

## Módulo 7: Monitoreo y evaluación de proyectos

### 1. Monitoreo y evaluación (M&E)

Con el objetivo de reducir las diferencias entre la planificación o formulación de los proyectos y la realidad, es decir su implementación y resultados, es necesario llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación que significa “medir y analizar el desempeño del proyecto a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo”.

Mientras que tanto monitoreo como evaluación tienen que ver con la recolección, análisis y uso de información para soportar procesos de toma de decisiones, es necesario entender las diferencias que existen entre ambos conceptos, en términos de quien es el responsable, cuando ocurren, y para que se llevan adelante. Veamos esto en la Figura 1, donde también se incluyen la auditoría como otro elemento de control:

	<b>Seguimiento y monitoreo</b>	<b>Evaluación</b>	<b>Auditorías</b>
<b>¿Quién las ejecuta?</b>	Es llevada adelante por la propia administración del proyecto y todos los niveles asumen responsabilidad	Generalmente se emplean recursos externos para lograr objetividad en el análisis.	Exclusivamente con recurso externos
<b>¿Cuándo se ejecutan?</b>	Es un proceso que se realiza en forma continua con el desarrollo del proyecto en todas sus fases.	En forma periódica: medio término, finalización, expost.	Ex ante y una vez finalizado el proyecto.
<b>¿Para qué se ejecutan?</b>	Se busca verificar progresos, tomar acciones correctivas y actualizar planes.	Se buscan lecciones aprendidas que puedan ser aplicables a otros proyectos y como insumos para la formulación de políticas.	Provee seguridad a los actores involucrados y recomendaciones para mejorar proyectos actuales y futuros.
<b>Vinculación con la jerarquía de objetivos de la Matriz</b>	Se vincula a nivel del manejo de recursos, la realización de actividades y la obtención de resultados.	Se vincula a nivel de obtención de resultados, objetivo del proyecto y objetivo de desarrollo.	A nivel de recursos, actividades y resultados

Figura 1: Diferencias entre monitoreo, evaluación y auditorías

### 2. El seguimiento o monitoreo del proyecto

El objetivo de las actividades de monitoreo involucra la recolección de información, su análisis, la comunicación y empleo de esta información en la evaluación del avance físico y financiero del proyecto y el logro de los resultados buscados.

Se trata de un procedimiento tendiente a medir la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto, para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados. La intención es identificar lo más temprano posible los problemas de ejecución para que la solución pueda tener mayor efectividad y no seguir adelante arrastrando errores que finalmente no permitan cumplir con los plazos o con los objetivos del proyecto.

A través del monitoreo se busca:

- Identificar problemas y éxitos durante la implementación del proyecto.
- Apoyar, mediante información el proceso de toma de decisiones necesarias para la implementación.
- Detallar del empleo de recursos y resultados alcanzados.
- Mantener el interés de los actores vinculados al proyecto y su participación en el mismo.
- Evaluar los logros del proyecto y auditar actividades y el desarrollo financiero.

El monitoreo debe enfatizar fortalezas y debilidades en la implementación del proyecto permitiendo que los responsables se hagan cargo de los problemas, mejoren el desempeño, construyan resultados y se adapten a condiciones cambiantes.

