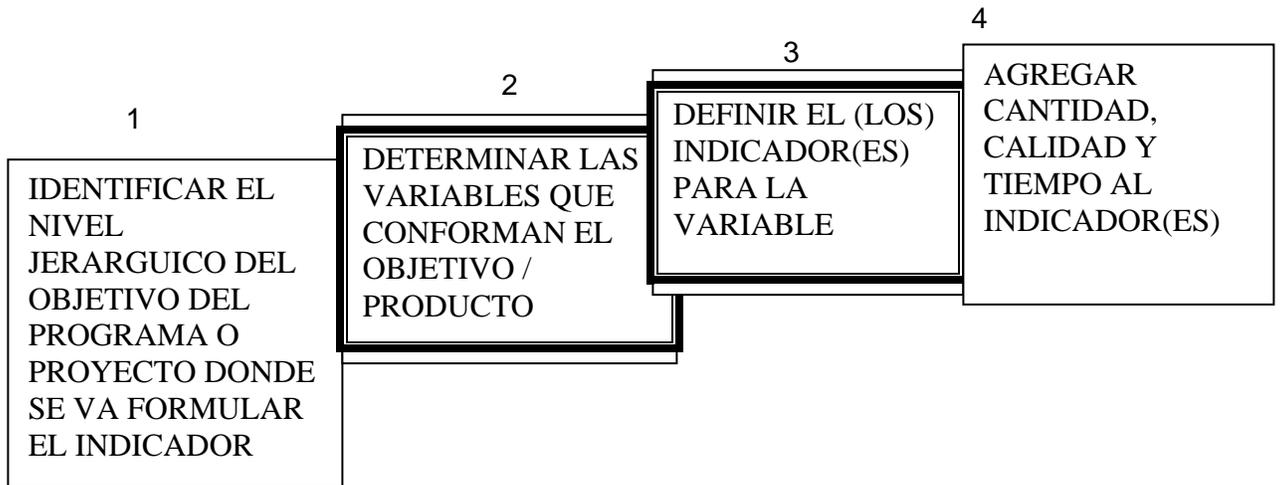
- En la asignación de recursos (programación y formulación presupuestaria);
- En la producción (ejecución), y,
- En los resultados e impactos (evaluación).

En la etapa de la asignación de recursos la medición está basada en evaluaciones de la gestión institucional pasada y a sus logros, para la cuantificar los insumos que la entidad requiere, para cumplir con sus compromisos definidos como metas, requerimientos de los usuarios, posición de los competidores, entre otros definidos de manera previa en el Plan operativo del Ministerio de Bienestar Social.

En la última fase, la de los resultados e impactos, la medición estará orientada a medir en términos porcentuales o absolutos los efectos: sociales, políticos, administrativos, resultados financieros y físicos de la gestión entre otros aspectos que pueda definir los programas o proyectos de Desarrollo Social y Comunitario.

Más adelante podremos observar en el cuadro N° 1 cual es el proceso, que se debe considerar para formulación de indicadores, vinculados a los programas y proyectos de Desarrollo Social

**CUADRO N° 1**  
**PASOS PARA LA FORMULACIÓN DE INDICADORES DE UN**  
**PROGRAMA O PROYECTO.**



### 2.3.2. Tipos de Indicadores.

Evaluar la gestión es posible en cualquier contexto. En el contexto de la función pública cuya misión esta orientada al desarrollo comunitario, implica desarrollar sistemas que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de la gestión, capaces de asimilar la multiplicidad de objetivos y la heterogeneidad de las acciones que realizan las instituciones del Estado.

La calidad de la gestión de una institución, puede ser un factor invisible e imponderable, en tanto no se desarrolle la capacidad de medir sus resultados.

Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad.

Para los Servicios Públicos prestados especialmente por el Ministerio de Bienestar Social, esta tarea encierra algunas dificultades derivadas de:

La especificidad de su misión, la multiplicidad de objetivos que persiguen especialmente las instituciones de Desarrollo Social del Estado y la heterogeneidad de sus servicios, en nuestro país han dificultado la posibilidad de construir indicadores que permita medir la gestión o el impacto producido por los programas o proyectos de Desarrollo Social .

Los "productos" que genera el Ministerio de Bienestar Social, muchas veces carecen de una base monetaria o cuantitativa de evaluación y suele ser difícil expresarlos en términos cuantitativos, como, por ejemplo, los programas (Operación Rescate Infantil ORI, Bono Solidario, Atención Integral a la Tercera Edad). Esto condiciona la necesidad de desarrollar sistemas de evaluación de acuerdo a la característica de los programas por su especificidad e inclusive el destino de los proyectos por sectores de la población que van desde niños hasta personas de la tercera edad que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de las acciones.

La medición de la gestión global de una institución en consecuencia requiere del desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de indicadores de gestión como los siguientes:

**2.3.2.1. Indicador estratégico:** son los parámetros de medición del cumplimiento de los objetivos estratégicos de los programas y/o actividades institucionales del Ministerio de Bienestar Social.

**2.3.2.2. Indicadores de gestión:** son los criterios que permiten valorar la eficiencia de los recursos humanos, físicos y financieros y el tiempo dedicado para lograr cumplir con el plan establecido (POA).

**NOTA:** Este tipo de indicadores solo serán formulados por los procesos que no ejecutan programas y proyectos es decir por los procesos habilitantes (de asesoría legal, planificación y programación presupuestaria, auditoria de gestión y control financiero, de apoyo, desarrollo organizacional, gestión de recursos humanos, etc.)

**2.3.2.3. Indicadores de los proyectos:** Miden el logro de los objetivos del proyecto. Permiten identificar la contribución que el proyecto aportará para el logro de los objetivos estratégicos institucionales.

De acuerdo a la jerarquía de los objetivos de un programa o proyecto se pueden distinguir por lo menos cuatro tipo de indicadores:

- **Indicadores de impacto.-** relacionados con el fin o los logros a largo plazo del proyecto. Son parámetros que permiten averiguar hasta que grado se ha cumplido el objetivo general del programa o proyecto.

- **Indicadores de efecto.-** relacionados con el propósito o los logros a mediano plazo que persigue el proyecto. Son parámetros que permiten averiguar hasta que grado se ha cumplido los objetivos específicos del programa o proyecto
- **Indicadores de producto.-** relacionados con los resultados o productos esperados en el programa o proyecto. Son parámetros que permiten averiguar hasta que grado se produce los resultados esperados en forma concreta.
- **Indicadores de insumo.-** relacionados con lo operativo del programa o proyecto. Permite verificar el cumplimiento de las actividades.

En el cuadro N0 2 y N03 se pueden observar las características de los indicadores en función de los proyectos que se están implementando.

**CUADRO 2.**  
**TIPOS DE INDICADORES CON RELACIÓN A LA JERARQUÍA DE LOS**  
**OBJETIVOS INSTITUCIONALES**

<b>JERARQUIA DE OBJETIVOS</b>	<b>TIPO DE INDICADORES</b>
POLÍTICAS DEL MBS	INDICADOR ESTRATÉGICO
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL MBS	INDICADOR ESTRATÉGICO
ACTIV. ADMINISTRATIVA ACTIV. OPERATIVAS FINANCIERO ATENCIÓN A CLIENTES INTERNOS / EXTERNOS.	<b>INDICADOR DE GESTIÓN</b>
OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA O PROYECTO	INDICADOR DE IMPACTO
OBJETIVOS ESPECIFICOS DEL PROGRAMA O PROYECTO	INDICADOR DE EFECTO
PRODUCTOS ESPERADOS	INDICADOR DE PRODUCTO
ACTIVIDADES	INDICADOR DE INSUMO



### **2.3.3 Fases de la Medición de Gestión.-**

#### **2.3.3.1. Planificación Estratégica.-**

La planificación estratégica es el punto de partida para llegar a identificar indicadores que permitan medir la gestión institucional y dentro de ésta la definición de la "**Misión**", que es un elemento esencial para que los indicadores, índices o unidades de medida se utilicen y tengan la utilidad deseada.

Para llegar a medir la gestión institucional se considera que la organización debe definir con claridad los siguientes aspectos:

- 1. Misión,**
- 2. Objetivos,**
- 3. Usuarios,**
- 4. Bienes y/o servicios a producirse**

- **Misión Institucional.-**

La "**Misión**" de una institución define lo que la sociedad espera de ella y por lo tanto debe estar orientada a la satisfacción de las necesidades de los usuarios o demandantes. Los resultados deseados que se esperan alcanzar, se convierten en la justificación del financiamiento y el cumplimiento de sus objetivos y metas, en la razón para que el Gobierno continúe respaldando las actividades. En el caso del Ministerio de Bienestar Social por razones estrictamente políticas no se ha determinado con claridad su misión institucional que oriente las distintas acciones tanto de las unidades operativas que componen esta institución como las organizaciones

que apoyan este trabajo, el problema de gestión institucional se ve limitado además por la dispersión de las acciones, impidiendo su eficiencia y dificultando la construcción de indicadores sociales que permitan su posterior evaluación.

- **Objetivos Principales.-**

La definición de la **Misión** debe ser expresada en **Objetivos**, que deben traducirse en metas y acciones. Los **objetivos** representan la expresión cualitativa de las intenciones, mientras que las **metas** representan su cuantificación. En cada acción trazada se considerarán los factores de éxito, es decir las condiciones que se crea pueden ser favorables para alcanzar los objetivos.

Al identificar los objetivos se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Por cada problema se pueden fijar varios objetivos<sup>9</sup>;
- Posibilidad de agrupar varios problemas para identificar un objetivo;
- Necesidad de priorizar los objetivos frente a los problemas<sup>10</sup> ;
- Establecer secuencias de los objetivos;

- **Usuarios.-**

Aspecto muy importante a ser considerado para la medición de la gestión, es la identificación plena del usuario o "cliente", ya que representa: influencias, tendencias y fuerzas en las actividades institucionales.

---

<sup>9</sup> Si el proceso se realiza por primera vez es preferible identificar un Objetivo por cada problema.

<sup>10</sup> Puede existir la posibilidad de que en algún momento los objetivos de la institución no respondan a

Constituyen la demanda potencial que permitirán cuantificar la oferta de bienes y/o de servicios que puede producir la entidad. Los usuarios reciben la producción en forma directa o indirecta.

La identificación de los usuarios puede establecerse, entre otros, por:

- Ámbito geográfico,
- Estratos de la población, (edad, sexo, etc.) Cobertura,
- Necesidades.
- **Producción.-**

La producción de los bienes y/o la prestación de servicios deberán estar en función de la demanda y de las disponibilidades de recursos y los factores de producción.

Es indispensable en este punto estar consciente de la capacidad de gestión institucional conforme a sus posibilidades y limitaciones que influyen en la producción.

Mayor detalle sobre este aspecto se presenta en el desarrollo de la siguiente Fase.

### **2.3.3.2.- Determinación de Indicadores.-**

Los Ministros de Estado, Directores provinciales, nacionales de los departamentos administrativos establecen metas para el año vigente y para el cuatrienio con base en los objetivos de política sectorial, las cuales deben ser compatibles con las realidades fiscales del país y responder a las políticas del plan. A partir de allí, se monitorea con periodicidad semestral el avance en el cumplimiento de las mismas.

La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño, conlleva el compromiso de todos los involucrados en la generación del servicio o "producto" que para nuestro caso ofrecerá el Ministerio de Bienestar Social, y permite detectar inconsistencias entre el que hacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública.

El proceso de modernización del Estado tiene por finalidad elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de los actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la comunidad nacional. Se trata entonces de procurar que el funcionamiento regular de los servicios, junto con respetar los principios de transparencia, equidad y disciplina fiscal, considere de manera prioritaria la satisfacción de los usuarios, la realización personal y profesional de los funcionarios, la asignación eficiente de los recursos y la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas que plantea la modernización del país.

Una vez que se ha definido la Misión institucional y destacados los objetivos, se inicia la fase de creación de indicadores, en donde se deben involucrar múltiples actividades de investigación, análisis y clarificación de los resultados que se esperan que sean factibles de medir.

- **Procesos.-**

Varios elementos y factores deberán ser tomados en cuenta para poder definir los indicadores de gestión, tanto para monitorear los procesos o actividades que se desarrollen internamente en la entidad, como los que se

escojan para ser utilizados en la medición de impactos.

Se presentan algunos elementos que deben considerarse y que facilitan la decisión para la creación de indicadores; sin embargo, y de acuerdo con las particularidades de cada entidad, se podrá introducir *otros* factores o temas que se crean y puedan coadyuvar para alcanzar lo planteado<sup>11</sup>.

- **Requerimientos.-**

En nuestro caso representan entidades o interesados externos a la institución y que van a incidir en el nivel del financiamiento y funcionamiento por tanto, están interesados en aspectos como la eficiencia administrativa y financiera, la eficacia en la producción de bienes y/o servicios y sus resultados. Es decir tienen intereses directos o indirectos en el cumplimiento de los objetivos y en la cantidad y calidad de los productos finales que se entrega a la sociedad.

El análisis de los requerimientos de las organizaciones se basa en:

<b>REQUERIMIENTOS</b>	<b>RAZONES</b>
<b>Adecuada administración</b>	<b>Eficacia:</b> volumen y calidad de la producción <b>Eficiencia:</b> economía en la producción <b>Efectividad:</b> rendimiento de la producción
<b>Logro de objetivos</b>	Consecuencias, resultados e impactos
<b>Retroinformación</b>	Evaluación, implantación de correctivos, nuevos requerimientos

Fuente: Pérez Jaramillo, Carlos Mario. "Curso Índices de Gestión".

- **Los Usuarios y sus Requerimientos. -**

Son los consumidores que reciben y usan los productos y/o servicios generados por la entidad y que actúan bajo sus propios propósitos en función de satisfacer sus necesidades.

Será necesario entender que existen diferentes grupos esperando o recibiendo beneficios de la entidad y, en este contexto, se debe analizar la multiplicidad de usuarios que pueden ser beneficiados con uno, algunos o todos los productos y/o servicios que se generan en la misma. De igual manera hay que considerar que las actividades tienen múltiples consecuencias, resultados e impactos. Será importante también pensar que diferentes tipos de usuarios pueden recibir el mismo producto, aunque pueden ser usados en forma diferente.

Siempre se debe tener presente lo siguiente:

El usuario en el caso de los proyectos de Desarrollo Social, requieren de un producto apropiado que identifique plenamente sus necesidades y expectativas.

- Diferentes tipos o segmentos de usuarios pueden recibir diferentes productos y/o servicios.
- Similares tipos o segmentos de usuarios pueden recibir la misma producción pero pueden usarla diferente manera por varias razones.

---

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Modernización del Estado, Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado. MOSTA.

En los dos casos los requerimientos de lo producido por parte de los usuarios de la entidad pueden ser diferentes.

Aspecto importante será el considerar la opinión de los usuarios quienes en última instancia son los controladores y fiscalizadores de las acciones y actividades de las entidades públicas.

