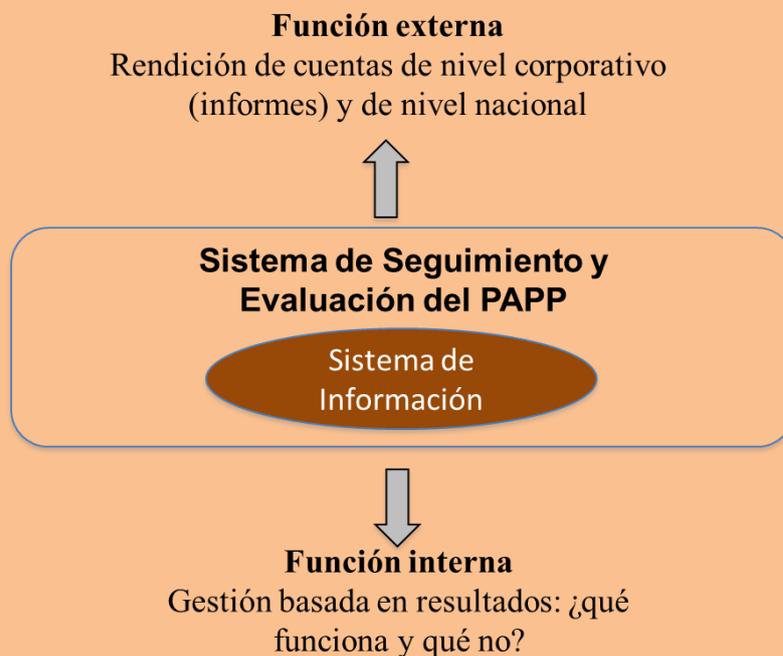




EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS: BOLIVIA 2008-2011

VOLUMEN 2: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS



Informe de Evaluación

Evaluation Branch
Division for Oversight Services (DOS)

New York, diciembre de 2011



Equipo de Evaluación	
<u>Oficina de Evaluación:</u> Jefa de Equipo	Alexandra Chambel
Especialista de Evaluación	Valeria Carou Jones
<u>Expertos externos:</u> Experto líder en Sistemas de Monitoreo, Evaluación y Metodología	Jordi Del Bas
Experta en Salud Sexual y Reproductiva e Igualdad de Género	Silvia Salinas
Experto en Población y Desarrollo	Guido Pinto

EVALUACION DEL PROGRAMA DE PAIS: BOLIVIA

Copyright © UNFPA 2011, todos los derechos reservados.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del United Nations Population Fund, su Junta Ejecutiva los Estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación independiente de UNFPA Evaluation Branch, Division for Oversight Services.

Fotos proporcionadas por UNFPA Evaluation Branch.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACOBOL	Asociación de alcaldesas y concejales de Bolivia
ATLAS	Sistema de registro de gestión, rendición de cuentas y consolidación de la información a nivel corporativo global para todas las Oficinas de País
CACU	Cáncer de cuello uterino
CAD	Comité de ayuda al desarrollo
CISE	Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP
CNAMIB	Confederación de Mujeres Indígenas de Bolivia
COAR	Country Office Annual Report/ Informe anual de la Oficina de País
CPAP	Country Programme Action Plan/ Plan de Acción del Programa de País
CPD	Country Programme Document/ Documento del Programa de País
DEX	Ejecución directa (por UNFPA)
DOS	Division for Oversight Services
DSR	Derechos de salud reproductiva
DSSR	Derechos de salud sexual y reproductiva
ENAJ	Encuesta Nacional de Juventudes
ENDSA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EPS	Educación para la sexualidad
EVALUN-LAC	Red regional de evaluación de las naciones unidas para américa latina
HMPAT	Herramienta de monitoreo del Plan Anual de Trabajo
HSB	Hombres que tienen relaciones sexuales con hombres
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITS	Infecciones de transmisión sexual
LACRO	Oficina Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe (Panamá)
LdB	Línea de base
NEX	Ejecución nacional
MRR	Marco de resultados
MSE	Marco de seguimiento y evaluación
MYFF	Multi-year funding framework / Marco de financiamiento multianual
MyE	Monitoreo y Evaluación
ND	No disponible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAPP	Plan de Acción del Programa de País
PAT	Plan Anual de Trabajo (firmado entre el UNFPA y las contrapartes implementadoras) / Annual Work Plan (AWP)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PSE	Plan de seguimiento y evaluación
PyD	Población y desarrollo
RMT	Revisión de medio término
SAFCI	Salud familiar comunitaria e intercultural
SPR	Standard Progress Report
SSR	Salud sexual y reproductiva
SSR&D	Salud sexual y reproductiva y derechos
SSyE	Sistema de Seguimiento y Evaluación
SyE	Seguimiento y evaluación
SUMI	Seguro universal maternoinfantil
SUSALUD	Seguro universal de salud
UDAPE	Unidad de análisis de políticas sociales y económicas
UNICEF	United Nations Children's Fund – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework/ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

ESTRUCTURA DEL VOLUMEN 2

El volumen 2, que consta de cuatro partes y es parte integral del informe de evaluación, incluye todos los documentos asociados al análisis del sistema de seguimiento y evaluación de la Oficina de País presentado en el capítulo 6 del informe.

La decisión de incluir un volumen específico se basa en la creciente importancia que el UNFPA viene dando, en el nivel corporativo, a los sistemas de seguimiento y evaluación dentro del marco de la gestión basada en resultados. En este contexto, el análisis de los sistemas de seguimiento y evaluación de las Oficinas de País es uno de los aspectos abordados de manera sistemática en la nueva metodología de evaluación de los Programas de País.

La parte 1 da a conocer la herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación, uno de los instrumentos utilizados por el equipo de evaluación para analizar el sistema de seguimiento y evaluación (SSyE) del Plan de Acción del Programa de País (PAPP). Esta parte presenta las variables de referencia que han servido de base para la valoración del Sistema.

La parte 2 presenta la herramienta para la evaluación de calidad de los indicadores del PAPP, un instrumento interno de análisis utilizado por el equipo evaluador para valorar la calidad de los indicadores, aspecto clave examinado durante el análisis del SSyE.