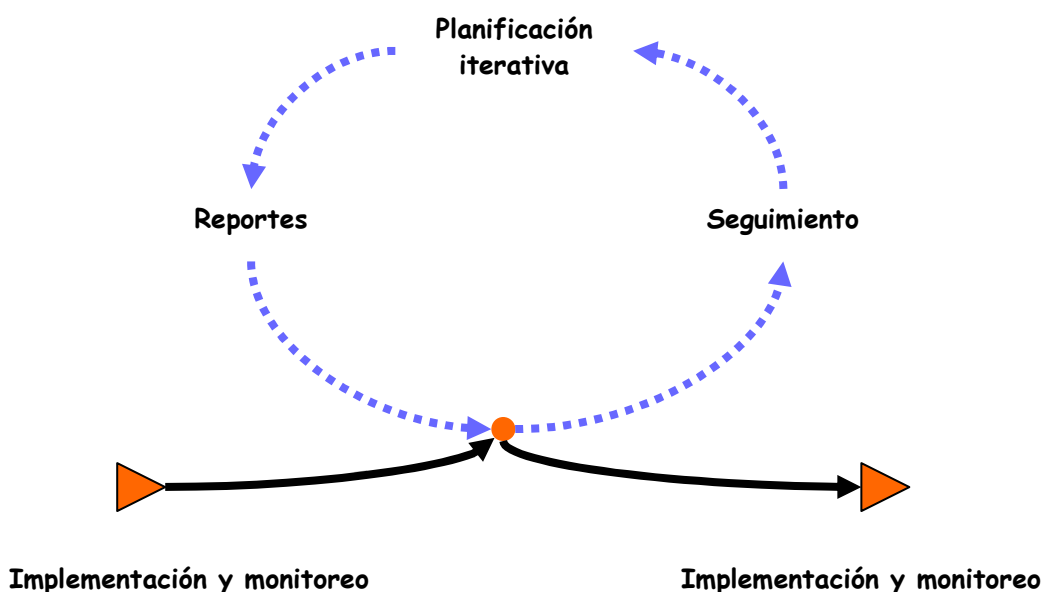
Un monitoreo, como procedimiento sistemático, tiene que ver con:

- Determinar el progreso en la ejecución del proyecto. Esto se refiere a los avances físicos, los costos, el cumplimiento de los plazos para la ejecución de actividades y la administración de los riesgos.
- Dar retroalimentación a los involucrados sobre los resultados que se van obteniendo durante la ejecución del proyecto.
- Recomendar acciones correctivas sobre problemas que afectan el desarrollo del proyecto a fin de mejorar su desempeño e incrementar la probabilidad de que alcance su objetivo.

Esto también tiene que ver con el análisis de eficiencia y efectividad del desempeño del proyecto, programado en la Matriz del Marco Lógico:

- El análisis de eficiencia indica en que medida se han realizado las actividades a tiempo y con el menor costo para producir los componentes buscados.
- El análisis de efectividad indica en que medida se produjeron los componentes y si se está logrando el objetivo del proyecto.

La implementación debe ser vista como un proceso continuo de aprendizaje donde la experiencia ganada es aprovechada y retroalimentada en un proceso continuo de planificación. Figura 2.



**Figura 2: La implementación como proceso de aprendizaje**

Si bien la planificación se sustenta en el mejor estimado de lo que ocurrirá en el futuro, también deberá modificarse a medida que avanza el proyecto para tener en cuenta lo que realmente ocurre durante la implementación. De este modo, la lógica de intervención, la programación de actividades y recursos, deberá ser periódicamente revisada, refinada y actualizada de acuerdo con la experiencia ganada de allí que se hable de planificación iterativa.

Los planes como medios de comunicación: Si convenimos que la planificación es en realidad programación, los planes sirven claramente a dos propósitos: como medios de comunicación y como medios de control.

¿Para que programar en forma estratégica? La primera respuesta es para coordinar, para asegurar que cada uno en la organización empuja hacia una misma dirección, dirección que tiene que estar perfectamente establecida.

De la programación estratégica emergen programas, cronogramas, presupuestos, etc, o sea medios para comunicar no sólo las intenciones estratégicas, pero también para informar que tiene que hacer cada subunidad en la organización.

Los planes como medios de control: Los planes como medios de comunicación informan a la gente sobre la estrategia en curso y sus consecuencias. Pero como medios de control también informan sobre los comportamientos esperados de determinados departamentos e individuos con el objeto de alcanzar la estrategia y también para comparar la realmente realizado respecto de lo programado.

La recolección de información para desarrollar un plan de monitoreo, debe centrarse en aspectos como:

1. Avances físicos: Como el suministro de insumos, desarrollo de actividades y obtención de resultados, considerando aspectos de calidad del proceso como el grado de participación de actores y la formación de capacidad local.
2. Avances financieros: Se refiere al progreso de la ejecución del presupuesto.