- **La Producción. -**

Las entidades vinculadas a desarrollar programas y proyectos de Desarrollo Social en el sector público, consideradas como centros de producción, no definen la clase de productos (bienes y/o servicios) que serán ofrecidos a la comunidad o a los grupos que demanden sus productos.

La producción en el caso del Ministerio de Bienestar Social, es de bienes o servicios intermedios o finales.

**Bienes:** Ejemplos: obras públicas, alimentación, mobiliario, créditos, capacitación etc.

**Servicios:** Ejemplos: Inspecciones, asistencia técnica, consultas de orientación, educación, etc., es decir es un mar actividades que no se compadecen con su misión institucional. , peor aun con la realidad de un país que se ha visto amenazada por los males provocados por el mercado centralismo, ya que los únicos cambios producidos responden una vez mas únicamente a intereses marcadamente políticos

- **El Proceso de Producción.-**

"Describe a las acciones requeridas para transformar los insumos o factores de producción en productos, donde hay que identificar los requerimientos del usuario con la capacidad de gestión técnica y operativa de la entidad.

Se puede construir cronogramas, flujos de procesos, información de las existencias de los insumos, etc., que sé. Consideren de utilidad para la definición de los indicadores o índices de medición.

Al definir los objetivos de la entidad y cuantificadas en metas, será necesario identificar los indicadores con los que se medirá su gestión. Es posible también fijar otros indicadores que constantemente ayuden a monitorear el desarrollo de los programas y proyectos de Desarrollo Social, sean estos colectivos o individuales.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Consejo Nacional de Modernización del Estado, Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado. MOSTA.

### **CAPITULO III.**

## **PROPUESTA DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO**

### **3.1. Modelo de Sistema de Aplicación.**

La medición de la gestión constituirá una guía con aplicación inmediata para la implantación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en los proyectos y programas de desarrollo comunitario, y especialmente en los programas que viene implementando el Ministerio de Bienestar Social por cuanto, entre otras cosas, permitirá realizar una asignación de recursos en forma técnica, con criterios de racionalidad, equidad, eficacia, eficiencia y efectividad.

Este sistema de aplicación pretende ayudar, a identificar, los paso y todo el proceso que sigue el sistema desde la etapa de diseño hasta las evaluaciones sumativas de impacto, realizadas varios años después de terminado los proyectos, a través de un proceso ordenado y sistemático que deberá considerar algunos aspectos prioritarios como los siguientes:

- **Compromiso Institucional.-**

Es necesario que el Ministerio de Bienestar Social proceda a revisar la Política y Estrategias de la Gestión Institucional y, definir sus requerimientos a futuros, e identificar, parámetros e indicadores que se van a usar en la medición de cada una de las etapas y procesos. Para ello es fundamental tener un conocimiento profundo de la real Capacidad de Gestión, de sus atribuciones, responsabilidades, prioridades, entornos, demandas, etc.

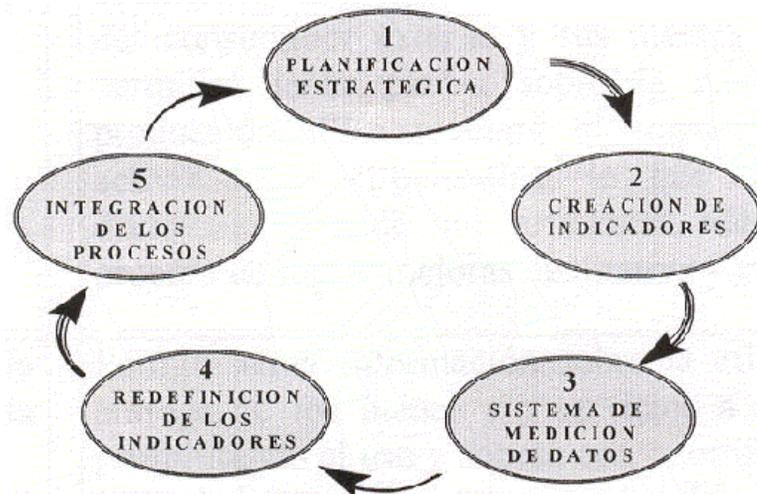
- **Qué es la Medición de la Gestión en nuestro Sistema.-**

Es el proceso a través del cual se logra medir objetivamente el cumplimiento de la Misión institucional, que es la de entregar servicios y/o producir bienes a través de procesos, que generan resultados e impactos que deben ir en beneficio de la sociedad.

Como se indica en la **Grafico No 2** existirá cinco fases de la medición de la gestión:

1. Planificación estratégica;
2. Creación de índices, indicadores, parámetros y unidades de medida;
3. Desarrollo del proceso de medición y construcción de datos a medirse;
4. Revisión de los indicadores; e,
5. Integración con los procesos administrativos y presupuestarios.

**GRAFICO 2**  
**Ciclo de la Medición de la Gestión**



Inicialmente las decisiones deberán tomarse sobre pronósticos y estimaciones y posteriormente sobre la base de los resultados obtenidos con los indicadores, con ello se tendrían mejores elementos para argumentar posiciones que se desean para el futuro.

Con los indicadores será posible realizar análisis de costo - efectividad, es decir se podrá analizar la eficacia de la medida tomada, la eficiencia en términos económicos y se podrán cuantificar los resultados que se han conseguido con la resolución parcial o total de los problemas.

El enfoque de la medición de la gestión se centrara en:

- Ampliar la prestación de servicios del Ministerio de Bienestar Social (políticas, procesos, métodos) buscando mejorar los impactos de sus actividades y acciones;
- Mayor transparencia de la gestión a fin de que la participación de la sociedad civil se convierta en controladora y fiscalizadora;
- Asignar responsabilidades específicas tanto institucionales como individuales, y,
- Generar una correspondencia entre la asignación de recursos, los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad (usuarios).

Se considera que un factor de éxito en el seguimiento y evaluación y en los procesos de cambio cultural presupuestario es su promoción, difusión e implantación, para lo cual será primordial el apoyo de los directivos y actores institucionales, caso contrario difícilmente se podrá lograr un proceso de mejoramiento.

### 3.2. Estructura de Aplicación.

Para tener éxito en el M y E, el primer paso deberá ser planificado desde el momento mismo en que el proyecto esta en la etapa de identificación y diseño.

De ahí, es necesario ser riguroso y exigente en la implementación de M y E en la etapa de ejecución de la propuesta.

Evaluar la gestión es posible en cualquier contexto. En el contexto de la función de los programas y proyectos de Desarrollo Social implica desarrollar sistemas que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de la gestión, capaces de asimilar la multiplicidad de objetivos y la heterogeneidad de las acciones que realice el Ministerio de Bienestar Social.

La calidad de la gestión, puede ser un factor invisible e imponderable, en tanto no se desarrolle la capacidad de medir sus resultados. Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de la institución, y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad.

Es un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del Programa Social.

Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar **la toma de decisiones oportunas y pertinentes** para garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los **procesos**, los



**CUADRO No 4**  
**CICLO DE VIDA DE LA EVALUACIÓN**

<b>Fase de Desarrollo</b>	<b>Herramienta</b>	<b>Funciones</b>	<b>Cuando Utilizarla</b>
Planificación del Programa	Evaluación Ex – ante	Evaluar la viabilidad y sustentabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales, para priorizar y seleccionar las alternativas de componentes y actividad que maximicen el impacto de la inversión. Es la herramienta de evaluación que permite tomar la decisión de la implementación o no de las actividades y componentes de un programa.	Se diseña y se realiza durante la Planificación
Ejecución del Programa	Monitoreo	Indagar y analizar el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos responden a lo planificado. Con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución	Se diseña durante la Planificación y se desarrolla permanentemente, durante toda su ejecución
	Evaluación Diagnóstica	Evaluar en profundidad aspectos o problemas del programa relacionados con la planificación, ejecución y logros de resultado, con la perspectiva institucional.	Su ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento de su desempeño.

	Evaluación desde la Perspectiva de los beneficiarios	Evaluar aspectos o problemas del programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la perspectivas de los beneficiarios, incorporando su participación como aspecto central	Su ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento de su implementación y sus efectos, según sus propios beneficiarios
Finalización del Programa	Evaluación de Resultados Afines	Evaluación del grado de cumplimiento final de los objetivos específicos del programa , en términos de efectividad, eficiencia y eficacia.	Se diseña en la planificación del programa y se realiza inmediatamente después de finalizada la ejecución del mismo
	Evaluación de Impacto	Identificar y explicar la modificación del valor inicial de los indicadores del problema que dio origen al programa (línea de base)	Se diseña durante la planificación del programa y se ejecuta un tiempo después de finalizada la ejecución del mismo

Es importante entender que la evaluación no es una acción de control y fiscalización, sino un proceso que permite a los distintos actores involucrados aprender y adquirir experiencias de lo planificado y actuado para tomar decisiones que optimicen la gestión del programa y garanticen mejores resultados e impactos.

<b>Evaluación de programas sociales, es un:</b>	
<b>Proceso</b>	No es una etapa ni una fase
<b>Permanente</b>	Durante toda la vida del programa
<b>Y valoración</b>	Investigación evolutiva
<b>De indagación</b>	Construcción de juicios valorativos
<b>De la gestión del programa</b>	Planificación y ejecución del programa
<b>Para generar conocimientos y aprendizajes</b>	No es control ni fiscalización
<b>Que alimente la toma de decisiones</b>	Mejor gestión y mejor resultado

Es decir nuestra propuesta de sistema de Monitoreo y Evaluación cubre desde lo temprano en la etapa de diseño hasta evaluaciones sumativas de impacto, realizadas varios años después de terminado el proyecto.

### **3.2.1 . Evaluación de la planificación del programa.-**

La evaluación de la planificación constituirá la indagación y la valoración de todos los aspectos relacionados con el proceso de definición, formulación y establecimiento de la viabilidad inicial de un programa.

En general servirá para corregir la planificación y la formulación del programa, para replanificarlo y para reconocer si es viable la ejecución del programa planificado.

**Aspectos a considerar**

- Tanto el diseño de la evaluación como la evaluación de la planificación se deberán realizar sobre el mismo proceso de planificación antes de determinar con la formulación final.
- Es necesario recolectar toda la documentación producida por esos programa y diseñar esta evaluación considerando que el programa ya está planificado y que se puede realizar ajuste a ese proceso.
- La evaluación de la planificación responde a preguntas relacionadas con la coherencia interna del programa y la viabilidad para ejecutar las actividades y generar los resultados e impactos previsto. Por esta razón, generalmente, en el diseño son suficientes algunas preguntas claves y no es necesario construir indicadores.
- Las fuentes de información de un programa generalmente son de orden secundaria, aunque, en algunos casos, podrían considerarse como fuente de información primaria a los técnicos y funcionarios de las instituciones ejecutadas del programa.

El cuadro No 5 describe los aspectos que deben ser considerados en el proceso de evaluación a seguir desde su descripción del problema, pasando por su explicación, así como la posibilidad de identificar el momento en el cual se tiene que construir los indicadores, su ejecución hasta llegar a su finalización, con su respectiva evaluación de resultados.

**CUADRO 5**  
**ASPECTOS QUE SE DEBERAN CONSIDERAR.**

Planificación	Evaluación
<b>Momento 1</b> Descripción del problema	
<b>Momento 2</b> Explicación del problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de indicadores de impacto</li> <li>• Definición de la línea base</li> </ul>
<b>Momento 3</b> Construcción de la visión del programa social.	
<b>Momento 4</b> Identificación de los componentes del programa social	
<b>Momento 5</b> Diseño de actividades del programa social e identificación de las instancias responsables de su ejecución	Realización de la evaluación ex - antes
<b>Momento 6</b> Formulación del programa social	Diseño de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El monitoreo</li> <li>• La evaluación de resultados e impactos</li> </ul>
<b>Ejecución</b> (puesta en marcha del programa social)	Realización de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El monitoreo</li> <li>• La evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios.</li> <li>• Evaluación diagnóstica</li> <li>• Evaluación de resultados de medio término</li> </ul>
<b>Finalización</b>	Realización de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de resultados finales.</li> <li>• Evaluación de impacto</li> </ul>

Elaborado por : Ec. Carlos Serrano

### **3.2.2. Evaluación de la ejecución del programa.-**

Constituirá la indagación y valoración de cómo se está ejecutando el programa en todos sus elementos metodológicos: componentes, resultados, actividades, tareas, recursos, presupuesto, e.t.c.

Su finalidad es garantizar información sobre el proceso de ejecución, que alimente la toma de decisiones con respecto a la eficiencia de la inversión social que implica el programa.

#### **Aspectos a considerar.**

- El diseño para evaluar la ejecución del programa se debe realizar durante la planificación del programa.
- Se requiere que el programa esté en proceso de ejecución para poder hacer esta evaluación.
- Al igual que la evaluación de la finalización del programa, requiere de la construcción de indicadores pues estos permiten una mejor recolección, procesamiento, análisis e interpretación de la información.
- Es preciso indagar acerca de los logros de los resultados de medio término. De esta manera, los indicadores de resultados que se construyan en el diseño inicial de la evaluación, sirve tanto para evaluar la ejecución (resultados de medio término) como para evaluar la finalización del programa (resultados finales).
- Los informes de evaluación de la ejecución del programa deben ser periódicos a fin de alimentar la toma de decisiones en forma constante.

### **3.2.3. Evaluación de la finalización del programa.-**

Esto implica la indagación y la valoración de los resultados finales y del impacto del programa y su propósito es conocer la eficacia, eficiencia y efectividad de la inversión social y saber si el programa modificó las condiciones de vida de la población beneficiaria en relación con el problema que se dio origen.

#### **Aspectos a considerar:**

- Este debe ser realizado durante la planificación del programa conjuntamente con el diseño de evaluación de la ejecución del programa.
- Esta fase de desarrollo requiere de la construcción de indicadores de resultado y estos son los mismos que se utilizan para evaluar la ejecución del programa.
- Los indicadores del impacto son aquellos relacionados con el problema que da origen al programa social.
- La periodicidad para evaluar los impactos es más amplia que la prevista para otros indicadores.
- El diseño para la evaluación de la finalización del programa implica la construcción de una línea de base en el momento en que se está planificando el programa. A partir de la línea de base se podrán establecer las comparaciones entre, al menos, dos situaciones: antes de ejecutar el programa y luego haber finalizado.

**CUADRO 6**  
**MOMENTOS METODOLOGICOS A SEGUIR.**

<b>Momentos Metodológicos</b>	<b>Propósitos</b>
1. Diseño de la evaluación	Definir los objetivos de la evaluación (que, cuando y como se va evaluar),: a) formular preguntas claves, b) Construir indicadores, c) Identificar fuentes, d) Métodos de recolección e) Periodicidad de recolección. Es decir, diseñar un plan de sistematización y análisis de la información.
f) Relevamiento de la información	Recolectar los datos de las fuentes de información por medio de los instrumentos y métodos previamente seleccionados y diseñados.
g) Ordenamiento y procesamiento de la información	Organizar y sistematizar todos los datos recolectados.
h) Análisis e interpretación de la información	Describir, relacionar, explica, comparar, etc. Los distintos datos recolectados y organizados.
i) Valoración y toma de decisiones	Elaborar juicios valorativos para retroalimentar la gestión del programa social. Tomar decisiones con respecto a la misma.