La parte 3 comprende una breve guía práctica para la formulación de los indicadores del Marco de Seguimiento y Evaluación. Este documento complementa la herramienta anterior y se basa en un ejercicio realizado durante la presente evaluación con oficiales de programa y personal técnico especializado en cada una de las áreas focales de la Oficina. El documento ha sido concebido como un recurso práctico para el personal de la Oficina a la hora de diseñar y formular los indicadores del próximo Marco de Seguimiento y Evaluación.

La Evaluación del Programa de País de Bolivia es parte de una prueba piloto efectuada en torno al primer borrador de la metodología para Evaluaciones de Programa de País del UNFPA. Esta guía es parte de la prueba piloto y se ha elaborado para ser utilizada como insumo en la elaboración del borrador final de la metodología. En este sentido, es un producto excepcional.

La parte 4 presenta el Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación, un documento que detalla las principales recomendaciones del informe de evaluación asociadas con el sistema de seguimiento y evaluación del Programa de País. El plan de mejora pretende ser una herramienta de apoyo para la Gerencia de la Oficina a fin de efectuar los ajustes y mejoras necesarias a fin de desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación efectivo y de calidad.

Los principales insumos utilizados para la elaboración del Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación son el resultado de aplicar las herramientas presentadas en las partes 1 y 2 de este documento.

CONTENIDO

ACRÓNIMOS Y SIGLAS.....	3
ESTRUCTURA DEL VOLUMEN 2.....	5
Parte 1: Herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación (SSyE).....	7
Parte 2: Herramienta para la evaluación de calidad de los indicadores del Plan de Acción del Programa de País (PAPP).....	13
Parte 3: Breve guía práctica para la formulación de indicadores en el Marco de Seguimiento y Evaluación.....	29
Parte 4: Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación	50

Diagramas

Diagrama 1: Secuencia del análisis de calidad de los indicadores, antes de su inclusión en el Marco de Seguimiento y Evaluación.

Diagrama 2: La doble función del sistema de seguimiento y evaluación del PAPP.

Tablas

Tabla 1: Herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación.

Tabla 2: Valores totales de los criterios de evaluación de calidad.

Tabla 3: Tabla de evaluación de calidad de los indicadores del PAPP.

Tabla 4: Lista de comprobación para la formulación de indicadores en el MSE.

Tabla 5: Tipología de acciones contemplada en el Plan de Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación

Tabla 6: Partidas principales del presupuesto para un seguimiento basado en resultados.

Tabla 7: Planilla de seguimiento del Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación

Parte 1: Herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación (SSyE)

Introducción

Esta es una de las herramientas utilizadas por el equipo de Evaluación a la hora de analizar el sistema de seguimiento y evaluación (SSyE) del Plan de Acción del Programa de País (PAPP) y presenta las variables de referencia en torno a las cuales se ha evaluado el sistema. Los resultados de la tabla han sido utilizados como insumos en el capítulo 6 del Informe “Sistemas de Seguimiento Evaluación del Programa de País” y en el “Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación” incluido en la parte 4 de este volumen.

La herramienta tiene dos propósitos principales:

- i) Obrar como instrumento interno de análisis para el equipo evaluador. En este sentido, la tabla proporciona de manera resumida un retrato instantáneo de la situación del SSyE en cuanto a sus facetas y características principales.
- ii) Servir a la Oficina de País de Bolivia como marco de referencia a la hora de mejorar el SSyE. Pese a ser una herramienta interna del equipo de evaluación, la tabla se adjunta no solo para que la Oficina pueda observar cómo se ha realizado el análisis, sino también ponderar cuán lejos se está de un SSyE completo y realice el seguimiento de los aspectos del Sistema que requieran mejoras. Así pues, la tabla pretende ser una herramienta para que la Oficina pueda valorar la calidad del sistema de manera periódica.

La herramienta consiste en una tabla **estructurada en cuatro columnas**:

Características del sistema de seguimiento y evaluación

Esta columna consigna los principales componentes y facetas que abarca un sistema de SyE. Representan los elementos esenciales que debe incluir todo sistema completo y operativo de seguimiento y evaluación.

Aspectos por comprobar

Esta columna describe los aspectos que deben ser analizados en torno a cada una de las características del sistema enumeradas en la primera columna. Los aspectos están formulados como preguntas.

Calidad o estado

Esta columna ilustra de modo visual el estado del sistema de SyE en el momento de la Evaluación del Programa de País. La columna se completa con las respuestas a las preguntas de la columna precedente (“*aspectos por comprobar*”) y contempla tres escenarios posibles:

+	La respuesta es claramente positiva. El aspecto o la característica están bien enfocados y no hay necesidad de hacer mejoras significativas.
○	La respuesta es positiva, pero con reservas o excepciones importantes. El aspecto o la característica funcionan bien en general, pero hay algunas deficiencias y, en todo caso, deben ser mejorados.
-	La respuesta es negativa. El aspecto o la característica no son operativos ni funcionales, o en caso de ser operativos, su funcionamiento es deficiente y las repercusiones de ello son claramente negativas. En estos casos, es menester efectuar mejoras sustanciales.

Para llevar a cabo las valoraciones de *estado o calidad* se ha tomado como punto de referencia un sistema de seguimiento completo (de conformidad y basado en resultados). Por esta razón, en la

mayoría de los aspectos de la tabla, las valoraciones han sido afectadas por la falta de un sistema basado en resultados.

Comentarios: Esta columna incorpora explicaciones adicionales de carácter cualitativo a las tres opciones de respuesta para cada una de los aspectos o características.