3. Impactos preliminares: Se refiere a las primeras respuestas generadas por las actividades del proyecto en el grupo meta (por ejemplo el uso de servicios o productos generados por el proyecto así como cambios de actitudes, nivel de conocimiento y prácticas).
4. Indagar motivos que pudieran generar respuestas adversas o inesperadas del grupo meta y que acciones de remediación pueden tomarse.

### 3. La evaluación

Es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos y los resultados de un proyecto en ejecución o completado. Su meta es determinar la relevancia del proyecto a través del logro de los objetivos planteados, los impactos logrados y la sustentabilidad de los mismos. Se produce durante todo el ciclo del proyecto y normalmente es desarrollada por personas no involucradas directamente con la operación del mismo. Cuando se trata de evaluaciones de impacto y/o sustentabilidad, la evaluación se efectúa aún varios años después de completada la ejecución.

La evaluación pregunta si un proyecto está “funcionando” y el concepto se centra en el proyecto en su conjunto tanto a nivel de procesos como de resultados.

Se habla de dos tipos de evaluaciones:

**1. Evaluaciones formativas:** Establece medios que permiten el aprendizaje y realizar modificaciones durante el ciclo del proyecto. La evaluación formativa se lleva a cabo para guiar el mejoramiento del proyecto, poniendo el énfasis en la retroalimentación para mejorar el producto final. Como ejemplo tenemos los análisis de factibilidad durante la etapa de diseño, valuaciones anuales e intermedias que se llevan a cabo durante la ejecución.

**2. Evaluación sumativa:** En general se lleva a cabo al concluir la ejecución o varios años después si es una evaluación ex post o de impactos. Se utiliza para recibir conclusiones sobre un proyecto y/o para mejorar futuros programas o proyectos. La evaluación sumativa se lleva a cabo para emitir juicios sumarios sobre aspectos críticos del proyecto.

Por lo expuesto se debe enfatizar que si bien monitoreo y evaluación son conceptos que están relacionados no son sinónimos. Mientras que el monitoreo es un **proceso continuo y permanente**, la evaluación es **puntual** y se realiza en periodos establecidos entre lapsos de tiempo más largos. El monitoreo es un proceso continuo de análisis, observación y sugerencias de ajustes para asegurar que el proyecto esté encarrilado a alcanzar su objetivo. La evaluación por su parte permite la formulación de conclusiones acerca del proceso analizado, el cual se observa a una escala mayor donde sobresalen aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto los previstos como los no previstos.

Cuando un paciente se somete a chequeos periódicos para asegurar su estado de salud, se realiza un diagnóstico basado en los síntomas que presenta el mismo y a partir de esta interpretación de los síntomas se prescribe un tratamiento. Posteriormente se hará un seguimiento para evaluar los cambios que el tratamiento provoca. Mediante el monitoreo y la evaluación formativa, se le toma el pulso al proyecto y se obtiene un diagnóstico que permite dictar un tratamiento basado en la implementación de acciones correctivas. Finalmente se hace un seguimiento para evaluar los cambios esperados.

El informe de evaluación debe reflejar en su estructura los criterios principales de la evaluación realizada tomando en cuenta la naturaleza del proyecto, el momento en el cual la evaluación es conducida, y los destinatarios de este trabajo. Así una evaluación de medio término en un proyecto, se centrará en temas como la continuidad y relevancia del proyecto, su eficiencia y

primeros indicadores de efectividad, mientras que una evaluación ex - post se centrará más en aspectos vinculados con impactos logrados y sustentabilidad.

**Información requerida y criterios de evaluación:** Los criterios de evaluación generalmente aceptados por la mayoría de las instituciones donantes son:

**Relevancia:** Se evalúa la concordancia del objetivo del proyecto con el problema que vino a resolver y con el contexto dentro del cual el mismo se desarrolla. Se debe incluir una valoración de la calidad de las etapas de preparación del proyecto y su diseño posterior (la lógica y alcance del proceso de planificación, y la lógica interna y coherencia del diseño del proyecto).