**Elaborado por: Ec. Carlos Serrano**

### **3.3. Alcance del Sistema.-**

#### **3.3.1. Propósito Principal de la Propuesta**

El propósito principal de la propuesta, es facilitar al Ministerio de Bienestar Social ( MBS ) y a todos sus brazos ejecutores como son los Procesos, Proyectos y Programas, la organización de su Planificación, Seguimiento y Evaluación , buscando fortalecer la eficiencia, eficacia y gestión de las acciones ejecutadas.

**En nuestra propuesta empezaremos definiendo algunos aspectos fundamentales y consideraciones que deben ser tomadas en cuenta en**

## **el momento de iniciar con el proceso de aplicación del Sistema de evaluación**

- **Que es el Monitoreo para el Ministerio de Bienestar Social.-**

Se entenderá en nuestra propuesta como Monitoreo al procedimiento sistemático empleado para comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución de un proyecto que nos permita identificar sus logros y sus debilidades para posteriormente proceder a ensayar algunas recomendaciones a fin de que se tomen las medidas correctivas del caso que nos permita optimizar los resultados deseados

- **Que es Seguimiento para el MBS.-**

En nuestro sistema se entenderá como el proceso sistemático, continuo que permite identificar de manera temprana los logros y problemas durante la ejecución de las actividades previstas en el Plan Operativo Anual.

- **Que es Evaluación para el MBS.-**

En el MBS se entenderá como el proceso ordenado que permite determinar sistemática y objetivamente con base en los indicadores previamente definidos, los efectos e impactos generados por los resultados y objetivos conseguidos, de los programas y proyectos, además, permite medir la eficiencia en la utilización y manejo de los recursos económicos, así como, el grado de sustentabilidad y sostenibilidad de los procesos sociales, es decir su permanencia en el tiempo después de la finalización del proyecto ó programa.

Identificar los indicadores elaborados durante la planificación del programa o construir los indicadores necesarios para la evaluación, en el caso de que esta actividad no haya sido realizada durante la planificación.

**Entonces cabe preguntarnos ¿ cual es la diferencia entre monitoreo y evaluación?.**

**Monitoreo.-** Es un proceso continuo. Ocurre todos los días, semanas, meses en la ejecución del proyecto. Monitoreo es un proceso continuo de análisis, observación y sugerencias de ajustes para asegurar que el proyecto este encarrilado para alcanzar sus resultados.

**Evaluación.-** La evaluación es periódica, consiste en formular conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto los provistos como los no previstos.

### **3.4. Implementación del Monitoreo y Evaluación en la etapa de ejecución de la propuesta.**

#### **3.4.1. Parámetros para el Monitoreo de los Programas y Proyectos**

El primer requisito de cualquier Plan de M y E será incluir los parámetros para el monitoreo de los proyectos . Que se espera del Proyecto, los Indicadores del Propósito y de los Componentes y sus correspondientes Medios de Verificación, en pocas palabras se tiene que incluir la Matriz del Marco Lógica. ( MML ) como se describe en el grafico No 4

**GRAFICO 4**  
**MATRIZ LOGICA PARCIAL.**

<b>FIN</b>	<b>INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>PROPOSITO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>COMPONENTES</b>			
<b>ACTIVIDADES</b>			

Elaborado por: Ec. Carlos Serrano

### 3.4.2. Como Medir los Resultados.-

Es posible que no haya acuerdo en cuanto a lo que significa “ Desarrollo” Sin embargo ahora existe consenso en cuanto a la necesidad de ir mas allá de las actividades( insumos) y los componentes( productos) para medir resultados en términos de efectos directos y de impacto de desarrollo.

En otras palabras, en el idioma del MyE enfocado en resultados, tenemos que dirigirnos a los efectos directos( Propósito) e Impactos (Fin ).

En el caso nuestro los proyectos y programas de desarrollo Comunitario, los efectos directos ( Propósito) e impactos ( Fin ) definirán la contribución de una intervención a la sociedad.

En la jerga del Marco Lógico, el Propósito( efecto directo) es el resultado esperado a corto y mediano Plazo después de la ejecución del

proyecto, el “Que” o hipótesis central del proyecto, y se refiere normalmente a un problema o obstáculo al desarrollo a nivel sectorial o nacional.

### **3.4.3. Planificación Operativa Institucional.**

La Planificación Operativa será el instrumento indispensable de teorización y organización, en el cual se deben contemplar todos los detalles para la ejecución de acciones concretas en un año. Se debe planificar antes de actuar sobre una situación o problema para poder transformarlo, entre los objetivos que perseguimos hemos de considerar los siguientes

#### **3.4.3.1. Objetivos de la planificación Operativa.-**

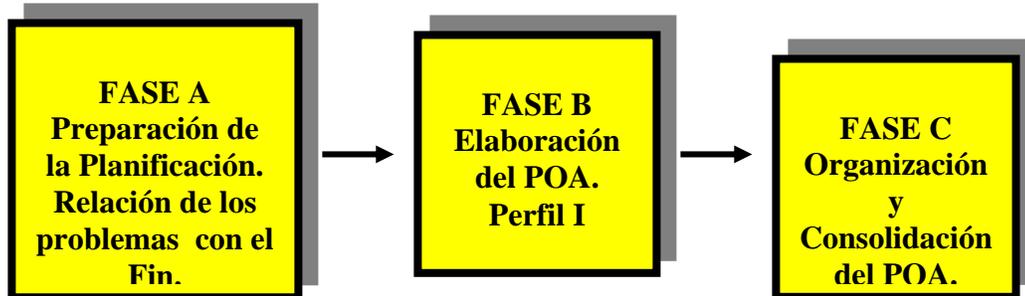
- Organizar en secuencia lógica las actividades y las acciones concretas y visualizar el tiempo requerido para cada una de ellas
- Definir las funciones y las responsabilidades de la institución y de los beneficiarios
- Reflejar las políticas y los procedimientos para la ejecución de las actividades
- Proveer la utilización de los recursos institucionales y comunitarios

#### **3.4.3.2. Metodología.-**

La elaboración del Plan Operativo Anual (POA), se realizará por fases como se describe en la figura No 5 en cada una de estas se aplicarán los instrumentos diseñados para el propósito. Las fases consideradas son tres:

### **GRAFICO 5**

## FASES PARA LA PREPARACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN



### FASE A: Preparación de la Planificación.

La planificación en su metodología más sofisticada como en la más rudimentaria, siempre deberá ser conceptualizado como proceso racional, lógico analítico y sintético, que partiendo del análisis de la realidad, fija un objetivo así como el cual se encamina una acción coordinada para lograrlo en un determinado tiempo y con la mayor eficacia posible los resultados esperados. Este proceso podría sintetizarse planteando las siguientes preguntas:

- ¿ Que se debe Hacer?.
- ¿Cómo hacerlo?.
- ¿Cuándo hacerlo?.
- ¿Cuánto Costara?
- ¿Que medidas de satisfactoria establezco?
- ¿ Cuanto se ha progresado?
- ¿Qué medidas correctivas se deben aplicar?

Para iniciar con este proceso se requerirá en el Ministerio de Bienestar Social que cada proceso (Direcciones, programas y proyectos), debe realizar un esfuerzo por que los problemas u obstáculos al Desarrollo que se identifican en el proceso de Programación deberán estar reflejados a nivel de Fin de los proyectos resultantes. Además, deberán identificarse los indicadores disponibles para cada uno de los problemas en el Desarrollo seleccionados, incluyendo información sobre tendencias históricas y los grupos de las población afectados. “Un marco de resultados” también podría ser una referencia apropiada. Esto luego servirá como base para evaluar la efectividad en el desarrollo del proyecto. Dicho proceso no es otra cosa que un conjunto ordenado de etapas de naturaleza dinámica y progresiva, que concluyen en la obtención de un resultado o producto final. Bajo este criterio, el proceso de planificación se puede visualizar, en forma clara en el grafico No 6.

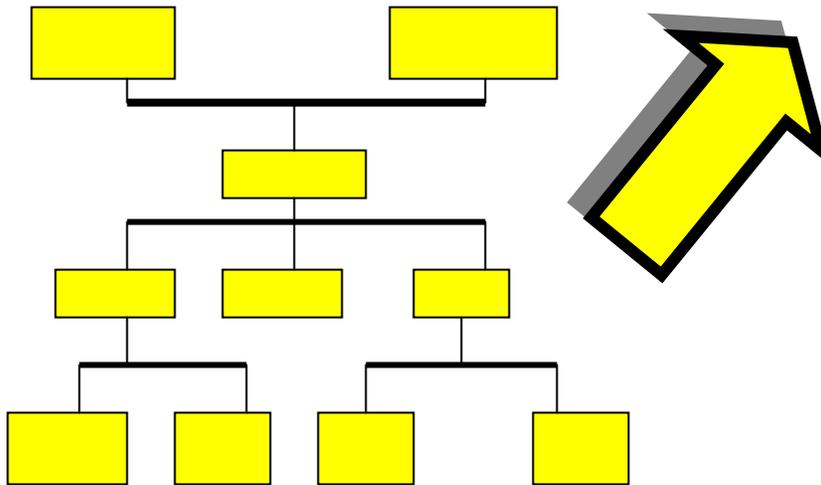
## GRAFICO 6

### RELACION DE LA CAUSA DEL PROBLEMA CON EL FIN

FIN			
↑			

MML

### ARBOL DE PROBLEMAS.



### FASE B: Elaboración del POA Perfil I

El equipo de Planificación y Programación Presupuestaria (Dirección de Planificación), orientará, asesorará y capacitará a los responsables de cada proceso (Direcciones, programas y proyectos) sobre la elaboración del POA.

El equipo de diseño utilizará la Matriz del Marco Lógico ( MML ) para definir los parámetros de desempeño del proyecto, así como líneas de base,

puntos de referencia e indicadores. Se identificarán los indicadores y sus correspondientes medios de verificación, así como los supuestos (riesgos) del proyecto lo cual establece las condiciones para futuras evaluaciones y ajustes del proyecto. También en esta etapa el equipo de diseño deberá formular el Plan de MyE del proyecto, incluyendo el proceso de evaluaciones.

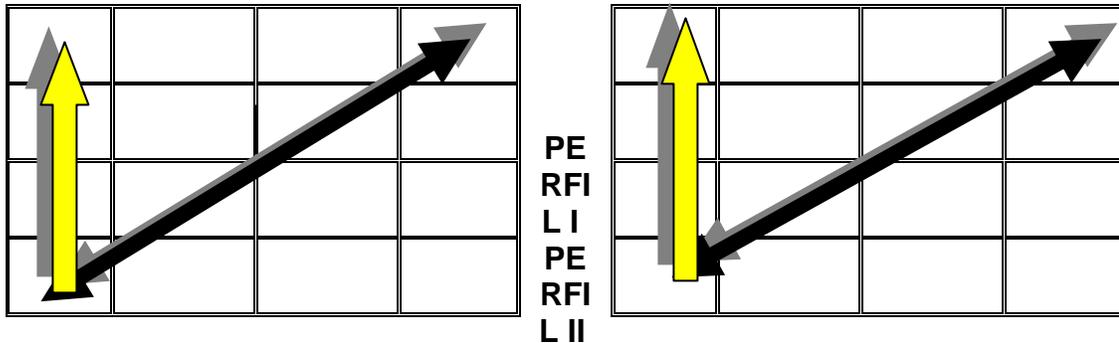
Es importante indicar que sin la preparación de un buen Plan de MyE en esta etapa, el gerente no tendrá un elemento fundamental de gestión del proyecto en sus manos. El gerente está colocado en una posición de reacción y no de acción proactiva al llegar la hora de ejecutar el proyecto.

El Plan Operativo Anual POA deberá seguir el instrumento señalados en el **Anexo N0 1. ( Incluye Matriz del Marco Lógica)**

### **FASE C: Organización y consolidación del POA, Perfil II.**

A medida que el proceso de diseño avanza del Perfil I al Perfil II, uno de los análisis que se deberá realizar es el análisis institucional y de la Organización. Un elemento importante a considerar es la capacidad de la futura entidad ejecutora para implementar un sistema efectivo de M y E Este análisis podría descubrir debilidades organizacionales que podrían ser abordados por medio de componentes de “fortalecimiento institucional” o por vía de acciones similares en otros componentes.

### MATRIZ DEL MARCO LOGICA



En este momento del proceso las evaluaciones que se realizarán en esta etapa constituyen parte integral del proceso de monitoreo, porque su objetivo básico es mejorar el desempeño del proyecto.

En esta etapa, el equipo de diseño (incluyendo la entidad ejecutora) a cargo de la preparación del proyecto tendrá la responsabilidad básica de asegurar que el proyecto disponga de un buen sistema de M y E cuando comience la ejecución.

- **DEL PERFIL II AL DOCUMENTO DE PROYECTO.-**

Tal como se ha venido viendo al preparar el documento de proyecto, los que diseñan el proyecto deberían incluir un Plan de Monitoreo completamente especificado con financiamiento adecuado. Mientras que el Monitoreo puede ser realizado principalmente por la misma entidad ejecutora, es aconsejable incluir financiamiento para la contratación de evaluadores externos independientes en relación con la Evaluación de término medio.