Tabla 1: Herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación

Características del sistema de SyE	Aspectos por comprobar	Calidad o estado	Comentarios
Tipología y naturaleza del Sistema			
Tipología	¿Es un sistema basado en actividades, basado en resultados o incluye ambas opciones?	○	Sistema basado en seguimiento de insumos y actividades (seguimiento de conformidad). El seguimiento basado en resultados es inexistente. Recientemente (2011), las herramientas de seguimiento han incorporado el seguimiento de subproductos en el nivel del PAT; pero no hay seguimiento de productos de nivel agregado (en el Marco de Seguimiento y Evaluación -MSE).
Naturaleza	¿El sistema es liderado por UNFPA, gestionado conjuntamente con las contrapartes de Gobierno o liderado por las contrapartes de gobierno?	-	Las contrapartes de Gobierno no intervienen en el seguimiento del PAPP; no hay revisiones anuales ni ejercicios de revisión conjunta del MSE. Los socios ejecutores intervienen en el seguimiento, pero solo en el nivel de los insumos y actividades.
Sistema de gestión de la información			
Diseño y estructura	¿Existe in sistema de gestión información asociado al sistema de SyE?	-	No existe un sistema de información referido al seguimiento de productos y resultados (<i>outcomes</i>) del Programa de País. Se genera información de seguimiento de las actividades, pero no está sistematizada.
	El sistema de información está formalizado en un documento escrito ej. Manual operacional	-	No existe ningún documento de referencia asociado con los procesos de gestión de la información relacionados con el seguimiento del PAPP, en el caso del seguimiento de insumos y actividades.
Recolección de datos	¿Define el sistema qué tipo de información recolectar y quien debería recolectarla?	○	Definido en el Cuadro E-1 (papel de los diversos actores del país en la toma de decisiones, y uso de herramientas de monitoreo y evaluación) del PSE. No obstante, los procesos de gestión de la información que se derivan del cuadro no son operativos para algunos de los actores (autoridades de gobierno en el área de Coordinación; gerente de Componente de Programa).
	¿La frecuencia de recolección de datos está bien definida y es adecuada?	○	La frecuencia de la recolección de datos en cuanto a actividades e insumos es definida e instrumentada mediante la Herramienta de Monitoreo del Plan Anual de Trabajo (HMPAT). Sin embargo, la frecuencia es irregular (no siempre trimestral) y no existe recolección de datos asociados a productos.
	¿El grado de profundidad/análisis de la información es adecuado en relación a las necesidades de información y gestión del Gobierno?	-	El grado de profundidad no es adecuado porque (i) no hay un insumo del Gobierno referido a las necesidades de información generada por el SSyE del PAPP; (ii) los mecanismos en base a los cuales compartir la información generada no están en funcionamiento.
Flujos de información	¿Define el sistema quien debería reportar a quién?	○	Solo parcialmente en cuanto a actividades e insumos. La secuencia de los flujos de información no está explícitamente formalizada en ningún documento.
	¿Llega la información a las personas apropiadas de manera oportuna y eficiente?	○	Parcialmente. No llega información (porque no se genera) en el nivel de los productos y resultados del Programa de País; y en el nivel de los insumos y las actividades llega, pero no siempre con la frecuencia óptima dado que la HMPAT a veces se entrega con una periodicidad superior a los tres meses (semestralmente y anual en algunos casos).
	¿Son apropiados los formularios y fichas usadas para reportar información?	○	Los formularios utilizados para transmitir información sobre insumos, actividades y productos en el nivel del PAT (que no a nivel agregado/CPAP) son adecuados y se han mejorado recientemente de manera substancial. No hay formularios para presentar información sobre productos de manera desglosada.

Características del sistema de SyE	Aspectos por comprobar	Calidad o estado	Comentarios
	¿El sistema provee retroalimentación a las contrapartes locales?	○	No hay retroalimentación basada en evidencias en cuanto a las contrapartes de gobierno en el marco del SSyE del PAPP. Se da retroalimentación a los socios de ejecución en base a la HMPAT.
Recursos			
Recursos financieros	¿Hay disponible un presupuesto para SyE en la Oficina País?	-	No hay un presupuesto de SyE separado del programa. Las partidas de SyE está asociadas a los PAT (de ejecución DEX o NEX) e incluyen solo gastos asociados al seguimiento de conformidad (<i>compliance monitoring</i>). No hay un presupuesto para el seguimiento basado en resultados.
	¿Tienen las contrapartes pertinentes asignaciones presupuestarias para implementar el sistema?	-	Las contrapartes de Gobierno, especialmente el VIPFE como Organismo Nacional de Coordinación del PAPP, carece de recursos —tanto humanos como financieros— para asumir sus funciones dentro del sistema. No todos los socios sectoriales (ministerios) tienen asignaciones presupuestarias específicas para el seguimiento de la parte pertinente del sistema (resultados o <i>outcomes</i>)
Recursos humanos	¿Hay una persona encargada de la gestión del sistema de SyE en la Oficina País?	○	La Oficina dispone de un punto focal de SyE, función que asume un Asistente de Programa. Este puede dedicar solo un 10% de su tiempo a las funciones de punto focal. No hay un oficial de Monitoreo y Evaluación con dedicación exclusiva.
	¿Las responsabilidades en cuanto a SyE están asignadas al personal de la Oficina de forma clara?	-	No hay una asignación clara ni formalizada de las responsabilidades referidas al SyE. Los términos de referencia (<i>job description</i>) del punto focal no incluyen la descripción de sus tareas en el ámbito de SyE como punto focal. Más allá de las tareas de <i>seguimiento de conformidad</i> , el personal técnico de la oficina no tiene asignadas funciones ni papeles claros en relación con el SyE.
	¿Tiene el personal la capacidad adecuada para implementar las tareas de SyE?	-	La capacidad instalada es insuficiente para implementar un sistema de gestión y seguimiento basado en resultados, de acuerdo con las prerrogativas del Plan Estratégico. No se están llevando a cabo las disposiciones del Plan (párrafos 87 y 88) referidas a capacitación y aprendizaje continuo y al aumento de la capacidad del UNFPA. No hay mayores problemas en cuanto al <i>seguimiento de conformidad</i> , pero el personal no recibe formación sobre las herramientas de SyE, lo cual afecta a la calidad y al uso óptimo de los instrumentos.
	¿Aprovecha y capitaliza el sistema las capacidades locales a la hora de recolectar información?	○	Hay debilidades estructurales en cuanto a la recolección general de información en el país, lo cual dificulta el aprovechamiento. Encima de esto, el hecho que el SSyE del PAPP no involucre a las contrapartes de Gobierno de manera activa dificulta el aprovechamiento de la capacidad existente (aunque sea poca). Por otro lado, el nuevo formato de la HMPAT es un buen avance, aunque no existe una estrategia explícita de aprovechamiento.
	¿Contribuye el sistema a la construcción de capacidades para la recolección de información?	○	Lo hace en relación con los insumos (seguimiento presupuestario) y las actividades, pero no con respecto a productos y resultados del programa; contribuye de manera indirecta, a través de la involucrar a los socios de ejecución en la elaboración de informes. No hay construcción de capacidades de las contrapartes gubernamentales.
Indicadores			
Factibilidad de los objetivos	¿Son alcanzables los productos y resultados (<i>outcomes</i>) asociados a los indicadores?	-	Varios de los productos contenidos en la MRR y en el MSE están formulados en términos de resultados (<i>outcomes</i>) del Programa de País y no de productos atribuibles al UNFPA.
	¿Son los indicadores pertinentes en su mayor parte?	+	El 78% de los indicadores analizados en el Marco de Seguimiento y Evaluación (MSE) revisado son pertinentes.