**Eficiencia:** Se evalúa el hecho que los resultados planificados por el proyecto hayan sido alcanzados a costos razonables. Se estudia cuan bien fueron aprovechados los recursos para la ejecución de actividades, en cuanto a calidad, cantidad y tiempo, y la calidad de los resultados obtenidos. Esto puede requerir comprar enfoques alternativos (estrategias), para alcanzar los mismos resultados.

**Efectividad:** Valora la contribución de los resultados alcanzados por el proyecto para lograr el objetivo del mismo y también valora como afectaron los supuestos el desarrollo del proyecto.

**Impacto:** Se refiere a los efectos logrados por el proyecto en un entorno más amplio y su contribución a la política general o los objetivos sectoriales.

**Sustentabilidad:** Se valora la posibilidad que los beneficios generados por el proyecto continúen produciéndose más allá de la finalización del mismo.

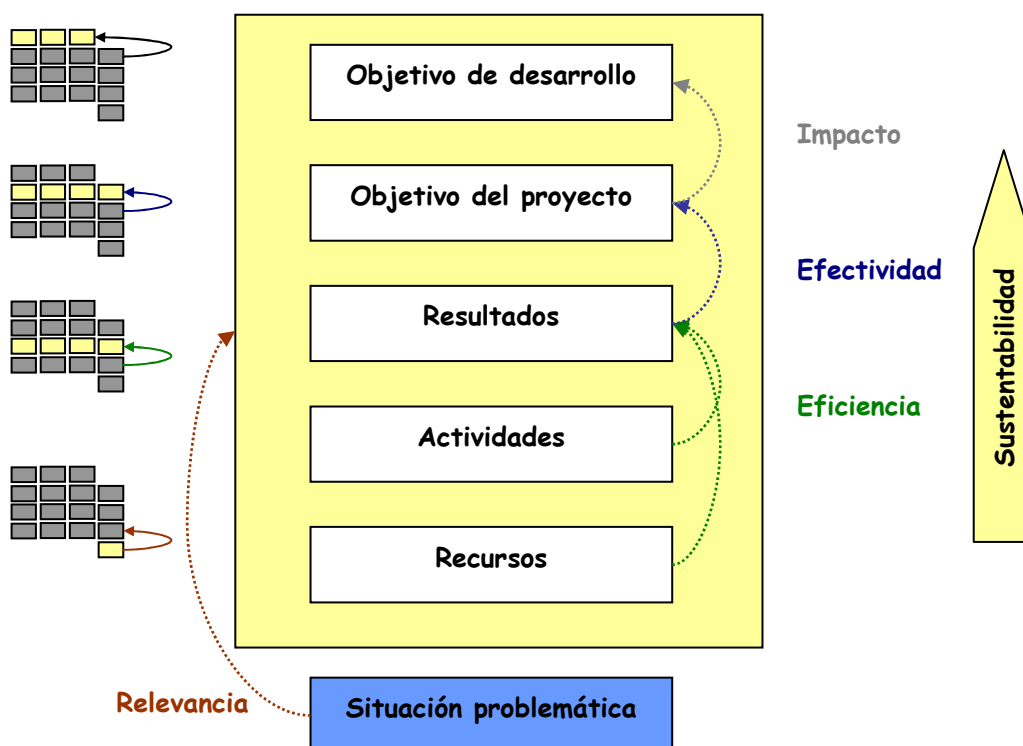


Figura 3: La Matriz del Marco Lógico y los criterios de evaluación

En la Figura 3, se presenta una relación esquemática entre estos criterios de evaluación presentados y la estructura de la Matriz del Marco Lógico.