En esta etapa también es importante considerar los costos de recolección y procesamiento de los datos relacionados con los indicadores

A continuación en el cuadro 7 se determinan el proceso de monitoreo el instrumento que asido diseñado para facilitar el análisis de la evaluabilidad de un proyecto/ programa de desarrollo, este se divide en siete áreas claves para analizar, generalmente este proceso se realizara previo a la aprobación de la intervención. **Para cada una de estas siete áreas claves, se incluye un conjunto de características que ofrecen mayor especificación y claridad para el análisis.**

**CUADRO 7.  
ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL PROYECTO.**

<p><b>A.- Diagnostico.-</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El problema o necesidad abordado por el proyecto o programa ha sido claramente identificado por medio de consultas a los involucrados.</li> <li>• Las causas del problema han sido identificadas.</li> <li>• Los beneficiarios potenciales están claramente identificados.</li> <li>• Los resultados esperados al final de la ejecución del proyecto o programa están claramente vinculados a los problemas y necesidades identificados en el diagnostico.</li> </ul>	<p><b>0</b> No hay diagnostico.</p> <p><b>1-4 Regular;</b> diagnostico poco claro.</p> <p><b>5-7 Bueno;</b> diagnostico relativamente claro.</p> <p><b>8-10 Excelente;</b> los objetivos del proyecto o programa están claramente relacionados con el diagnostico.</p>
<p><b>B.- Lógica del Proyecto.-</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los objetivos del proyecto o programa(Fin, Propósito, Componentes) están claramente expresados.</li> <li>• Cada Componente/Producto es necesario( esencial ) par lograr el propósito.</li> <li>• Tanto la lógica vertical ( Componentes/ Productos a Propósito) como lógica horizontal ( Supuestos)relejan las</li> </ul>	<p><b>0</b> Falta de lógica o no esta clara.</p> <p><b>1. Regular;</b> la lógica es poco clara y no parece que todos los componentes sean esenciales para lograr el Propósito, o os supuestos no reflejan las condiciones” suficientes” para lograr el nivel siguiente de objetivos.</p>

<p>condiciones necesarias y suficientes para que la intervención tenga éxito.</p>	<p><b>3 Buena;</b> Lógica del proyecto relativamente clara.</p> <p><b>4-5 Excelente;</b> la lógica vertical y horizontal del proyecto reflejan las condiciones necesarias y suficientes para producir los componentes (productos) y lograr el propósito.</p>
<p><b>C. Supuestos y Riesgos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los supuestos para la ejecución del proyecto o programa y el logro de los objetivos han sido identificados, reflejan los riesgos mencionados en el documento de proyecto y pueden ser monitoreados.</li> <li>• Los supuestos han sido colocados en el nivel apropiado, es decir, a nivel de actividades par producir los componentes( productos) y a nivel de componentes para lograr el propósito.</li> <li>• Los supuestos están vinculados al análisis de involucrados y reflejan sus resultados.</li> <li>• Las acciones de seguimiento para monitorear los supuestos han sido identificadas, con objeto de aumentar su probabilidad de ocurrencia.</li> </ul>	<p>0 No están definidos los supuestos y riesgos y no están claros.</p> <p><b>1-4 Regular;</b> Los supuestos y riesgos han sido definidos parcialmente y colocados en su nivel apropiado.</p> <p><b>5-7 Bueno;</b> los supuestos y riesgos están claramente definidos y vinculados al análisis de involucrados.</p> <p><b>8-10 Excelente ;</b> Los supuestos y riesgos están claramente definidos y pueden ser monitoreados; se ha identificado acciones de seguimiento para monitorear los supuestos.</p>
<p><b>D. Indicadores de Componentes (Productos).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los indicadores de los Componentes(productos) identifican medidas cuantitativas y cualitativas de los bienes y servicios que se espera serán producidos por medio de la ejecución del proyecto.</li> <li>• Los indicadores de los Componentes (productos) han sido acordados con los involucrados principales.</li> <li>• Los indicadores de los componentes(productos)reflejan y especifican claramente las metas durante y al final de la ejecución del proyecto.</li> <li>• Los indicadores de los componentes (productos) son específicos, medibles realizables, relevantes enmarcados en el tiempo e independientes.</li> </ul>	<p>0 Falta de definición de todos los indicadores.</p> <p><b>1-3 Regular;</b> La mayoría de los indicadores no están bien especificados.</p> <p><b>4-7 Bueno;</b> La mayoría de los indicadores están bien especificados, incluyen metas intermedias y fueron acordados con los involucrados.</p> <p><b>8-10 Excelente;</b> Al menos un indicador para cada componente (producto ) cumple todos los criterios especificados.</p>
<p><b>E. Indicadores de Propósito ( efecto indirecto).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los indicadores de propósito identifican</li> </ul>	<p>0 Falta de definición de todos los indicadores.</p>

<p>medicas cualitativas o cuantitativas de los efectos directos esoerados ( beneficios para los clientes o beneficiarios ) al final de la ejecución del proyecto .</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los indicadores de Propósito son específicos, medibles realizables, relevantes enmarcados en el tiempo e independientes.</li> <li>• Al menos un indicador a nivel de propósito es un indicador “de avanzada”, es decir que se refiere a un efecto directo “ próximo “ o intermedio</li> </ul>	<p><b>1-4 Regular;</b> La mayoría de los indicadores no están bien especificados.</p> <p><b>5-7 Bueno;</b> La mayoría de los indicadores están bien especificados, incluyen metas cualitativas y fueron acordados con los involucrados; al menos un indicador a nivel de propósito cumple todos los criterios especificados.</p> <p><b>8-10 Excelente,</b> hay al menos un indicador “ de avanzada” a nivel de propósito.</p>
<p><b>F. Datos de línea de Base par objetivos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los datos de línea de base para los indicadores del propósito se presentan en el documento de proyecto, junto con las series históricas a correspondientes, cuando es apropiado.</li> <li>• Los datos de línea de base para los indicadores de los componentes (productos) se presentan en el documento de proyecto, junto con las series históricas correspondientes, cuando es apropiado.</li> </ul>	<p><b>0</b> No hay especificación de datos de línea de base, o es pobre.</p> <p><b>1-3 Regular,</b> no se proporcionan datos de línea de base; el proyecto podría incluir provisión para desarrollar datos de línea de base como actividad inicial.</p> <p><b>4-5 Excelente,</b> los datos de línea de base( a nivel de componentes/ productos y propósito)están especificados en el documento de proyecto, junto con las series históricas correspondientes cuando es apropiado y serán revisados al comienzo de la ejecución del proyecto</p>
<p><b>G. Plan de Monitoreo y Evaluación.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los prestarios y el Banco han definido un sistema de recolección de información para generar información sobre indicadores.</li> <li>• Hay un Plan de Monitoreo y Evaluación que tiene financiamiento adecuado del proyecto que tiene financiamiento adecuado del proyecto o programa .</li> <li>• Se ha hecho arreglos pertinentes para utilizar la información para el monitoreo del proyecto o programa.</li> <li>• Las fuentes de información están especificadas para todos los indicadores</li> </ul>	<p><b>0</b> Falta de, o pobre, definición de un sistema de monitoreo y Evaluación; los recursos asignados para M y E son inadecuados.</p> <p><b>1-4 Regular,</b> el sistema de monitoreo y evaluación esta solo parcialmente definido; posiblemente tenga financiamiento adecuado.</p> <p><b>5-7 Bueno;</b> el sistema de M y E esta bien definida y financiando íntegramente.</p> <p><b>8-10 excelente,</b> el sistema de M y E esta bien definido, incluyendo la participación de los involucrados y la divulgación oportuna de la información a los beneficiarios y otros.</p>

Elaborado por : Ec. Carlos Serrano

La misma estructura básica puede ser utilizada para evaluaciones de termino Medio, aun cuando están también deberían concentrarse en las lecciones aprendidas, así como en la “ continuidad de la justificación” de los objetivos del proyecto, a fin de fomentar su efectividad en el desarrollo.

Los informes de progreso deben incluir los indicadores acordados a comienzos de la etapa de ejecución.

#### **3.4.4. Informe de terminación del proyecto y evaluación Ex Post.**

Por definición, estas funciones son evaluaciones sumativas, la evaluación ex post normalmente se realizaran 3 años o mas después de la terminación del proyecto, pueden ser realizadas para grupos de proyectos por la oficina de evaluación y Supervisión del Ministerio de Bienestar Social.

#### **3.4.5. INSTRUMENTOS QUE SE UTILIZARAN PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN.-**

Los instrumentos que se utilizaran para este fin apuntan a facilitar este proceso y tienen que ver con los siguientes:

**1.- ISDP =** Informe de Seguimiento de desempeño del proyecto, nos ofrece un reporte continuo de resultados del M y E a nivel general en lo que tiene que ver: 1) Monitorear los indicadores claves del proyecto;2) Clasifica el proyecto,3) Incluye lecciones aprendidas; y 4) Especifica las acciones requeridas a fin de rectificar cualquier desviación del camino hacia los resultados esperados.

**2.-Evaluación de Termino Medio.-** Se realizara un análisis formativo, en profundidad e independiente que se realiza hacia mediados del periodo de ejecución y normalmente se lleva a cabo con la ayuda de expertos que no están directamente vinculados al proyecto.

**3.-PAIS.-** El sistema de alerta para el proyecto es un sistema de clasificación de proyectos independiente y sectorial, que descansa en una base de datos de indicadores claves que son característicos del proyecto.

**4.- PCR.-** El informe de terminación de Proyectos se prepara poco después del ultimo desembolso de recursos del MBS y se concentrara en los resultados, la efectividad de las medidas que se han tomado para aumentar la probabilidad de éxito del proyecto, así como de lecciones aprendidas que podrían mejorar el diseño y la ejecución de futuros proyectos.

#### **3.4.5.1.- Informe de Seguimiento de Desempeño del Proyecto. (ISDP)**

El especialista sectorial en representación del Ministerio de Bienestar Social MBS prepara el ISDP, utilizando su mejor criterio profesional, así como la información disponible sobre el proyecto en el momento que prepara el informe.

**EL ISDP VIENE A SER UNA “FOTO” CONTINUA DEL DESMPEÑO DEL PROYECTO.**

En este sentido , el ISDP constituye una “foto” continua del desempeño y de los resultados de un proyecto en ejecución, basada en la

definición propia del proyecto de sus resultados planeados y su calendario de ejecución, en el momento en que se toma la “foto”.

Nota: La “foto” es el proyecto tal como esta definido en ese momento ( la fecha de preparación del ISDPA) en cuanto a resultados y periodo de ejecución. ( Esto puede ser diferente del proyecto tal como fue aprobado por el Ministerio de Bienestar Social).

El ISDP será utilizado por la representación del Ministerio para Monitorear el desempeño del, proyecto.

Es importante señalar que si bien el ISDP será una herramienta necesaria y efectiva para fomentar la participación de los involucrados, No es una herramienta para desarrollar un calendario de ejecución , tal como los programas de computación como el Microsoft Project.

El ISDP guiado por el aprendizaje y la acción ( retroalimentación).Nos permitirá identificar posibles problemas que están afectando al proyecto y a prescribir remedios que aumenten la probabilidad de que el proyecto logre su objetivo de desarrollo propósito ).

También nos permitirá fomentar el dialogo entre el MBS, la entidad ejecutora y la organizaciones beneficiarias del proyecto.

#### **a.- Elementos Básicos del ISDP.**

El alcance del ISDP, se limitara a lo que el proyecto puede lograr al terminar su ejecución. No monitorear su contribución a los objetivos a nivel

de Fin ( mediano a largo plazo). En el ISDP se enfatizaran los resultados básicos del proyecto ( Componentes / productos y Propósito). Se concentrara en el progreso del proyecto hasta la fecha del ISDP y en la probabilidad de éxito del proyecto tal como se aprecia en el momento de preparar el informe.

PROPÓSITO
COMPONENTES/ PRODUCTOS
SUPUESTOS.

**b.- Propósito.-** El ISDP incluye los resultados a nivel de propósito ( objetivos de desarrollo) y la probabilidad de éxito del proyecto tal cual como aparece en ese momento.

- **componentes/ producto** : A nivel de componentes ( producto), el IDDP se concentrara en el progreso en la ejecución del proyecto ( PE), tal cual se aparecía en el momento de preparar el informe.
- **supuestos:** Por medio del ISDP, el MBS requiere que se haga monitoreo de los supuestos del proyecto. La experiencia indica que la razón principal de los fracasos de los proyectos tiene que ver con la no concurrencia de los proyectos.

**c.- El ISDP clasifica a los proyectos en tres sentidos.-**

- 1.- La probabilidad que un proyecto logra su propósito/ objetivo de desarrollo(OD) de manera sustentable;
- 2.- El progreso en la ejecución (PE), en cuanto a la ejecución de los componentes ( productos) en el periodo de desembolsos vigente; y
- 3.- La probabilidad de que los supuestos actuales ocurran.

Por ultimo, el ISDP requiere que, cuando sea necesario, se desarrolle un Plan de Acción para resolver problemas que podrían estar afectando el éxito del proyecto, incluyendo un cronograma para su implementación.

Además, la persona que prepare el ISDP ( el especialista sectorial en la representación) debe informar sobre lecciones aprendidas del proyecto.

La ilustración que aparece abajo muestra las celdas de la MML de las cuales se “corta” la información del proyecto y se “pega” en el ISDP. Los números romanos se refieren a las secciones correspondientes del ISDP.

**CUADRO 8****EL MARCO LOGICO**

<b>RESUMEN NARRATIVO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>FIN</b>			
<b>PROPÓSITO.</b>			
<b>III</b>	<b>III</b>		
<b>COMPONENTES</b>			
<b>II</b>	<b>II</b>		<b>III</b>
<b>ACTIVIDADES</b>			<b>II</b>

Elaborado por Ec. Carlos Serrano.

Como podrá notar, esta información extraída ( de la MML) solamente cubre las secciones II y III del ISDP, que podrá ser guiadas a través de los formularios para el informe de seguimiento de desempeño de proyecto (ISDP) que me permito adjuntar en el **Anexo N0 2. ( Incluye formularios de Seguimientos de Desempeño de Proyecto)**

**d.- Elementos en las clasificaciones del ISDP.-**

Los tres elementos siguientes son requisitos básicos para clasificar los proyectos apropiadamente utilizando el ISDP:

- 1.- Criterio Profesional;
- 2.- Hechos concretos; y
2. Resultados alcanzados versus programados.

También es importante hacer la clasificación en base a los datos de los indicadores y supuestos que estén disponibles en el momento de hacer la clasificación en lugar de basarlas en promesas o probabilidades de mejoramiento en el futuro . Mas adelante , si es necesario, será posible cambiar la clasificación cuando las condiciones en realidad hayan cambiado.

Por ultimo, aun cuando el periodo de desembolsos indica el plazo que cubren las clasificaciones, las mismas deben basarse en resultados observados y no en desembolsos Si bien esto puede parecer evidente, no siempre se ha hecho de esta manera. El completar los componentes ( productos) no necesariamente conduce al logro de propósitos ( O D ), particularmente cuando hay problemas de calidad de los componentes a se ha retrasado el plan de fortalecimiento institucional.

#### **3.4.5.2.- La Evaluación de Termino Medio.-**

La evaluación de termino medio proporcionara un análisis mas independiente de la ejecución y el desempeño del proyecto. Aún cuando el uso y el contenido varían, la función general de la evaluación de termino medio ha sido de evaluar la ejecución del proyecto para determinar si se mantiene la continuidad de la justificación, si marcha de acuerdo con el calendario de ejecución, si es necesario hacer cambios mayores a fin de lograr el propósito ( objetivos de Desarrollo) del proyecto, así como para identificar lecciones aprendidas de la ejecución.

Normalmente la Evaluación de termino medio se plantea para realizarse a mediados del periodo de ejecución del proyecto, pero puede hacerse en cualquier momento.

Con frecuencia se realiza cuando se han identificado cuellos de botella importantes que dan lugar a dudas de si continuar el proyecto.

Para llevar a cabo la evaluación, normalmente se deberá juntar personal con especialización del Ministerio de Bienestar Social MBS en el tema de la operación y personal de la entidad ejecutora. Viene a ser una labor compartida entre el MBS y la entidad ejecutora.

Los resultados de la evaluación de término medio, normalmente procuraran ser tratadas con el Ministro pertinente y se desarrolla un plan de acción para implementar las recomendaciones.

Veamos ahora el contenido típico de un informe de evaluación de término medio .

- 1.- Introducción.
- 2.- Justificación del proyecto.
- 3.- Eficiencia,
- 4.-Efectividad.
- 5.-Conclusiones y recomendaciones.