Características del sistema de SyE	Aspectos por comprobar	Calidad o estado	Comentarios
Calidad de los indicadores	¿Son los indicadores específicos en su mayor parte?	+	El 89% de los indicadores analizados en el MSE revisado son pertinentes.
	¿Son los indicadores operativos en su mayor parte?	-	Prácticamente ninguno de los indicadores del MSE es operativo; esto es, ninguno de ellos puede utilizarse de manera práctica para medir el grado de consecución de productos y resultados del Programa de País.
Papel de las evaluaciones en el sistema			
Integración en el sistema de SyE	¿Se seleccionan y planifican las evaluaciones de manera que respondan a las necesidades de información y toma de decisiones de la Oficina País?	-	No existe un proceso ordenado y planificado para las evaluaciones. La Oficina ha tenido una actitud reactiva más que proactiva frente a las pocas evaluaciones realizadas hasta la fecha. No ha habido evaluaciones de producto ni de resultados (<i>outcomes</i>) del Programa de País. La única excepción ha sido la Revisión de Medio Término (RMT) del PAPP, que ha contribuido de forma directa al proceso de revisión estratégica y al diagnóstico institucional de la Oficina.
	¿Son los resultados de las evaluaciones incorporados a los procesos de gestión y toma de decisiones?	-	Solo en el caso de la RMT. El hecho de que no haya un proceso de planificación estructurado referido a las evaluaciones hace que sus resultados no se incorporen a los procesos de decisión. Las dos evaluaciones de ejes temáticos —ambas de medio término— se realizaron con retraso, lo cual obstruyó el empleo de los resultados de dichas evaluaciones.
	¿Se utilizan los resultados de las evaluaciones para actualizar el marco de resultados del PAPP?	-	Solo en el caso de la RMT y sólo hasta cierto punto. Se hizo una revisión del MRR y del MSE pero solo afectó a indicadores (no se reformularon productos ni resultados del programa). Además, esta revisión no ha sido vinculante (no se revisaron las matrices de manera oficial), sino que se planteó como ejercicio interno.
Alineación	¿Forman parte los actores nacionales del proceso de diseño de las evaluaciones y se comparten los resultados de las evaluaciones con ellos?	○	Los actores nacionales forman parte de evaluaciones relacionadas con el Programa de País (RMT y la presente Evaluación de Programa de País): dan insumos a los términos de referencia y los resultados de la evaluación se comparten con ellos – para la presente evaluación se ha constituido un grupo de referencia. Dicho esto, el papel algunos actores clave (VIPFE, por ejemplo) en el diseño de las evaluaciones es aún mínimo.
Seguimiento de riesgos e hipótesis ¹			
Hipótesis	¿Ha identificado la Oficina de manera acertada las principales hipótesis que afectan al programa país?	+	La Oficina realiza un seguimiento regular de la hipótesis mediante las funciones del Representante Residente y las actividades de incidencia del equipo de gerencia de la Oficina de País. El análisis de las hipótesis tiene lugar, de índole interna, en las reuniones mensuales de gerencia.
	¿Está la Oficina en una posición de conseguir información precisa y de forma oportuna sobre las hipótesis?	+	Sí; gracias a las relaciones fluidas con las contrapartes de Gobierno y otras agencias de desarrollo en el país, y al buen posicionamiento que tiene la Oficina en el nivel institucional en el país a día de hoy.
Riesgos	¿Ha identificado la Oficina de manera correcta los principales riesgos que pudieran afectar al programa país?	+	El seguimiento de riesgos también tiene lugar mediante las funciones del Representante Residente y las actividades de incidencia del equipo gerencial de la Oficina de País. En el ámbito interno, el análisis de riesgos tiene lugar en las reuniones mensuales de gerencia.
			Sí; gracias a las relaciones fluidas con las contrapartes de Gobierno y otras agencias de desarrollo locales, y

¹ Las hipótesis son aspectos requeridos (es decir, que deben darse) para que los productos y resultados del programa se logren de manera satisfactoria. Los riesgos son aspectos clave que podrían poner en peligro la consecución de los productos y resultados del programa. Ambos factores quedan fuera del control del UNFPA.

Características del sistema de SyE	Aspectos por comprobar	Calidad o estado	Comentarios
		+	al buen posicionamiento institucional que, al día de hoy, tiene la Oficina en el país.
Formalización	¿Está el seguimiento de los riesgos e hipótesis formalizado y registrado en un documento escrito?	-	No hay ninguna herramienta o documento en el que se formalice el seguimiento de factores externos que puedan afectar al Programa de País, lo cual impide: 1) la gestión y el seguimiento estructurado de tales factores; 2) compartir y transferir información de manera sistemática; y 3) valoraciones externas objetivas del grado de calidad y seguimiento de factores externos.

Parte 2: Herramienta para la evaluación de calidad de los indicadores del Plan de Acción del Programa de País (PAPP)

Introducción

La herramienta de evaluación de la calidad de los indicadores del PAPP es uno de los instrumentos utilizados por el equipo de Evaluación en el análisis del sistema de seguimiento y evaluación (SSyE) del Plan de Acción del Programa de País. Al igual que la herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación, sigue un doble propósito:

- 1) Por un lado pretende servir de instrumento interno de análisis del equipo evaluador para realizar la valoración de la calidad de los indicadores del Plan de Acción, uno de los aspectos clave a examinar en el análisis del SSyE.
- 2) Por otro lado, el hecho de poner la herramienta y sus resultados a disposición de la Oficina, persigue un doble objetivo: compartir el proceso de análisis para mejor comprensión de los resultados; y proporcionar una herramienta adicional a los responsables de la función de SyE y a la gerencia de la Oficina. Esta tabla puede ser utilizada como instrumento de apoyo tanto en la elaboración del Marco de Seguimiento y Evaluación (MSE) del próximo Programa de País como para comprobar de manera periódica la evolución de la calidad de los indicadores utilizados en los Programas de País a lo largo del tiempo.