#### 4. Cuando se hace monitoreo y evaluación

Con frecuencia se considera que la vida de un proyecto se circunscribe a la etapa en que se producen desembolsos o sea la etapa de ejecución. En los primeros documentos del curso mencionamos que este ciclo comienza con la planificación del proyecto y se extiende hasta que se completan las actividades previstas. Se hablaba de las fases de **identificación** (conceptualización), **concepción** (formulación, planificación, diseño) y **ejecución**. A los fines del M&E, se considerará también una fase de **operación** luego de la etapa de ejecución.

En asociación con el ciclo de vida del proyecto, en cada etapa del mismo se efectúan diferentes tipos de evaluaciones que tienen por objetivo básicamente medir la conveniencia de asignar recursos, continuar, modificar, terminar o incorporar lecciones aprendidas respecto del proyecto. Figura 4

a) **En las fases de identificación y concepción:** Los primeros pasos de M&E se toman en esta etapa de preparación y esto se pone en evidencia durante la elaboración de la Matriz del Marco Lógico. Aquí se definen parámetros de desempeño del proyecto, se determinan líneas de base, puntos de referencia e indicadores. Al determinarse indicadores y medios de verificación se establecen las condiciones para futuras evaluaciones y ajustes de los proyectos. Aquí aparece lo que se conoce como **Evaluación ex ante**, que permite analizar el contexto socioeconómico e institucional donde destacan los problemas analizados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos y la estrategia de acción.

b) **En la fase de ejecución:** La gran mayoría de las evaluaciones intermedias que se realizan sobre el desempeño del proyecto, se consideran formativas ya que el objetivo básico que se persigue es la mejora del desempeño del proyecto.

Este tipo de evaluación corresponde a una supervisión para controlar aspectos de tiempo, costos y calidad. Se realiza una comparación entre estas variables, tal y como fueron establecidas en la planificación, con el momento en que el proyecto está en ejecución, estimándose si hay desviación respecto de lo planificado y si es necesario tomar medidas correctivas. Así encontramos las **Evaluaciones intra** que se desarrollan durante la ejecución, y evalúa el proceso mientras se están desarrollando, identificando aciertos, errores y dificultades y también las **Evaluaciones post**, que concuerdan con la inmediata finalización de la ejecución, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos del mismo.

c) **En la fase de operación**, también conocida como etapa post proyecto se realizan evaluaciones sumativas, **Evaluaciones ex – post**, que examinan los impactos del proyecto a su terminación o sea en el mediano y largo plazo. Se busca determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados en un proyecto.

Ciclo de vida del proyecto	Tipo de evaluación	Herramientas formales	Productos
<b>Preparación</b> (también identificación)	Evaluación Ex-Ante	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marco Lógico</li> <li>▪ Instrumentos de análisis económico, financiero, ambiental e institucional.</li> <li>▪ Diagnósticos</li> <li>▪ Datos de referencia</li> </ul>	Diseño de proyectos mejorados y evaluables.
<b>Ejecución</b>	Evaluaciones Intra y Post	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Matriz del Marco Lógico</li> <li>▪ Seguimiento y monitoreo de ejecución</li> <li>▪ Evaluación intermedia de ejecución</li> <li>▪ Evaluación Post</li> </ul>	Mejor gestión y desempeño de los proyectos.
<b>Operación</b>	Evaluación Ex-post	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación Ex Post o de impactos</li> </ul>	Diseño de proyectos, políticas y estrategias

Figura 4: Evaluaciones en el ciclo de vida del proyecto

## 5. Características de un buen plan de MyE

Un buen plan de M&E, debe reunir algunas características entre las cuales se deben destacar las siguientes:

- **Sistémico:** Significa que debe ser planeado cuidadosamente e integrado plenamente en todo el ciclo del proyecto.
- **Participativo:** Los involucrados importantes forman parte del diseño y de la ejecución del plan de M&E.
- **Centrado en el desempeño:** Significa que se dirige a examinar si los resultados están de acuerdo con el Propósito del proyecto. Concentrarse en el desempeño significa que es necesario identificar áreas de pobre desempeño para realizar ajustes tan pronto como sea posible. Si bien el objetivo del proyecto no va a cambiar durante su ejecución, puede alterarse su estructura (componente, resultados y actividades) a fin de aumentar la probabilidad de que alcance dicho objetivo.
- **Dirigido al aprendizaje:** El mensaje central del M&E es convertir las experiencias en lecciones que permiten mejorar el proyecto.
- **Guía para la toma de decisiones:** Esto se cumple cuando se promueve la toma de decisiones ya sea de continuar o cambiar sobre la base firme que proporciona contar con información adecuada.