### **1.-La introducción plantea el contexto para la evaluación.**

Se deberá incluir los antecedentes de la evaluación ( objetivo e involucrados), un resumen breve del proyecto y los resultados esperados ( MML ), así como la metodología utilizada para realizar la evaluación.

También es importante identificar las razones principales para llevar a cabo la evaluación, ya que se determina el contenido y el proceso de evaluación de término medio.

**2.- La justificación** del proyecto se refiere al grado en que el diseño del proyecto sigue siendo relevante en relación con la estrategia de desarrollo y prioridades del país.

Las celdas pertinentes de la Matriz del Marco Lógico MML para esta apreciación son Fin y Propósito, así como sus indicadores respectivos y los supuestos.

Las preguntas que se deben hacerse en esta parte de la evaluación de termino medio incluyen.

- ¿ Reflejan los objetivos de desarrollo del proyecto ( propósito y Fin ) las prioridades actuales o el marco de resultados del país ¿ sigue siendo v cálida la “lógica interna” del proyecto?.

Tomando en cuenta las condiciones iniciales que dieron lugar a la justificación del proyecto, junto con posibles cambios en el perfil de la población objetivo.

- ¿ sigue siendo pertinentes los objetivos del proyecto?
- ¿ son validos los supuestos?
- ¿ Hay otros supuestos nuevos que podrían representar problemas para el proyecto?
- ¿ Existen otras alternativas para alcanzar los objetivos del proyecto?  
¿ siguen siendo apropiadas las alternativas seleccionadas?.

La selección sobre la justificación del proyecto puede dirigirse a los beneficiarios del proyecto. Por ejemplo se puede preguntar ¿ Ha cambiado el perfil a los requerimientos de los beneficiarios?

Esta selección del informe concluye con las implicaciones de los resultados del análisis de la justificación para la continuación o reformulación del proyecto.

**3. Eficiencia.** se refiere a las filas de componentes ( productos ) y actividades de la MML.

En esta parte del proceso es necesario la pregunta fundamental es ¿ En que medida fueron convertidos los insumos/recursos ( fondos, habilidades, tiempo. Etc) económicamente en resultados.

- ¿ Es la mas apropiada la organización que esta proveyendo y administrando los insumos ( es decir, la entidad ejecutora).
- ¿ Están siendo realizadas las actividades en el menor costo posible?.
- ¿ hay mejores maneras de producir los componentes ( productos) en términos de costo y tiempo?

En la selección del informe de evaluación de termino medio sobre Eficiencia se identifican los problemas en la ejecución y se concluye con recomendaciones especificas, relacionadas con eficiencia, basadas en las conclusiones del análisis .

Para facilitar esta parte del proceso nos permitimos poner a consideración la manera de estimar la eficiencia de los proyectos de desarrollo Comunitario

### 3.1. Estimación de la Eficiencia.

La eficiencia como habíamos señalado es el cumplimiento de los plazos planificados de una sub-tarea es la relación entre el porcentaje de avance físico real de estos y el porcentaje de tiempo transcurrido desde el inicio del paso.

El porcentaje de avance físico real se toma del informe de avance mas reciente. El porcentaje de tiempo transcurrido se obtiene de la relación entre el tiempo que ha pasado desde el inicio del paso y la duración planificada para el mismo. ( **VER ANEXO 2 INT. 4**)

$$Ce = \frac{\% \text{ Avance.}}{\% \text{ Tiempo Transcurrido}} \times \frac{\% \text{ Avance.}}{\frac{\text{días-transcurridos-desde inicio.}}{\text{Duración - planificada}}}$$

**GRAFICO 7.  
ESTIMACIÓN DE LA EFICIENCIA**

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN			
PROPOSIRO			
COMPONENTES ( PRODUCTOS)			
ACTIVIDADES			

Elaborado por : Carlos Serrano.

**4.- Efectividad.-** Se refiere principalmente al análisis de la fila de los componentes( productos), así como determinar si los mismos son apropiados para lograr el Propósito ( efecto directo) del proyecto.

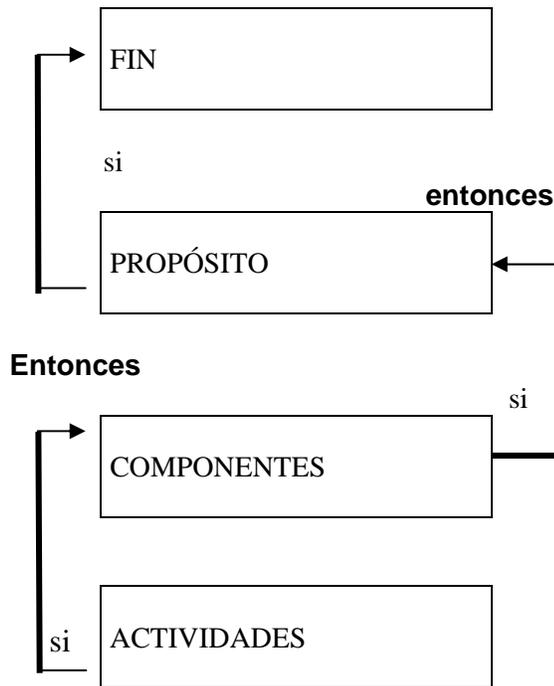
**Las preguntas pertinentes incluyen las siguientes:**

- ¿ Contribuyen los Componentes ( productos) al propósito ( efectos directos) ¿ Son adecuados los componentes ( productos) o deben ser modificados para lograr el propósito, o hay nuevos supuestos que podrían tener un impacto negativo en el logro del propósito? ¿ Hay externalidades ( efectos no anticipados) que son inconsistentes con el propósito o el Fin del proyecto? ¿ Contribuirán significativamente el proyecto a los objetivos a nivel de Fin?.

Esta selección del informe de evaluación Termino medio sobre efectividad concluye con recomendaciones sobre efectividad basadas en el análisis. Dichas recomendaciones, así como las acciones tomadas, deben quedar reflejadas ISDP.

**GRAFICO 8.**  
**RELACIÓN FIN PROPÓSITO COMPONENTES ACTIVIDADES.**

**Entonces.**



**5.- Conclusiones y Recomendaciones.**

En esta selección del informe de evaluación de termino medio se detalla la continuidad de la justificación del proyecto, las medidas para mejorar el desempeño, lecciones aprendidas, así como las implicaciones para desembolsos futuros; además, se presenta un resumen de las recomendaciones resultantes de la evaluación de termino medio.

De todas manera este informe deberá considerar los aspectos que se describen a continuación.

### **a.- Proyecto Problema y Proyectos Normales.-**

Bajo el sistema de ISDP hay dos definiciones importantes a considerar: Proyectos Normales y Proyectos Problema. Los proyectos Normales constituyen la gran mayoría y tienen las características siguientes:

Están clasificados como problemas de lograr sus objetivos de desarrollo ( Clasificaciones de ODP = probable ; MP = muy probable );No están experimentando problemas importantes en la ejecución ( clasificaciones del PE: S = satisfactorio, MS = Muy satisfactorio),y las condiciones del entorno son favorables ( la probabilidad de ocurrencia de los supuestos es alta).

Por otra parte, los Proyectos Problema constituyen un grupo mucho mas pequeño de proyectos que han sido clasificados como improbables de lograr sus objetivos de desarrollo ( Clasificación de OD: DU = dudoso; I = improbable), independientemente de la clasificación del progreso en la ejecución ( PE ) o de los supuestos.

El objetivo del sistema es identificar un tercer grupo de proyectos, al que me referiré mas colectivamente como proyectos en estado de alerta. Este grupo consiste de los proyectos que han sido clasificados como probables de lograr sus objetivos de desarrollo, pero que están experimentando problemas de ejecución a con las condiciones del entorno, o que en todo caso muestran características de proyectos que tiene una mayor probabilidad de ser problemáticos en el futuro.

De acuerdo con nuestra propuesta el sistema de monitoreo, estos tres grupos ( proyectos normales, Proyectos Problema y Proyectos en Estado de Alerta) son mutuamente excluyentes.

**b.- PAIS.-** Identifica el tercer tipo de proyectos en Estado de Alerta mediante la utilización de características complementarias y aplicándolos a los proyectos que se encuentran en categoría de “normal”

Estas características fueron analizadas estadísticamente y se encontró que aumentan significativamente la probabilidad de que los proyectos sean problemáticos en el futuro.

- **Criterios de estado de alerta.**

Para repasar los “estados de alerta” son aquellos que se considera lograran sus objetivos de desarrollo, pero: (a) están clasificados como insatisfactorio en cuanto al progreso en la ejecución; (b) los supuestos están clasificados como la baja probabilidad de ocurrencia; o (c) han sido identificados como que tienen 2 o mas características complementarias del sistema PAIS, de la base de datos del MBS.

Se desarrollara un mecanismo de cancelación de determinados indicadores para evitar situaciones en que un proyecto podía ser “ marcado de por vida” debido a problemas que ocurrieron temprano en la ejecución. Una vez que los proyectos experimentan demoras en la elegibilidad contractual ( características % ) o en su ratificación ( características 6 ) o primera elegibilidad (indicador), el indicador es seguido

por PAIS y removido después de 1 año de progreso satisfactorio en la ejecución.

Sin embargo, es importante señalar que aún cuando una o más características son removidas, el proyecto podría quedar en “ estado de alerta” debido a otras razones.

### **5. Informe de Terminación del Proyecto.**

El Informe de terminación del proyecto ( PCR ), que se prepara poco después del ultimo desembolso de cada operación, representa la primera evaluación sumativa del proyecto realizada por el MBS ver **Anexo 3**

## **CAPITULO IV.**

### **4.1. CONCLUSIONES .**

- Los intentos para evaluar programas y proyectos comunitarios en el Ministerio de Bienestar Social, están rodeados de una serie de limitaciones inherentes al proceso de selección de instrumentos, ausencia de un método coherente de planificación, centralismo absoluto en la planificación, ausencia de un sistema adecuado de monitoreo y evaluación que permita conocer los efectos que han producido los objetivos y metas propuestas en los diferentes programas, así como medir eficiente de la gestión de los recursos utilizados en los distintos proyectos, han influido para que esta Institución no cumpla de manera eficiente su Misión establecida en la Constitución Política de la Republica del Ecuador.
- Los programas y proyectos de Desarrollo Social que al momento se encuentran implantándose en favor de la Comunidad no incorporan ningún Indicador de manera objetiva, lo que dificulta la labor de evaluación en un futuro y poder de esta manera medir el efecto causado por la aplicación de un programa.
- El deterioro de la calidad en los Servicios Sociales es consecuencia de una ausencia total de un seguimiento, control y evaluación a las actividades y componentes de los programas de Desarrollo Social, lo que no a permitido atender de manera eficiente a los sectores mas

vulnerables de la sociedad ecuatoriana

- El desarrollo de un programa social es el resultado de una decisión o actuación «política» así la evaluación se ve también influenciada por este tipo de condicionantes. Por ello es necesario tener presente que el objetivo último de la evaluación es aportar información al proceso político de gestión y transformación institucional, sin que ello implique que dicha información haya de ser necesariamente tomada en cuenta.
- El Ministerio de Bienestar Social no cuenta con el personal cualificado, este es un factor muy evidente, ya que aunque no exista una profesión determinada que constituya el evaluador, cada profesional piensa que en su campo de acción está preparado para llevar a cabo, y esto no es así. Sin existir un perfil totalmente definido sobre el evaluador, es claro que debe tener un conjunto de conocimientos que normalmente no están al alcance de todos los funcionarios del Ministerio lo que ha impedido mejorar la eficiencia y optimización de los escasos recursos económicos.
- Base insuficiente de datos: es muy difícil apreciar la medida de los resultados o de los efectos, cuando no se dispone de suficientes datos básicos. En un programa que no se haya previsto con antelación la recogida de información, así como la estructuración y sistematización de la misma, limita la posibilidad de implementar un sistema adecuado de Seguimiento Monitoreo y Evaluación enormemente el planteamiento de una evaluación, puesto que en muchos casos se basará en suposiciones o datos confeccionados para el momento sin una línea de base que permita conocer los efectos causados al implementar un proyecto

- **Objetivos imprecisos:** este es un problema capital que se ha encontrado en el Ministerio de Bienestar Social para el proceso de evaluación, ya que es frecuente que los objetivos son definidos de manera imprecisa para que puedan ser aceptados por todas las partes interesadas. De lo contrario, el programa especialmente si es de gran envergadura podría estancarse en la etapa en que se determinan las necesidades. En otros casos, los objetivos imprecisos son la consecuencia de un **proceso de planificación precipitado y superficial**. Es absolutamente, imposible considerar todos los resultados, si no se ha establecido con claridad el orden de prioridad de los objetivos.
- **Inestabilidad:** una de las premisas fundamentales de la evaluación es que los objetivos iniciales y los datos básicos tienen un papel determinante como referencias para apreciar los resultados. Pero si los objetivos iniciales sufren cambios constantes y no se realiza una compilación sistemática de los datos básicos, no vale la pena evaluar los resultados en virtud de los objetivos iniciales, ni tampoco es posible prepararse para medir lo que se logre, con vistas los nuevos objetivos.
- **Dificultad de reducir a cifras los objetivos más importantes:** en muchas ocasiones los objetivos y metas previstas en los programas presentan una gran dificultad de medición, de ser convertidos a índices numéricos, **de aquí la importancia crucial de confeccionar un sistema de indicadores que nos permita delimitar y cuantificar los resultados desde un punto de vista aritmético**, sin olvidar los

aspectos cualitativos que pueda presentar los objetivos en su medición.

- Resultados no evaluados: se trata de tener presente que a veces existe efectos y resultados no esperados, y es importante, ya que los efectos indirectos, nos pueden dar bastante información sobre la marcha de la programación, o sobre lo acontecido, si es una evaluación realizada a posteriori. Existen objetivos cuyo planteamiento es bastante estrecho, y sin embargo su aplicación ha tenido otros efectos derivados y en estos efectos, quizás radica su verdadera Importancia.
- Poca atención se da a los resultados emergentes de la evaluación en la toma de decisiones: A veces ocurre, y con bastante frecuencia, que en la decisión de iniciar, continuar o realizar en otro lugar el programa influyen más las convicciones de los responsables políticos y sus asesores más próximos que la lectura de los informes sobre la evaluación. El escaso empleo de los datos de la evaluación para fundar las decisiones puede atribuirse, hasta cierto punto, a que los datos son proporcionados con **retraso** y de manera frecuentemente **indescifrable**.
- *La necesidad de que la evaluación implique una formulación de juicios y que estos hayan de hacerse extensivos a diversos escalones del proceso de gestión explica el que este tipo de programas genere tanto recelo y tienda a ser visto como un acto de fiscalización y un ejercicio de poder. Así tradicionalmente se ha descrito en el personal que trabaja en el Ministerio de Bienestar Social una tendencia opositora al proceso*

*de evaluación. Estas tendencias están en función de una serie de factores entre los que destacan la conducta de «intrusismo» y rol «fiscalizador» del investigador y, sobre todo, las diferentes escalas de valor que, en relación con los objetivos del programa, el quehacer asistencial y los propios diseños e instrumentos de evaluación, tienen los diversos profesionales, creo que es importante señalar las siguientes razones:*

En primer lugar, el medio social donde se hace la evaluación suele ser de naturaleza política, es decir, en cuanto supone una concreción de las unidades de organización, en el sentido de que se relacionan entre sí, desde distintas posiciones de poder, influencia y autoridad. Cualquiera de ellas puede estar presente, pero es evidente que la interacción política suele presentarse **entre el responsable del programa, el evaluador y el responsable político.**

Cuando las unidades organizativas referidas, no son independientes, ni la evaluación, ni la operatividad del programa serán óptimas. Esto quiere decir, que no tiene que existir sometimiento, entre las unidades de la organización. **Todas las partes deben participar de forma activa y crítica.**

- Otro aspecto del medio social en el cual nos hemos venido desarrollando la propuesta de Monitoreo y Evaluación es, que pueda surgir de la relación entre el evaluador y el responsable técnico del programa algún tipo de tirantez, debido a las distintas orientaciones y valores conexos con las dos posiciones. El responsable del programa dirige las actividades con el propósito de alcanzar los objetivos, y en ello radica su eficacia

profesional. Por otra parte, al evaluador se le asignan tareas de hacer una apreciación crítica sobre el nivel global de funcionamiento del programa, mediante los diversos procesos evaluatorios. Enjuicia actividades del responsable del programa y de otros y, decide si se está logrando o no, lo que se desea, y de aquí, que su eficacia profesional también se encuentre en entredicho.