La herramienta de evaluación de la calidad de los indicadores se ha aplicado al MSE revisado y no al MSE original,² es decir, al MSE contenido en el Plan de Seguimiento y Evaluación del PAPP. El MSE fue revisado justo después de la Revisión de Medio Término que tuvo lugar en 2010. Esta revisión consistió en un ejercicio interno con el fin de preparar al personal de la Oficina para el diseño del MSE para el nuevo periodo programático 2013-2017. La revisión de medio término no se tradujo en una revisión del PAPP, y por consiguiente la aprobación del MSE revisado nunca ha sido formalizada. En este sentido es importante destacar que el MSE revisado tiene un valor interno pero no oficial.

Las valoraciones de calidad que han resultado de aplicar la herramienta al MSE revisado han sido considerablemente más positivas que las que hubieran resultado de aplicar la herramienta al MSE original, el cual no incluía ninguna línea de base, ninguna meta y ningún medio de verificación para ninguno de los indicadores, ni de efecto esperado ni de producto. La revisión del MSE conllevó principalmente:

- La reformulación de algunos indicadores.
- La incorporación de indicadores nuevos y la sustitución de indicadores que eran redundantes, no pertinentes o no específicos, por nuevos indicadores que sí que lo son.
- La incorporación de información sobre líneas de base, metas y logros.

Estructura y funcionamiento de la herramienta

La herramienta, que consiste en una hoja de datos en Excel, comprende **dos secciones** (correspondientes a las tablas 2 y 3).

La **primera sección** (tabla 3) contiene la valoración detallada de la calidad de los indicadores por área focal y se divide en dos partes.

La primera parte presenta la información de base contenida en el Marco de Seguimiento y Evaluación del Plan de Seguimiento y Evaluación (PSE), que se provee como anexo al Plan de Acción del Programa de País (PAPP). Esta parte es meramente descriptiva: para cumplimentarla se rellenan las celdas correspondientes a

² Esta decisión fue acordada entre el Equipo de Evaluación y la dirección de la Oficina.

“resultados”, “productos”, “indicador”, “línea de base” y “meta” con la información disponible en el Marco de Seguimiento y Evaluación; donde corresponda, se indicará que la información no está disponible (ND).

La segunda parte de la primera sección incorpora la evaluación de calidad de los indicadores. En ella se valoran tanto los indicadores del efecto esperado como los de producto, y la valoración se hace en base a cuatro criterios: claridad en la formulación, pertinencia, especificidad y operatividad. El criterio de operatividad incluye varios criterios: línea de base disponible, línea final disponible, meta disponible, medios de verificación, y valores recolectados y reportados. La parte 3 de este volumen “Breve guía para la formulación de indicadores en el Marco de Seguimiento y Evaluación” contiene explicaciones detalladas sobre las definiciones y el uso de cada uno de estos criterios. En ella también se describe el proceso de control de calidad de los indicadores del MSE en el momento de diseñarlo.

En esta segunda parte se aplican los criterios de evaluación, lo cual implica una valoración. Las celdas se rellenan con “0” o “1” según proceda. Un “1” designa una respuesta positiva a la formulación del criterio en forma de pregunta: ¿es relevante el indicador?, ¿es específico el indicador?, ¿está formulado de manera clara?, ¿hay línea de base disponible?, ¿hay línea final disponible?, ¿hay medios de verificación?, ¿se recogen e informan los valores del indicador? Cuando la respuesta es positiva (sí) se inserta un “1” en la celda correspondiente, y cuando la respuesta es negativa se inserta un “0”.

La **segunda sección** (tabla 2) consiste en una pequeña tabla donde se recogen los valores acumulados correspondientes a cada uno de los criterios y subcriterios de valoración. Los “1” y “0” se suman de forma automática³ y se insertan en esta pequeña tabla, que presenta los valores agregados tanto en términos absolutos como porcentuales.

Valoración de la calidad de los indicadores

La valoración de calidad correspondiente a cada uno de los indicadores se presenta en una hoja de datos en Excel que resulta un elemento integral de esta parte.

Tal como se observa en la tabla, los indicadores del MSE revisado son, en su mayor parte, **pertinentes** (78%), **específicos** (89%) y están **formulados de manera clara** (88%). El principal problema es que **no son operativos**.

Un indicador operativo es aquel que puede ser utilizado de forma práctica e inmediata para cumplir su función, que es medir el grado de consecución del logro de un resultado o producto. Para que esto ocurra, deben cumplirse los cinco subcriterios de operatividad de manera simultánea. De los 42 indicadores incluidos en el MSE revisado, solo cuatro son operativos, es decir, solo cuatro cumplen los cinco criterios a la vez. Cabe mencionar que incluso en el caso de estos cuatro indicadores el grado de operatividad es relativo, dado que los *valores* (del indicador) han sido *recolectados y reportados* solo puntualmente como parte del ejercicio interno de revisión del MSE: desde el inicio del Programa de País, en ningún caso estos valores han sido recogidos o presentados de manera sistematizada. Como consecuencia, el MSE no se ha podido utilizar como herramienta de seguimiento basada en resultados, que es su función primordial.

³ La hoja de datos en Excel que se adjunta a esta parte 2 ya incorpora las fórmulas que permiten la agregación de manera automática.

Tabla 2: Valores totales de los criterios de evaluación de calidad

		CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE CALIDAD							
		Formulación clara	Pertinente	Específico	Operativo				Valores recolectados y reportados
					LdB disponible	Línea final disponible	Meta disponible	Medios de verificación	
#	# de "sí" (1)	37	29	33	13	7	13	10	9
	# de "no" (0)	5	8	4	29	35	29	32	33
	Total	42	37	37	42	42	42	42	42
%	% de "sí" (1)	88%	78%	89%	31%	17%	31%	24%	21%
	% de "no" (0)	12%	22%	11%	69%	83%	69%	76%	79%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Los dos subcriterios de operatividad con la puntuación más baja son “línea final disponible”⁴ (17%) y “valores recolectados y reportados” (21%). Esto se debe, esencialmente, a que **no hay un sistema de información asociado al SSyE**, uno de los factores técnicos clave que impide la implementación de un sistema de monitoreo por resultados en la Oficina.