## 6. La información que integra un plan de M&E

**Tipo de información:** Podemos clasificar la información empleada en cualitativa y cuantitativa, lo que está vinculado con el tipo de variables y los datos que se desea construir. La información cuantitativa se refiere a números, tamaño, frecuencias, etc.; mientras que la cualitativa se refiere a opiniones obtenidas mediante encuestas o entrevistas y permitiría entre otras cosas evaluar el grado de aceptación del proyecto por parte de los beneficiarios. .

**Fuente de la información empleada:** Las primeras fuentes a las cuales se recurren se conocen como fuentes secundarias y suelen ser las más económicas aunque no siempre se ajustan a la calidad de la información buscada. Entre las fuentes secundarias encontramos datos que existen, pero que no están publicados y otros que integran informes publicados por agencias de gobierno y/o organismos internacionales.

Las fuentes secundarias presentan problemas en cuanto a la periodicidad de su actualización, la objetividad de la misma y el nivel de desagregación que presentan.

Luego aparecen las fuentes primarias donde destacan la observación directa, las entrevistas y los cuestionarios. Esta información no está disponible en fuentes existentes y por lo tanto debemos construirla. Una ventaja de emplear fuentes primarias es que genera participación muy directa de los propios beneficiarios del proyecto.

**Problemas en la recopilación de la información:** Se relacionan principalmente con el muestreo, los grupos de control y la causalidad. El muestreo se refiere a que muchas veces por la cantidad de intervenciones es imposible obtener información de cada uno de los afectados por el proyecto. Para esto se aplican técnicas de muestreo que significa evaluar a una parte de ellos y a partir de los datos obtenidos inferir que los mismos se aplican al resto. Se dice que para que el muestreo sea científicamente aceptable debe ser representativo, aleatorio y tener suficiencia estadística.

Metodológicamente para conocer los verdaderos efectos de una intervención es necesario comparar los cambios producidos en la población objetivo con otra población muy similar que no ha sido afectada por la intervención. Esto es lo que se conoce como “situación con proyecto y situación sin proyecto”. La población no tratada por la intervención se conoce como grupo de control.

La causalidad se refiere a lo ya mencionado sobre el problema de la “atribución al proyecto”. Esto es ¿Cómo sabemos y podemos demostrar que el proyecto está causando los cambios que observamos en el proceso de monitoreo y evaluación? El proyecto se desenvuelve en un contexto o entorno sobre el que no tiene dominio absoluto por lo que seguro interactúan otros factores que pueden tener influencia en los cambios observados.

**Calidad de la información:** En la medida que se utilicen más indicadores, se combinen métodos cualitativos y cuantitativos, se empleen técnicas participativas para recopilar información y se capacite tanto a los que recogerán la información y evaluarán la misma, se podrá mejorar la calidad de la evaluación realizada.

**Análisis de la información:** Para realizar un buen análisis de la información es necesario seguir al menos algunos pasos básicos. Para saltar de la información al análisis, del “que al porque” y generar recomendaciones, se deben cumplir los pasos de descripción, interpretación y finalmente recomendaciones.

La descripción es el paso por el cual se organizan los datos brutos y se presentan de manera claramente entendibles. Una vez completada la descripción se inicia la interpretación que significa examinar más a fondo los datos recogidos para poder arribar a conclusiones. Finalmente las recomendaciones son sugerencias de acción basadas en la interpretación de los datos.