- Muchos programas se caracterizan por su **gran Inestabilidad**: cambian las decisiones, con los consiguientes cambios de orientación, cambia el personal y las estructuras de administración, y como consecuencia se produce una cantidad considerable de resultados inesperados. Pero todo esto hay que tenerlo en cuenta ya que muy pocas veces el poder de decisión se encuentra concentrado en un programa tal y como había sido planificado o para permitir que se estudie con rigor.
- Creo que no podríamos dejar de mencionar que es evidente la ausencia en nuestro país de una cultura de la evaluación que analice, de una forma sistemática, rigurosa, responsable y útil, los diferentes sistemas o productos sociales del Estado Social y de Derecho del cual nos hemos dotado, no es un hecho casual; la ausencia de esta cultura evaluativa refleja el resultado de una opción, de un planteamiento y de una política que ha abdicado de la evaluación en tanto que proceso de conocimiento de una realidad, de una intervención que se ha llevado a cabo, tanto desde la administración, como desde la misma sociedad civil.
- Si el sistema educativo, el sistema sanitario, el sistema de pensiones, el sistema de los servicios sociales, etcétera, es una consecuencia de un determinado modelo político, de una determinada política económica, de

un determinado consenso y pacto social, resulta evidente que la evaluación de los mismos debería responder, lógicamente, a esta dimensión política que facilitó el nacimiento, el desarrollo, la consolidación y la crisis de los mismos. Por tanto la evaluación, desde esta óptica, no sólo responde a un criterio político inicial y de principio, sino que todo el proceso evaluativo, en sus diversos niveles, problemáticas, aspectos, metodologías, etc., responde a una concepción política determinada.

#### **4.2 RECOMENDACIONES:**

##### **Al Ministerio de Bienestar Social:**

- De manera urgente se debe cumplir con las recomendaciones realizadas de manera reiterada por la Contraloría General del Estado, sobre la necesidad de crear un sistema adecuado y coherente de Seguimiento Monitoreo y Evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social que garanticen la eficiencia de la utilización de los recursos económicos y la atención a los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana.
- Es necesario la implementación del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación propuesto en esta investigación ya que permitirá aportar de manera eficiente a la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes de Desarrollo Integral y Justicia Social.
- Se debe realizar un esfuerzo por construir en cada una de los programas ha implementarse Indicadores de Impacto que faciliten en un futuro la labor

de la evaluación y de alguna manera permita dimensionar la magnitud de la propuesta.

- De manera urgente es necesario que se adopte un sistema de planificación adecuado que permita y facilite la labor del seguimiento y evaluación, para lo cual se recomienda adoptar la metodología de la Matriz del Marco Lógico.
- El Seguimiento, Monitoreo y Evaluación debe ser consideradas como, una herramienta que facilita y permite la racionalidad de las decisiones. Al contar con información objetiva acerca de los resultados de los programas es posible tornar decisiones atinadas en materia de asignación de partidas presupuestarias y de planeación de los programas. Los programas que rindan buenos resultados se ampliarán, los que no lo rindan serán desechados o se les harán modificaciones drásticas. (...) Dentro de este contexto hay que reflexionar sobre la evaluación. Lo que ésta **puede hacer** es proporcionar datos que reduzcan incertidumbres y aclarar las pérdidas y las ganancias en que decisiones diferentes pueden incurrir. De tal manera permite a quienes tornan decisiones aplicar con mayor precisión sus valores y preferencias con un mejor conocimiento de los efectos que en su momento esta causando un determinado programa social y las dificultades que encierran las diversas componentes y actividades para poder alcanzar **el Fin propuesto en los programas sociales**.
- Es necesario la existencia de una política social clara, coherente, sana, consensuada, con continuidad, y profesionalizada.

- La existencia de un diálogo entre el político y los profesionales con el fin de posibilitar la comunicación mutua de objetivos, problemas, dificultades y resultados.
- La existencia de una metodología clara de trabajo tanto en el diseño de programas, servicios, centros o proyectos, como en su implementación, en la participación de los sectores afectados, etc.
- La existencia de un consenso sobre la implantación de una cultura de la evaluación, concebida ésta como un medio para mejorar la calidad de los servicios.

Efectivamente, la última condición propuesta nos parece fundamental para evitar la polarización de intereses entre el profesional y el político en el contexto de los servicios sociales. En este contexto de consenso y de negociación la evaluación debe ser concebida como un instrumento para mejorar los resultados, para perfeccionar la metodología de intervención y de implementación de programas, para optimizar el funcionamiento de las instituciones, para satisfacer las demandas y las necesidades de los usuarios, para posibilitar la modificación o la supresión de aquellos aspectos no funcionales o ineficaces de los programas e instituciones, etc. Por tanto, la evaluación, para el político o para el profesional, no debe ser concebida como una inspección, como un control. Como un examen, como un cuestionamiento de una actividad; sólo desde una concepción positiva será posible consensuar, políticamente y profesionalmente, la implantación teórica y práctica de una cultura de la evaluación.

Sin embargo, el consenso y la negociación en torno a este hecho, no pueden impedir la necesidad de debatir las dicotomías políticas y profesionales que con relación a los diferentes tipos de evaluación existen.

Así, y según el momento en qué se evalúa -la evaluación ex-ante, la evaluación durante y la evaluación ex-post- resulta evidente, en nuestra opinión, que desde una perspectiva política interesa, fundamentalmente, la evaluación ex-post, mientras que, desde una perspectiva profesional, interesa, fundamentalmente, la evaluación durante; en el caso de la evaluación ex-ante puede plantearse desde una perspectiva ambivalente en el ámbito profesional y en el ámbito político. La priorización de las diferentes opciones evaluativas no son excluyentes, sino que simplemente se plantean en función de las características de los distintos modelos evaluativos.

- Es necesario iniciar con la aplicación de un enfoque de la medición de cumplimiento de la misión institucional y de los impactos en la sociedad, esto requiere definiciones claras de responsabilidad para los distintos niveles de la administración gubernamental y un sistema de información que permita evaluar oportunamente los resultados, a fin de que los usuarios conozcan con precisión en que se utilizan los recursos que recauda el Estado.

**A las autoridades del Ministerio de Bienestar Social**  
**a) Grado de confianza de directivos y políticos**

Estos deben confiar plenamente en la capacidad profesional de las personas que ejecutan la evaluación. Si los directivos de la institución tiene ese grado confianza con sus propios evaluadores, es natural que recurran a ellos. En caso contrario, sería más recomendable recurrir a los servicios de evaluadores externos para que ellos realicen solos, o en unión de los internos, las evaluaciones.

**b) Grado de objetividad**

Para lograr un grado de objetividad se requiere proteger a la evaluación de la posibilidad de que los evaluadores pongan empeño en demostrar que «todo marcha bien. Esta circunstancia se resuelve recurriendo a evaluadores externos, aunque habría que precaverse de que estos no vayan a presentar datos «mejorados» con el fin de congratularse con la institución.

**c) Grado de comprensión del programa**

En toda institución y programas existen una serie de circunstancias que sólo son conocidas por quienes viven más intensamente dichas situaciones. Cuando estas circunstancias especiales tienen un condicionamiento demasiado fuerte en los resultados del programa, será conveniente recurrir a evaluadores internos, quienes están condicionados a valorar efectivamente esos factores.

**d) Potencialidad de utilización**

La utilización de los resultados requiere frecuentemente que los evaluadores desempeñen un papel activo en la inserción de esos resultados en la política general del programa. El personal interno que está dispuesto a hacer recomendaciones sobre la base de los resultados y de defenderlas en reuniones internas del programa, quizá esté mejor situado para conseguir que se les preste más atención; pero a veces son los de fuera, gracias a su prestigio o autoridad, los que son capaces de convencer a quienes corresponde de que se preste atención a los resultados de la evaluación.

### e) Grado de autonomía

El evaluador interno generalmente da por sentados los supuestos fundamentales y los esquemas de organización del programa y realiza la evaluación dentro del marco existente. El evaluador externo quizá pueda ejercer mayor autonomía y ver las cosas con una perspectiva más amplia. Esta mayor autonomía facilitaría un proceso de retroalimentación menos propensa a poner soluciones de remiendo y más centrado en una reestructuración fundamental del programa.

En cualquier caso y sea cual sea la decisión sobre quien debe ser el evaluador, ésta debe ocupar un lugar en la estructura de la institución y especialmente hacia el interior del programa. Siendo la situación más normal aquella en que el evaluador rinde sus informes a la persona con autoridad que le encomendó el trabajo de evaluación. A este respecto la OMS por ejemplo recomienda en un informe de 1981, que los datos de la evaluación deben notificarse tanto al escalafón superior en la cadena de responsabilidad gestora del programa como al personal encargado del funcionamiento de dicho programa.

Si la evaluación es un quehacer permanente encaminado a generar eficacia y eficiencia en el sistema, es preciso que se contemple como parte constitutiva **de cada una de las «fases» del proceso de planificación y ejecución.** Por ello a la hora de elaborar dicho proceso es preciso que se tengan en cuenta los principios, métodos y recursos precisos para llevada a efecto. De esta manera la evaluación debe estar presente en todos los niveles y no sólo al final del proceso como tradicionalmente se ha sostenido.

- Es necesario la creación de una estructura adicional al interior de la Dirección de Planificación del Ministerio de Bienestar Social, integrando por profesionales que con la suficiente autonomía estructuren un Sistema adecuado de Monitoreo y Evaluación que se encargue de detectar y resolver conflictos. Esta deberá poseer mecanismos de resolución de tensiones claramente identificados y conocidas.
- Desligar al evaluador de la toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión, limitando su papel al de aportar información al sistema. En este sentido es preciso que el personal del programa se sienta seguro de poseer, por lo menos, tanto control como el evaluador sobre las modificaciones que se puedan realizar en los programas.

#### **A los Técnicos que realizan Monitoreo y Evaluación:**

- Una vez implementado el Sistema de seguimiento Monitoreo y Evaluación es necesario Involucrar al personal en el desarrollo de la evaluación y, sobre todo, en la elaboración de las conclusiones. Esta involucración debe ser tanto mayor cuanto mejor sean las repercusiones que la evaluación tenga sobre los individuos. , para lo cual es necesario considerar los siguientes aspectos:
  1. Participación de todos los implicados en el proceso evaluatorio.
  2. Que los resultados lleguen a tiempo, que sean oportunos para el momento.
  3. Que la exposición sea clara, mejorando el estilo de redacción y procurar siempre elaborar sencillos resúmenes.
  4. Que en la medida de lo posible exista con los responsables políticos y técnicos, una exposición oral, ya que es más conveniente para el

establecimiento de «feed-back».

5. Que se manifiesten expresamente los criterios de rendimiento y de eficacia, y no solamente hacer hincapié en lo negativo del programa.
6. Que exista una demostración y comprobación de las teorías en las que se basan los planteamientos del programa en cuestión.

Por tanto la implantación de una cultura de la evaluación en los momentos actuales no sólo es una necesidad profesional y económica, sino fundamentalmente una opción política fundamental en el proceso de reconversión de los servicios sociales. Una opción que no sólo resulta fundamental políticamente, sino también profesionalmente. La no realización de un proceso "racional" de reconversión podría suponer, y de hecho está suponiendo, una desinstitucionalización de los servicios sociales, lo cual iría en detrimento de los sectores sociales más desfavorecidos y la implantación de una "nueva" -"vieja"- concepción benéfico-asistencial de los servicios sociales.

### **Al Instituto de Altos Estudios Nacionales.**

Como parte del modulo de alta gerencia se debería incorporar en la agenda **un capítulo exclusivo** para el estudio de los instrumentos de Evaluación de Proyectos Sociales prácticos, a fin de poder apreciar la verdaderas ventajas, como instrumento de retroalimentación de los programas, que las instituciones publicas se encuentran implementando como parte del Desarrollo Social, esto permitirá conocer su alcance e importancia capaz de mejorar la gestión Institucional.

## BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR, M.a. J., y ANDER-EGG, E. Evaluación de servicios y de programas Sociales. Siglo XXI. Madrid. (1992):
- ALVIRA F, Metodología de la evaluación de programas. CSIC. Madrid. (1991)
- ANDER-Egg, E, Metodología del Trabajo Social. Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas. Alicante, 1983.
- AUTORES VARIOS ,Manifiesto. Por una evaluación democrática del sistema educativo. Cuadernos de Pedagogía. N.O 219, (1993)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Manual de Monitoreo y Evaluación de Proyectos 2003
- BARRIGA. S. (1990): Intervención social y evaluación de programas: implicaciones sociopolíticas. Re0sta de Sicología Social. Vol. 5. 2/3, pp. 267280.
- CAMI, D., y 1. ALTRES Manual de utilización de la documentación por al Tribunal Social de atención Social Primaria. Barcelona: Generalidad de Cataluña. Departamento de Bienestar Social. Instituto Catalán de Asistencia Social. (1990).
- CASAS AZNAR. F. (1989): Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales de Barcelona.
- CASAS, F. (1990): Comentarios a "Intervención social y evaluación de programas". Re0sta de Psicología Social. Vol. 5.
- CEPAL, Lineamientos para lograr una mayor eficiencia en el gasto social .1994, P40
- COMAS, D. (1992): Los estudios de seguimiento. Fundamentos.

Madrid.

- CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO CONAM; Proyecto de Asistencia Técnica para la modernización del Estado 2002.
- DECRETO EJECUTIVO N0 543, publicado en el Registro Oficial N0 125 del 15 de Julio del 2003.
- DIAZ PERDIGUERO. A Un modelo de ficha social. Manual de utilización. Madrid: Siglo XXI/Consejo General de Colegios (1985): Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- DRUCKER Peter, " Managing The Non- Profit Organizacional ", Harper, 1992
- FERNANDEZ-BALLESTEROS, R, y otros (1989 a): Evaluación de Servicios Sociales. Papeles del Psicólogo. No. 41-42.
- M. WAISSBLUTH, " Indicadores de Desempeño de la Gestión", en "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el cambio ", Dolmen Ediciones, 1998.
- MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, Sistema Integrado de Planificación. 2001
- MUÑOZ ORTIZ. M., y DE ANSORENA A (1987): La evaluación de contexto en hogares funcionales. Fundación Banco Exterior.' Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. OMS, (Evaluación de Programas de Salud. Serie Salud para todos, n.º 6, 1981.
- PLAN OPERATIVO DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL. 2003.
- REDONDO, S ,Evaluar e intervenir en las prisiones. PRU. Barcelona. (1993).
- RESTREPO. P. Sistemas de información en servidos sociales. Contribución al desarrollo de Sistemas de Información gerencial y a la evaluación de programas. Madrid: Conserjería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid. (1990a)

- RESTREPO, P., y otros Evaluación del trabajo y resultados. Aproximación a los servicios sociales. Madrid: Conserjería de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid. (1990b)
- RIECKEN, H. W.: Memorandum on program evaluation. In C. H. Weiss (Ed.) Evaluating action programs: Readings in social action and education. Boston: Allyn & Bacon, 1972.
- RINCÓN BERMÚDEZ, Rafael David. "Los indicadores de Gestión Organizacional".
- ROB VOS, Ecuador: Crisis y protección Social, Ediciones Abya Yala. Quito, agosto 2003.
- ROB VOS, Ecuador: Quien se beneficia del Gasto Social en el Ecuador agosto 20003
- SAEZ CARRERAS, J. La intervención socioeducativa: entre el mito y la realidad Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social. N.O 8, (1993).
- STUFFLEBEAM, D. L, & SHINKFIELD. A J. Evaluación sistemática. Buenos Aires. (1987)
- VILLOTA VILLOTA, F.: Problemas actuales de los servicios de Bienestar Social. Foessa, Madrid, 1978. Weiss, C. H.: Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1972.
- WEISS, C. H. Investigación evaluativa Trillas. México. (1991)

**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.**

Autorizo al Instituto de Altos estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como articulo de revista o como articulo para lectura seleccionada o fuente de investigación .

Quito , junio 2004.

**EC. CARLOS SERRANO PUGA.**

**FIRMA DEL CURSANTE**

## Anexo 1.

### INSTRUCTIVO PARA LLENAR LA MATRIZ DEL POA

Antes de elaborar el Plan Operativo Anual, es importante leer detenidamente este instructivo:

**PROCESO:** Anotar el nombre del macro proceso o proceso

**PROVINCIA:** Aquí ira el Dígito de la Provincia a la corresponde, según el siguiente detalle:

DIGITO	PROVINCIA
01	AZUAY
02	BOLIVAR
03	CANAR
04	CARCHI
05	COTOPAXI
06	CHIMBORAZO
07	EL ORO
08	ESMERALDAS
09	GUAYAS
10	IMBABURA
11	LOJA
12	LOS RIOS
13	MANABI
14	MORONA SANTIAGO
15	NAPO
16	PAZTAZA
17	TUNGURAHUA
18	ZAMORA CHINCHIPE
19	GALAPAGOS
20	SUCUMBIOS
21	FCO DE ORELLANA

### POLITICAS DEL MBS:

Describe la o las políticas que tienen relación al POA elaborado, según el documento de políticas del Ministerio de Bienestar Social

**OBJETIVOS ESTRATEGICOS:**

De acuerdo al Plan Estratégico del MBS, mencione el o los objetivos estratégicos que se pretende alcanzar con los programas y proyectos señalados en el POA

**PROGRAMAS Y /O PROYECTOS:**

Señalar el nombre del programa y /o proyecto que se desarrollaran en el año y para los cuales se cuenta con financiamiento.

***OBJETIVO DEL PROGRAMA O PROYECTO***

Mencionar los objetivos generales y específicos que el programa o proyecto se propone alcanzar en un lapso determinado.

**COMPONENTES Y /O ACTIVIDADES**

Describir los componentes y/o actividades que permitirán alcanzar los objetivos planteados del programa o proyecto y que se encuentren enmarcados en los mismos.

Es importante que se describan solo las actividades gruesas o generales que al ser ejecutadas permitan obtener la meta o el producto deseado. Utilizar la matriz de justificación presupuestaria para anotar al nivel del grupo de gasto o del numero cero (0). Ejemplo grupo 53 .- Capacitación o seminario-talleres. Fortalecimiento de las Organizaciones juveniles

**INDICADORES**

En esta columna se debe anotar los tres tipos de indicadores:

1. Indicadores Estratégicos.- son los parámetros de medición del cumplimiento de las políticas y objetivos estratégicos del Ministerio de Bienestar Social.
2. Indicadores de los Programas y /o proyectos.- Miden el logro de los objetivos de los programas y /o Proyectos. Estos indicadores permiten identificar la contribución que el proyecto aportara para el logro de los objetivos estratégicos

3. Indicadores de gestión: Miden el logro de las funciones y servicios con los que operan los procesos que no ejecutan programas y proyectos como son los procesos Habilitantes del M.B.S.

### **UBICACIÓN GEOGRAFICA**

Identificar el lugar donde esta ubicado el proyecto o programa sea este cantón, parroquia, recinto o comunidad.

### **USUARIO, CLIENTE Y/O BENEFICIARIO**

Indicar el numero de usuarios, clientes y/o beneficiarios del programa o proyecto (niños, jóvenes, ancianos, discapacitados)

### **CRONOGRAMA Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

Las comunas comprendidas en este concepto tiene que ver por una parte el tiempo en el que se ejecutaran las actividades y por otra parte el requerimiento de los recursos económicos, trimestrales.

Por medio de barras (Gantt) se señalara en que trimestre se ejecutara las diferentes actividades ejemplo talleres con representantes .....se ejecutaran en el mes de marzo la barra se señalara al final del primer trimestre.

Igualmente se señalara la demanda trimestral de presupuesto en concordancia con el cronograma de ejecución, actividades y disponibilidad según presupuesto; las cifras se anotaran en dólares USD y se sumaran horizontalmente (anotar sobre la barra de Grantt del valor presupuestado)

Esta información servirá para la elaboración del Plan Anual de Caja PAC a ser remitido al Ministerio Economía y Finanzas.

### **FUENTE DE FINANCIAMIENTO**

Indicar con los siguientes dígitos

**Recursos Fiscales**

- 0** Recursos de Autogestión
- 1** Crédito Externo
- 2** Crédito Interno
- 3** Contraparte Local
- 4** Ingresos Predestinados
- 5** Prestamos no Reembolsables

**GASTO TOTAL**

Constituye la suma de requerimientos para una misma actividad en diferentes tiempos; **la suma horizontal y vertical no debe excederse de los techos fijados** en las partidas, es decir el presupuesto asignado a las Subsecretarías,, Direcciones o Programas del M.B. S

**RESPONSABLES**

Escriba el nombre del o las personas responsables de la actividad y /o servicio a la que se hace referencia.

**PREPARADO POR Y FECHA**

Se escribirá el nombre del funcionario (a) responsable de preparar la información, y la fecha en la cual se elabora el POA.

**MATRIZ DEL MARCO LÓGICO.**

<b>RESUMEN NARRATIVO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>FIN</b>			
<b>PROPÓSITO.</b>			
<b>COMPONENTES</b>			
<b>ACTIVIDADES</b>			

**ANEXO 2**  
**Instrumento 1: RESUMEN GENERAL DEL PROGRAMA O PROYECTO.**

<b>Nombre del Programa o Proyecto:</b>		<b>Tipo de Proyecto (*)</b>	
<b>Objetivo(s) del Programa o Proyecto:</b>	GENERAL:  ESPECIFICOS:		
<b>Duración del Proyecto:</b>	Desde:	Hasta:	
<b>Ubicación:</b>	Provincia(s):		
	Cantón (es):		
	Parroquia (s):		
<b>Principales Metas ó Productos Esperados:</b>			
<b>Proceso Responsable: (unidad operativa)</b>			
<b>Organización(es) Ejecutora(s):</b>			<b>Personería Jurídica:</b> <b>Dirección:</b> <b>Teléfono /fax:</b>  <b>Nombre representante legal:</b>
<b>Nº familias beneficiarias:</b>	<b>Directos:</b>	<b>Indirectos:</b>	
<b>Nº de beneficiarios:</b>	<b>Nº mujeres:</b>	<b>Nº hombres:</b>	
<b>Presupuesto del proyecto:</b>	<b>Inversión realizada:</b>  Recursos transferidos durante el trimestre: Recursos invertidos / gastados durante el trimestre: Saldo Trimestral:  Total inversión / gasto acumulado: Saldo Total:		<b>Modalidad de ejecución:</b>  Convenio: _____ Administración Directa: _____ Contrato:
<b>Instituciones Coejecutoras:</b>			
<b>Fecha de elaboración:</b>	<b>Responsable (s) de ejecución del programa o proyecto:</b>		

(\*) TIPO DE PROYECTO:

PRODUCTIVOS:

DESARROLLO COMUNITARIO:

FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL

INFRAESTRUCTURA SOCIAL:

MICROCREDITO:

CAPACITACIÓN:

***Instrumento 2: Informe de Seguimiento de Desempeño (ISDP)***  
**PRINCIPALES PROBLEMAS, DESAFIOS Y PROXIMAS ACCIONES**

<p><b><u>Supuestos claves relacionados con los Objetivos de Desarrollo/</u></b>  <b><u>Propósito</u></b>  1.  2.  3.</p> <p><b>Clasificación Resumen de supuestos de OD    Alta                      Baja</b></p>	<p><b>Perspectiva Actual</b></p>
<p><b>Evaluación Resumen del Logro de los Objetivos de Desarrollo</b></p>	
<p><b><u>Explique brevemente los factores principales sobre los cuales se basa la clasificación de objetivos de desarrollo ( OD ) basados en los indicadores de acción y pertinentes suposiciones:</u></b></p>	
<p><b>Factores que inciden en el desempeño del Proyecto.</b></p>	
<p><b>Estado Actual y Perspectivas:</b>  <b>Explique brevemente sobre el estado de la ejecución del proyecto por componente ( Incluir referencia a los indicadores y supuestos</b></p>	

Elaborado por : Carlos Serrano

***Instrumento 3: Informe de Seguimiento de Desempeño (ISDP)***  
**CIPP (Contexto, Insumo, Proceso Interno,  
 Producto)**

**Contexto:** Se aplicara en dos momentos:

El primer momento, **Contexto Inicial**, se aplica como una evaluación ex-ante del proyecto a ser diseñado y ejecutado, la información generada servirá como línea base del proyecto.

El segundo momento, **Contexto de Intervención**, se aplica tanto a una revisión intermedia así como una evaluación ex-post del proyecto ejecutado, la información generada servirá para la comparación y análisis con la línea base inicial del proyecto.

Los aspectos a ser evaluados tanto al iniciar o finalizar el proyecto son: Individual (Talento Humano), Contexto Interno (Organizacional), Contexto Externo (Procesos Sociales).

**En lo Individual:** Se realizará un auto-análisis de los actores beneficiarios del proyecto en cuatro componentes: Visión, Conocimiento, Experiencia Práctica y Herramientas operativas (Instrumento 3.1).

**En el contexto interno:** Se realizará un análisis de la organización que ejecuta el proyecto con base al triángulo de sostenibilidad, en tres ejes claves: Marco Orientador, Capacidades y Credibilidad. (Instrumento 3.2)

**En el contexto externo:** Se analizarán los siguientes procesos sociales: Económico, Cultural, Educación, Legal, Político-Gobernabilidad, Institucional-Alianzas, Tecnológico, Salud, Ambiental, Infraestructura.

**Insumos:** Son los aportes para la intervención del proyecto.

Cada proyecto recibe insumos para su intervención y ejecución sean estos, materiales, económicos, aportes varios en especies, capacitación (temas y participantes).

**Proceso Interno:** Es el proceso desarrollado al interior de la organización.

Los actores ejecutores del proyecto, desarrollan determinados procesos al interior de su organización para lograr que los resultados se alcancen y las metas se cumplan, estos procesos se relacionan con el tema de Gestión Institucional: Coordinación, Administración de los recursos, Comunicación, Difusión Externa, Gestión de los Talentos Humanos, Metodologías y Tecnologías.

**Producto:** Son los resultados medibles alcanzados por el proyecto.

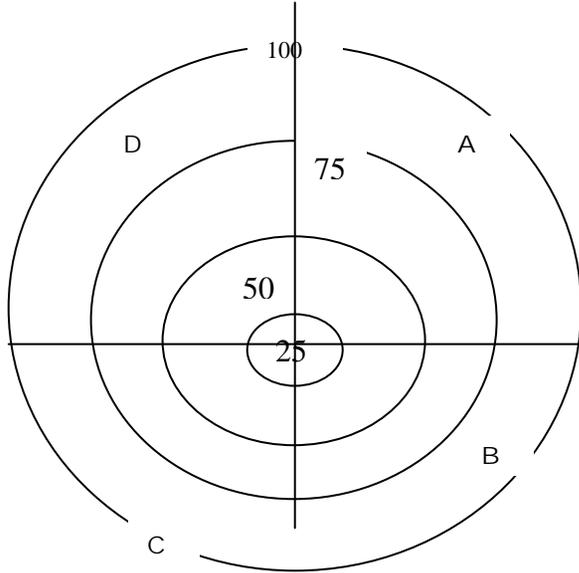
La intervención del proyecto con base a la aplicación de los insumos generan resultados concretos sean estos positivos o negativos, estos deben ser medidos utilizando los objetivos e indicadores iniciales que tenía ó tiene el proyecto formulados durante la fase de diseño y formulación.

El presente gráfico, resume el marco conceptual del método de evaluación del sistema.