Como parte del ejercicio interno de revisión del MSE se ha recolectado información sobre los logros. Este ejercicio puntual ha acarreado un esfuerzo considerable de recolección de datos *ad hoc*, lo cual no ha hecho más que evidenciar la falta de un sistema de información estructurado.

Se han identificado otros problemas recurrentes de calidad que hacen que los indicadores no sean operativos. Ellos son:

- Hay línea de base, pero no hay línea final.
- Hay línea final, pero no hay línea de base.

La problemática de la falta de líneas de base y de líneas finales está asociada, hasta cierto punto, a deficiencias estructurales en torno a la generación y obtención de datos en el país, y, en este sentido, no es un problema específico del UNFPA sino una debilidad a la que se enfrentan todos los actores en el nivel nacional. Sin embargo, este argumento explicaría solo las carencias asociadas a indicadores de resultado, pero no todas las relacionadas con indicadores de producto, dado que estos son responsabilidad del UNFPA y atribuibles íntegramente a él.

Una disposición del PAPP⁵ indica realizar un estudio de línea de base para medir avances, y proceder luego al estudio de línea final. Sin embargo, esta disposición no llegó nunca a materializarse (ver la sección de consideraciones adicionales al final del documento).

- El indicador está formulado de manera clara y comprensible, pero la unidad de medida es ambigua o no está definida.

⁴ El término “línea final” se refiere tanto al valor del indicador al final del Programa de País, como al valor del indicador en cualquiera de los momentos previos a la finalización del programa en los cuales se quiera comprobar su valor, es decir, los momentos en que se quiere comparar metas con logros.

⁵ Ver párrafo 106 del PAPP 2008-2012 de junio de 2008.

- El indicador no es medible de manera inmediata porque los datos no están disponibles, o porque estando disponibles no se pueden recolectar, o porque estando disponibles y pudiendo ser recolectados no existe un sistema de reporte estructurado que permita a la Oficina obtener el dato. Este problema es uno de los que explica que para la mayoría de indicadores no exista línea final.
- Los medios de verificación no están explicitados, y cuando lo están, no están bien definidos.

A modo de conclusión, se puede afirmar que el ejercicio de revisión del MSE ha mejorado la calidad de los indicadores presentados en el MSE original, pero no hasta el punto de que puedan emplearse de manera práctica y efectiva para medir la consecución de logros. Si el MSE se utilizara como herramienta de seguimiento —lo cual no sucede todavía—, la falta de operatividad de los indicadores impediría su aplicación práctica.

Consideraciones adicionales

1) A la hora de valorar cuán pertinentes y específicos son los indicadores, se ha descontado el hecho de que los productos del MSE sufren problemas estructurales de formulación. En muchos de los casos, están formulados como resultados (*outcomes*) y no como productos atribuibles a la Oficina, y consecuencia directa de su trabajo o apoyo. En este sentido, en algunos casos se ha relajado la definición de “indicador pertinente y específico”, por tenerse en cuenta que el problema de base era la mala formulación de los productos. Lo que se ha valorado es que el indicador fuera pertinente al producto de manera genérica y, a veces, se ha omitido el hecho de que el indicador estuviera a un nivel bastante más bajo que el producto (lo cual se debe a que los productos están formulados como resultados o *outcomes*).

2) Varias razones explican que no se haya materializado la disposición incluida en el PAPP sobre la realización de una línea de base. De hecho, es importante destacar que tal disposición se basa en una buena práctica anterior, y que si no se ha concretado no ha sido por falta de compromiso de la Oficina o por falta de reconocimiento sobre su importancia.

El Programa de País 2003-2007 incorporó tanto un estudio de una línea de base como un estudio de línea final, que aportó valores para gran parte de los indicadores incluidos en el MRR. Con el objetivo de maximizar recursos, se quiso utilizar la línea final del programa 2003-2007 como línea de base del nuevo programa 2008-2012, lo cual no fue factible por varios motivos:

- En el Programa de País 2008-2012 se pasa de dos a tres componentes de programa, ya que se incluye el componente de “igualdad entre géneros, educación e interculturalidad”. Esto dificultó la utilización de la línea final del programa anterior como línea de base del siguiente ya que no había coincidencia exacta en todos los indicadores.
- El Plan Estratégico del UNFPA fue publicado después de diseñarse el Documento de Programa de País para Bolivia, y después de los cambios que se previó ocurrirían con la promulgación de la Constitución Política del Estado y las nuevas elecciones presidenciales. Esto condujo a la decisión de no utilizar los mismos indicadores de la línea final 2003-2007 en la línea de base del nuevo programa 2008-2012.
- La línea final se terminó en junio de 2008, y varios de los valores obtenidos tenían que contrastarse con los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA). Pero en el momento de publicarse los resultados en 2009, un año después, el contexto del país había cambiado significativamente, y varios de los indicadores de la línea final dejaron de ser pertinentes.

Tabla 3: Tabla de evaluación de calidad de los indicadores del PAPP

Tabla de evaluación de calidad de los indicadores del PAPP		DESCRIPCIÓN PAPP (Marco de seguimiento y evaluación revisado)			CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE CALIDAD								
BOLIVIA: PAPP 2008-2012		INDICADOR	Línea de base (LdB)	Meta 2012	Formulación clara	Pertinente	Específico	Operativo					Valores recolectados y reportados
(Fuente: Marco de Seguimiento y Evaluación revisado en 2011, con posterioridad a la Revisión de Medio Término)								LdB disponible	Línea final disponible	Meta disponible	Medios de verificación		
POBLACIÓN Y DESARROLLO													
Gobernabilidad democrática profundizada con incorporación de nuevas formas de participación social y ejercicio de los derechos humanos, con equidad de género y generacional													
Resultado (outcome)	Estrategias, políticas, planes, programas, y presupuestos públicos para el desarrollo y la eliminación de la pobreza, incluyen dinámica de población, DSSR, temas de géneros, generacionales e interculturales	Número de planes sectoriales y de desarrollo, estrategias de lucha contra la pobreza y presupuestos que aportan cuestiones relativas a la población, incluidas la igualdad entre los géneros y las generaciones, la salud reproductiva, el VIH y el SIDA	No disponible (ND)	ND	1	1	1	0	0	0	0	0	
		Disminución de la tasa de desempleo en jóvenes	ND	ND	1	0	0	0	0	0	0	0	