## Monitoreo de impactos<sup>1</sup>

De manera creciente los programas y proyectos de desarrollo tienen que justificarse a partir de sus impactos alcanzados. Es por eso que el enfoque del monitoreo orientado hacia impactos es de vital importancia para la Cooperación al desarrollo.

Volvamos a evaluar los distintos niveles de monitoreo que se pueden realizar durante la ejecución de un proyecto:

- Monitoreo de actividades
- Monitoreo de resultados (¿Qué hemos logrado?)
- Monitoreo del proceso (¿Cómo hemos llegado a ....?)
- Monitoreo de impacto (¿Qué efectos tiene nuestro trabajo?)

Entendemos por impacto al cambio de un estado como consecuencia de una intervención. Los impactos pueden ser planificados o no planificados, positivos o negativos. Se producen desde el primer momento de la intervención y durante toda la duración del proyecto y en ámbitos muy diversos.

Hacer un monitoreo de impactos significa detectar los cambios positivos y negativos ocurridos en relación con la intervención y definir si estos cambios son atribuibles a las acciones del proyecto.

## Recomendaciones

- Cuando se ejecuta un programa de monitoreo del proyecto, es muy importante no perder de vista a quien va dirigida la información y que tipo de información se requiere. Una recomendación muchas veces mencionada es referirse a no recolectar más información que aquella que se podrá procesar y que realmente es de utilidad en el proceso de toma de decisiones. Más información no siempre significa mejor información.
- También existe el riesgo de armar un sistema de monitoreo puramente extractivo, que releve información que sólo es útil para los niveles de planificación o diseño de políticas y poco o nada pueden aportar para mejorar la implementación del proyecto y construcción de capacidad local.
- La definición de que información se va a recolectar se realiza teniendo en cuenta los objetivos del proyecto, los intereses y capacidades de los actores, la estructura institucional y de gestión y las responsabilidades en la toma de decisiones. Siempre la primacía debe darse a los encargados de la implementación.

Ligado a este punto está el cómo se recogerá la información. Siempre es recomendable emplear los sistemas existentes de recolección de información y si esto no fuera posible debe considerarse los costos asociados a la creación de un nuevo sistema.

- Debe existir un plan contra el cual contrastar resultados. Sin la existencia de un plan las tareas de monitoreo y evaluación resultan en extremo difícil. El plan provee la referencia (benchmark), contra la cual medir los avances del proyecto y establecer criterios de desempeño como eficiencia y eficacia.

---

<sup>1</sup> En este punto es recomendable revisar los conceptos del Anexo 6: Cadena de resultados

El enfoque del marco lógico es una herramienta extremadamente útil para soportar el establecimiento de un sistema de monitoreo. Veamos como aporta cada uno de los pasos desarrollados en el proceso del Marco Lógico al sistema de monitoreo.

**Análisis de la situación existente:** Nos informa del interés de los actores, de las capacidades institucionales incluyendo las necesidades de información que existen. También nos permite conocer las debilidades y fortalezas de los sistemas actuales de monitoreo y evaluación.

**La Matriz del Marco Lógico:** Nos provee un conjunto de objetivos con sus respectivos indicadores (expresados en forma cualitativa y cuantitativa), y las fuentes de información, todo lo cual será empleado para el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación. También nos provee una serie de supuestos que deberán ser observados con especial atención como parte del plan de gestión de riesgo del proyecto. Finalmente un punto claro de referencia contra el cual establecer los avances del proyecto.

**Programa de actividades:** Obtenemos al menos un plan operativo anual contra el cual el progreso de implementación puede evaluarse (tareas a desarrollar, tiempo, responsables, duración).

**Programa de recursos y presupuesto:** Nos brinda un presupuesto operativo que está íntimamente ligado al plan de actividades y resultados. Es un punto de referencia claro para el monitoreo financiero y de recursos ya que facilita la comparación entre lo realmente empleado y lo planificado. Finalmente una fuente de consulta sobre el origen de los recursos que serán empleados en las propias tareas de monitoreo y evaluación.