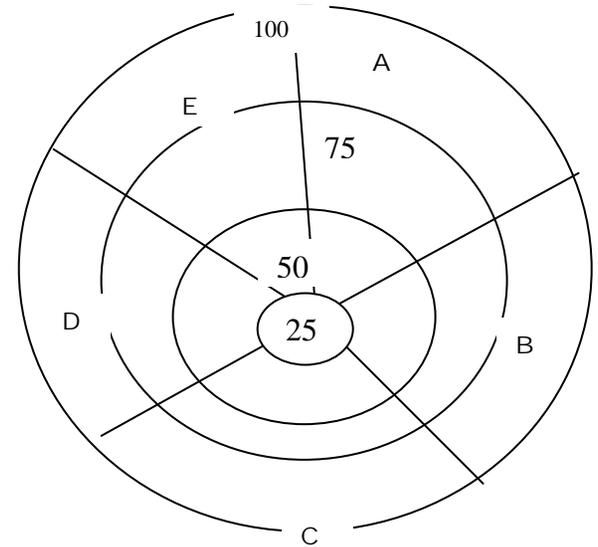


### Instrumento 3.1: CONTEXTO Análisis Individual

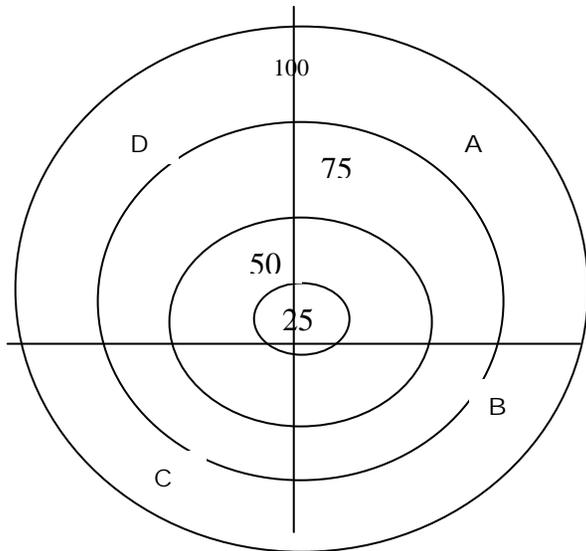
#### VISIÓN



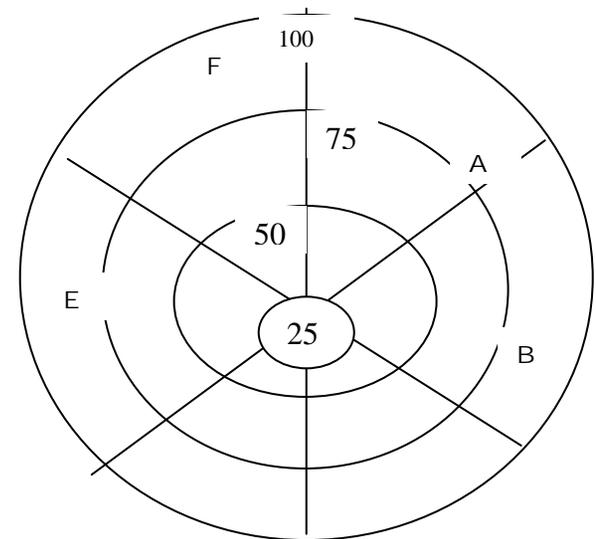
#### CONCEPTOS



#### HERRAMIENTAS



#### EXPERIENCIAS



## VISIÓN

- A. SUEÑOS – IDEALES.
- B. PLAN DE DESARROLLO PERSONAL.
- C. ANALISIS DE LAS TENDENCIAS FUTURAS.
- D. ANALISIS DE LAS DEMANDAS DEL ENTORNO.

## HERRAMIENTAS

- A. METODOLOGÍAS DESARROLLADAS.
- B. TECNOLOGÍAS DESARROLLADAS.
- C. OTRAS HERRAMIENTAS CONOCIDAS Y APLICADAS.
- D. CAPACIDAD Y HABILIDAD PARA FACILITAR Y CAPACITAR.

## CONCEPTOS

D C

- A. FORMACIÓN ACADEMICA
- B. FORMACIÓN CON BASE A LA EXP.
- C. CONSTRUCCIÓN DE CONCEPTOS NUEVOS y PROPIOS.
- D. ACTUALIZACIÓN CON NUEVAS EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTO.
- E. CAPACIDAD PARA REFLECCIONAR Y PLANTEAR SUS EXPERIENCIAS EN PUBLICO.

## EXPERIENCIAS

- A. NUEVOS PROYECTOS PARA SU ORGANIZACIÓN GENERADOS.
- B. NUEVOS PROYECTOS PERSONALES.
- C. INNOVACIONES HECHAS EN SU TRABAJO.
- D. ACTITUD Y APERTURA PARA APRENDIZAJE.
- E. INCORPORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE SU NUEVO CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIAS PARA EL MEJORAMIENTO PERSONAL.
- F. CONOCIMIENTO E INTERCAMBIO CON NUEVAS EXPERIENCIAS.

*Instrumento 3.2 CONTEXTO: Guía para el análisis Institucional*

**A. MARCO ORIENTADOR INSTITUCIONAL**

**Talentos Humanos:** Es la promesa más importante que la organización presenta a su personal técnico y administrativo

¿Cuál es y como lo cumple?

**Misión institucional:** Es la promesa más importante que la organización presenta a la sociedad como indicador de su compromiso con esta.

¿Cuál es ?

**Principios orientadores:** Principios del comportamiento institucional

¿ Existen principios institucionales? ¿ Se practican estos principios?

**Enfoques institucionales:** Marcos conceptuales usados para orientar su actuación

¿Cuál es su enfoque?

**Objetivos y Políticas institucionales:** Se derivan directamente de la misión institucional.

¿Cuáles son?, ¿Con cuáles actores?, ¿ Desde hace cuanto tiempo?

**Estrategias institucionales:** Existen estrategias que faciliten:

- Utilizar ciertas fortalezas institucionales para aprovechar oportunidades identificadas en el entorno
- Utilizar ciertas fortalezas institucionales para identificar amenazas o factores críticos identificados en el entorno.
- Transformar debilidades en fortalezas institucionales
- Lograr los objetivos institucionales
- Implementar políticas institucionales establecidas

¿Cómo, cuando y cuales son las estrategias utilizadas?

## **B. CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

**Capacidad técnico conceptual:** Desarrollar capacidades internas (liderazgo técnico)

¿Qué tecnologías aplican?

**Capacidad metodológica:** Desarrollan y aplican procesos metodológicos participativos

- ¿ Cómo desarrollan y aplican los procesos metodológicos participativos?
- ¿ Existen metodologías desarrolladas por la institución?
- ¿ Manejan metodologías para la prospección de demandas potenciales

**Capacidad gerencial:**

- Capacidad de negociación para construir equipos efectivos
- Construir alianzas estratégicas
- Comunicación y Difusión Institucional
- Planificación estratégica
- Mecanismos de control
- Otras

¿ Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Conque frecuencia?

**Capacidad administrativa:** El personal se actualiza congruentemente de acuerdo con los cambios. Como es el manejo financiero y contable.

¿ Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Con que frecuencia?

**Capacidad de financiamiento:** Para gestionar y diversificar recursos. Para promover actividades y espacios de creación y generación de recursos propios, que permitan la sostenibilidad de la organización.

¿Cómo obtienen sus recursos?, ¿hay actividades de autofinanciamiento?, ¿cuáles y en que áreas?

**Capacidad de infraestructura:** Debe ser permanentemente actualizada y revisada.

¿ Con que frecuencia se actualiza y revisa?

### **C. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL**

#### **Transparencia de los procesos:**

¿ Es transparente tanto en el manejo de sus recursos, como en los procesos de definición de sus políticas y prioridades?

#### **Procesos participativos:** En dos momentos:

- a. Interna, para aportar legitimidad, consistencia, compromiso
- b. Externa, aporta consistencia, legitimidad, compromiso

**Práctica de los principios:** Solo la práctica consistente de los principios ayuda a construir credibilidad interna y externa para una organización.

¿Se pone en práctica esos principios?, ¿Con quienes?

**Permeabilidad social y política:** Captar, interpretar e incorporar algunos temas que salen como parte del debate social y político de la sociedad civil.

¿Cómo?, ¿Con quienes?, ¿En que momentos?

**Credibilidad política:** Para reconstruir el reconocimiento externo que puede ser transformado, el desarrollo de muchos y diversos tipos de liderazgos políticos.

¿Cuál es?, ¿Con que actores?, ¿Que estrategias utilizan?

**Sintonía con el entorno:** Entre sus productos y servicios, y las demandas, problemas y desafíos de su entorno relevante. Evaluar el impacto positivo de sus productos y servicios en los indicadores ambientales, sociales y/ o económicos previstos.

*¿Con que frecuencia, quienes y como hacen la evaluación del impacto de sus productos?*

**INSTRUMENTO 3.2: CONTEXTO: Matriz de evaluación Institucional**

**NOMBRE DEL PROGRAMA O PROYECTO:**  
**ENTIDAD EJECUTORA:**  
**UBICACIÓN:**

**MARCO ORIENTADOR INSTITUCIONAL.**

Pregunta	¿Cómo estuvo antes?	¿Cómo estamos ahora?	Grado	¿Cuál es la propuesta a futuro?
<p><b><u>1. Misión Institucional</u></b>            ¿Cuál es?            ¿Todos la conocen?            Tiene elementos de equidad de género?</p>				
<p><b><u>2. Principios orientadores</u></b>            ¿Existen principios institucionales ¿            ¿Se practican estos principios institucionales?</p>				
<p><b><u>3. Enfoques institucionales</u></b>            ¿Cuáles enfoques tienen y cuales aplican en su estrategia de trabajo?            Cobertura regional, nacional, internacional.</p>				
<p><b><u>4. Objetivos y Políticas Institucionales</u></b>            Se derivan directamente de la misión            ¿Cuáles son?            ¿Desde hace cuanto tiempo?            ¿Tienen política de género?            ¿Cuenta con profesional especializado en género?</p>				
<p><b><u>5 Estrategias institucionales</u></b>            Que permitan fortalecer la institución para aprovechar fortalezas y oportunidades.            ¿Cómo, cuando, y cuales son las estrategias utilizadas?            ¿Participan en alguna red con otros actores institucionales.?</p>				

## CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Pregunta	¿Cómo estuvo antes?	¿Cómo estamos ahora?	Grado	¿Cuál es la propuesta a futuro?
<p><b><u>6.Capacidad técnico conceptual</u></b>            ¿Cuál es el desarrollo de las capacidades internas?            ¿Qué tecnologías aplican?            ¿Beneficios de la aplicación de las tecnologías?</p>				
<p><b><u>7.Capacidad metodológica</u></b>            ¿Cómo desarrollan y aplican los procesos metodológicos participativos?            ¿Qué metodologías tienen?            ¿Participan o facilitan redes de cooperación?</p>				
<p><b><u>8.Capacidad técnica para aplicar la política de género.</u></b>            ¿Cómo desarrollan y aplican la política de género en la institución, en programas y proyectos?</p>				
<p><b><u>9.Capacidad para formular y negociar proyectos</u></b>            Negociación para: construir equipos efectivos, alianzas estratégicas, prospección de demandas potenciales, gestión estratégica, planificación estratégica, mecanismos de control            ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Con que frecuencia?            ¿Qué otros proyectos ejecutan?</p>				
<p><b><u>10. Capacidad para realizar seguimiento, evaluación y sistematización de experiencias.</u></b>            Se cuenta con sistema de seguimiento y evaluación, y, con personal capacitado en el manejo del mismo.            Se tiene herramientas para sistematización?            ¿Qué herramientas utilizan?</p>				
<p><b><u>11. Capacidad para desarrollar políticas de talentos humanos.</u></b></p>				

<p>Se aplica política de perfeccionamiento del personal.  ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Con que frecuencia?. ¿Están capacitados en género?.</p>				
<p><b><u>12. Capacidad de administrar recursos</u></b>  ¿Cómo es el manejo financiero y contable?  ¿Existe personal profesional y/o capacitado?  ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Con que frecuencia?</p>				
<p><b><u>13. Capacidad de financiamiento</u></b>  ¿Cómo obtienen sus recursos?, ¿hay actividades de autofinanciamiento, cuales, en que áreas?</p>				

<b>Pregunta</b>	<b>¿Cómo estuvo antes?</b>	<b>¿Cómo estamos ahora?</b>	<b>Grado</b>	<b>¿Cuál es la propuesta a futuro?</b>
<p><b><u>15. Transparencia de los procesos</u></b></p> <p>¿Es transparente el manejo de sus recursos?. ¿Existe un mecanismo de rendición de cuentas?.</p>				
<p><b><u>16. Procesos participativos</u></b></p> <p>¿Cómo son estos procesos a nivel interno y a nivel externo? ¿A qué niveles se toman las decisiones?</p>				
<p><b><u>17. Práctica de los principios de la Institución:</u></b></p> <p>¿Se pone en práctica los principios?, ¿Con quiénes? ¿Cuáles principios? ¿Cuenta con experiencias exitosas en el tema de equidad y género y han sido socializadas?.</p>				
<p><b><u>18. Flexibilidad social y política</u></b></p> <p>Capacidad para captar, interpretar e incorporar temas que salen como parte del debate social y político de la sociedad civil ¿Cómo?, ¿Con quienes?, ¿En que momentos?.</p>				
<p><b><u>19. Credibilidad política</u></b></p> <p>Para reconstruir el reconocimiento externo. ¿Cuentan con líderes locales participando en los espacios políticos? ¿Cuál es?, ¿Con qué actores?, ¿Qué estrategias utilizan?</p>				
<p><b><u>20. Sintonía con el entorno</u></b></p> <p>¿Con que frecuencia, quienes y como hacen la evaluación del impacto de sus productos?. ¿Cumplimiento de los compromisos asumidos con actores?. ¿Existe un aporte de la Institución a los desafíos y problemas de su entorno?</p>				

### Instrumento 3.3: Matriz de Evaluación de Productos

Objetivos	Indicadores EFECTIVO PREVISTO	Línea Base del Indicador	Cumplimiento del Indicador
<u>Objetivo General:</u>			
<u>Objetivos específicos:</u>			
<u>Resultados ó productos esperados para objetivo específico 1.:</u>			
<u>Resultados ó productos esperados para objetivo específico 2.:</u>			
<u>Otros Resultados ó productos generados NO esperados:</u>			

## **ANEXO 3**

### **INFORME DE EVALUACIÓN**

A. Estructura del Informe:

***El equipo técnico que realice la evaluación de un proyecto, organizará la información para presentarla de acuerdo a la siguiente estructura.***

1. Datos generales:

***Fecha de presentación del informe, fecha en la que se realizó la evaluación, nombres y/o número de participantes.***

2. Análisis de: Insumos, Procesos, Productos y Objetivos del Proyecto:

Se refiere a una síntesis concreta del análisis realizado con los beneficiarios del proyecto y específicamente lo generado en la aplicación de los instrumentos

3. Análisis del contexto intervenido y aporte en los procesos sociales:

Se refiere a una síntesis concreta cualitativa del análisis realizado con los beneficiarios del proyecto y específicamente, sobre los posibles IMPACTOS generados en el contexto local en donde se desarrolló el proyecto. La información se genera de la aplicación del instrumento:

4. Principales problemas ó desafíos:

Se refiere a una síntesis analítica de los principales problemas que el proyecto encontró durante su ejecución, pero, además, los desafíos que se enfrentarán a futuro para continuar el proceso generado por el proyecto.

5. Conclusiones y Recomendaciones:

Sugerencias y/o acciones puntuales por realizar para garantizar el avance ó mejorar el proceso, estas sugerencias fueron generadas durante la evaluación, conjuntamente con los beneficiarios en forma participativa.

B. Anexos. Copias de los instrumentos utilizados durante la evaluación los cuales contienen la información generada en el análisis y evaluación con los beneficiarios