Productos	Producto 1: Sistema Nacional de Planificación y marco normativo postconstituyente fortalecidos, en las áreas de población y desarrollo, DSSR, géneros, VIH y SIDA, adolescentes y jóvenes, e interculturalidad	Dirección o Unidad de Población incorporada en la estructura del Ministerio de Planificación del Desarrollo	ND	ND	1	0	1	0	0	0	0	0	
		Informes de avance del PND e informes país de compromisos internacionales (población, DSR, ODM, SSR, juventudes y equidad de géneros) facilitados en su elaboración y difusión	ND	ND	1	0	1	0	0	0	0	0	0
		Vacíos legales en temas del UNFPA identificados en el período postconstituyente	ND	ND	1	0	1	0	0	0	0	0	0
		Leyes y normas que incorporan cuestiones demográficas con una perspectiva intercultural y de derechos humanos, apoyadas en su diseño y aplicación	ND	ND	1	0	1	0	0	0	0	0	0

		El UNFPA Bolivia cuenta con una estrategia rectora de comunicación, que define claramente objetivos, audiencias, posicionamiento conceptual de la comunicación y planificación de actividades	ND	ND	1	0	0	0	0	0	0	0
	Producto 2: Derechos y necesidades multisectoriales de adolescentes y jóvenes incorporados en las políticas y presupuestos públicos	(Plan de Juventudes – verificar indicadores) Programas departamentales y municipales Mecanismos institucionales de coordinación e implementación de la política pública, relativa a la juventud, empleo y migración establecidos - Carnetización - Diálogos intergeneracionales - Ciudadanía - jóvenes	ND	ND	0	NA	NA	0	0	0	0	0

	<p>Producto 3: Fortalecimiento de la capacidad nacional y local de elaborar información y datos demográficos, y utilizarlos en la planificación del desarrollo y en los sistemas de supervisión y evaluación a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario</p>	<p>Número de planificadores de gestión pública capacitados en la incorporación de variables sociodemográficas en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación del desarrollo</p>	0	ND	1	0	1	1	0	0	0	0
		<p>Número de estudios sobre población que reciben apoyo para formular políticas de desarrollo (incluye CENSO y ENDSA)</p>	0	ND	1	1	1	1	1	0	1	1
		<p>Sistema nacional de información estadística con mejores datos relativos a la población para los procesos de planificación y evaluación</p>	0	ND	0	NA	NA	0	0	0	0	0
	<p>Producto 4: Temas de empleo juvenil, periferias urbanas, población adulta mayor, población - medio ambiente, población – territorio, embarazo adolescente, y migración se incorporan en planes</p>	<p>Resultados de 3 estudios e investigaciones sobre temas emergentes incorporados en programas y planes nacionales, departamentales y</p>	Ningún estudio	Resultados de 3 estudios incorporados en programas y planes	1	1	1	1	0	1	0	0

	nacionales, departamentales y municipales.	municipales										
SALUD REPRODUCTIVA												
Inclusión social de la población excluida y marginada, con ejercicio pleno de sus derechos y el mejoramiento de su calidad de vida												
Resultado (outcome)	Las personas y las comunidades han incrementado su capacidad para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, 2) que tienen mayor acceso programas y servicios en salud sexual y reproductiva de alta calidad con enfoque intercultural, de género y generacional, incluida la educación para la sexualidad y la prevención del VIH y el SIDA.	Porcentaje de nacimientos atendidos por personal cualificado	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0
		Porcentaje de necesidades insatisfechas de servicios de anticoncepción	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0
		Tasa de letalidad por cáncer cérvico-uterino	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0
		Tasa de embarazo en la adolescencia disminuida	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0
		Prevalencia de uso de métodos de anticoncepción	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0

Producto 1	Acceso y utilización de servicios de calidad en salud materna y en salud sexual y reproductiva incrementados, especialmente en adolescentes, dentro del marco de Modelo de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural (SAFCI) y el Seguro Universal de Salud (SUSALUD).	60% de centros de salud cabeceras de red de áreas de intervención del UNFPA, ofertan atenciones integrales de SSR de calidad que incluye los enfoques de atención intercultural y diferenciada para mujeres, adolescentes y jóvenes.	6 redes (31 servicios en La Paz, el Alto y Santa Cruz) de 106 redes en total ofertan atención diferenciada a adolescentes (PROADOL). 65.8% partos atendidos por profesional de salud (ENDSA 2008)	ND	1	1	1	1	0	1	0	0	
		Formación de docentes en partería para las 3 carreras de enfermeras obstetricas	0	12 docentes	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		Creación de carreras de enfermeras obstetricas en 3 universidades públicas	0	3	1	1	1						
		Contribuir a que por lo menos el 60% (médicos, enfermeras, auxiliares) de proveedores de servicios de áreas de intervención del UNFPA estén	40% de proveedores de salud capacitados en atención diferenciada (en tres municipios) (Línea final PROADOL)	60%	0	NA	NA	0	0	1	0	0	0

		sensibilizados en DSR, atención diferenciada a adolescentes y jóvenes, y VIH											
		Redes de información y tratamiento del Cáncer de Cuello Uterino fortalecidas	ND	ND	0	NA	NA	0	0	0	0	0	0
		Estudios integrales sobre cuidados obstétricos y neonatales de emergencia realizados y difundidos	Apoyo técnico al seguimiento y monitoreo de las prestaciones del SUMI, con énfasis en el área de SSR	ND	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Producto 2	Personas, particularmente mujeres, adolescentes y jóvenes han incrementado su acceso a programas de reducción de embarazo no planificado y de prevención de infecciones de transmisión sexual y de VIH	30 % de incremento de adolescentes y poblaciones más vulnerables que utilizaron condones masculinos en la última relación sexual (LdB)	15-19 años: 40.9% 20-24 años: 32.2% HSH: 69% Trabajadoras Sexuales: 73%	30%	1	1	1	1	0	1	1	1	0
		5% de incremento del uso de condón femenino en población intervenida, especialmente en TSC (LdB).	ND	5%	1	1	1	0	0	1	0	0	0

		80% de servicios de salud disponen permanentemente de insumos de SSR	Entre el 10-15% de servicios de salud cuentan con algún tipo de anticonceptivo (condón masculino, T de Cobre, Píldora.)	80%	1	1	0	1	0	1	0	0
		30% de servicios ofertan de consejería integral en SSR incluyendo ITS, VIH, CACU, atención en anticoncepción, post-parto y post-aborto	ND	30%	1	1	1	0	0	1	0	0
Producto 3	Personas, especialmente mujeres, adolescentes y jóvenes, han recibido el apoyo para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.	Al menos 5 mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, en el marco de los derechos humanos, fortalecidos y funcionando	ND	5 mecanismos	1	1	1	0	0	1	0	1
		Número de actores sociales comprometidos en exigibilidad y justiciabilidad de los DSR	ND	ND	1	1	1	0	1	0	0	1

		Incremento de mujeres, adolescentes y jóvenes que expresan su satisfacción con prestaciones de SSR	50% adolescentes y jóvenes satisfechos	ND	1	1	1	1	0	0	1	0
Producto 4	La educación para la sexualidad está incluida en la curricula de educación formal, educación alternativa y formación de maestros.	Tomadores de decisiones sensibilizados para la incorporación y aplicación de EPS	ND	ND	0	NA	NA	0	0	0	1	0
		Planes y programas incorporan la EPS a nivel nacional, departamental y local	ND	ND	1	1	1	0	1	0	1	1
		Proporción de docentes formados y capacitados en educación para la sexualidad	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0
		Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que reciben EPS	ND	ND	1	1	1	1	0	0	0	0
IGUALDAD DE GÉNERO												
Inclusión social de la población excluida y marginada, con ejercicio pleno de sus derechos y mejoramiento de su calidad de vida												

Resultado (outcome)	Derechos humanos de adolescentes, mujeres y niñas, incluidos sus derechos sexuales y reproductivos, promovidos y transversalizados en estructuras nacionales y planes de desarrollo, eliminando la violencia de género en todas sus manifestaciones.	Aumento de las asignaciones en los programas y presupuestos nacionales y locales para promover la igualdad entre los géneros, incluidas la prevención de la violencia por razón del género y la prestación de cuidados	0.68% del presupuesto del TGN es destinado a la equidad de género en los 9 departamentos de Bolivia	ND	1	1	1	1	0	0	0	0	
		Eliminación de las disposiciones discriminatorias contra adolescentes, jóvenes, mujeres y niñas del marco legal y normativo a nivel nacional, departamental y municipal.	ND	Ninguna disposición discriminatoria	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		Desarrollo de un sistema de registro unificado para vigilar la violencia por razón de género, incluida la violencia sexual	No se cuenta con un sistema único de registro de violencia contra las mujeres	1 sistema único de registro unificado	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Producto 1	Instituciones nacionales y locales responden sobre los derechos de mujeres y adolescentes y	Incremento del número de mujeres indígenas, originarias,	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0	

	les facilitan su ejercicio, incluido sus derechos sexuales y reproductivos	campesinas y afrodescendientes que reciben información sobre DSR y SSR.												
		50% de operadores/as de justicia capacitados/as en mecanismos legales y jurisprudencia internacional sobre justiciabilidad de derechos sexuales y reproductivos.	ND	50% de los operadores capacitados	1	1	1	0	0	1	0	0		
Producto 2	Prevención, atención y manejo de la violencia de género, incluida la violencia política contra las mujeres, priorizada en la agenda del Consejo Nacional, los consejos departamentales y redes locales contra la violencia	Incremento en el número de alcaldesas y concejales que conocen sus derechos y los mecanismos de denuncia de la violencia política.	ND	ND	1	1	1	0	0	0	1	0		
		Incremento del número de redes de lucha contra la violencia hacia las mujeres.	ND	ND	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
		Incremento en el número de prestadores de servicios de atención a la violencia	ND	ND	1	0	0	0	0	0	0	0	1	

		capacitados										
					CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE CALIDAD							
					Formu lación clara	Perti nente	Espe cífico	Operativo				Valore s recole ctados y report ados
								Línea de base dispo nible	Línea final dispo nible	Meta dispo nible	Medio s de verific ación	
	Leyenda de los acrónimos		#	# de "sí" (1)	37	29	33	12	6	12	9	8
	ND = No Disponible			# de "no" (0)	5	8	4	29	35	29	32	33
	NA = No Aplicable			Total	42	37	37	41	41	41	41	41
			%	% de "sí" (1)	88%	78%	89%	29%	15%	29%	22%	20%
				% de "no" (0)	12%	22%	11%	71%	85%	71%	78%	80%
				Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Parte 3: Breve guía práctica para la formulación de indicadores en el Marco de Seguimiento y Evaluación

1) Introducción

1.1 Sobre este documento

Esta breve guía se basa en el ejercicio llevado a cabo durante la presente evaluación con oficiales del programa y personal técnico especializado en cada una de las áreas focales. El ejercicio consistió en una revisión conjunta de la calidad de los indicadores, tanto del Marco de Seguimiento y Evaluación (MSE) original como del MSE revisado, según los criterios de valoración incluidos en la parte 2. El propósito del documento es constituir un insumo práctico para el personal de la Oficina a la hora de diseñar y formular los indicadores del próximo MSE.

La guía se centra esencialmente en el análisis de indicadores de producto, dada su importancia para valorar el trabajo de la Oficina de País, ya que los productos son responsabilidad directa de la Oficina de País. Los indicadores de resultados no son menos importantes, pero dependen de acciones de otras agencias y socios para el desarrollo en cada país y tienden a formularse en base a marcos de resultados más amplios, como el MANUD y los marcos de resultados de las instituciones del país. Esta guía ha escogido centrarse en los indicadores de producto, ya que estos son más próximos y directamente atribuibles a la Oficina de País.

Cabe destacar que este documento es una simple nota práctica, y en ningún caso pretende ser una guía metodológica. En este sentido, no substituye, sino que complementa cualquier asesoría u orientación proporcionada por la Oficina Regional y la Sede. Así pues, sería muy recomendable pedir consejo y orientación (referencias metodológicas) a cualquiera de ellas.

1.2 Sobre la importancia de los indicadores

La importancia de los indicadores radica en que son instrumentos utilizados para medir el grado de consecución de los logros. Por ende, son una herramienta clave por su capacidad de ofrecer evidencias. Para cumplir con esta función, los indicadores no sólo deben estar bien formulados y diseñados en el papel, sino además ser operativos; es decir, deben poder utilizarse en la práctica para medir la consecución de logros.

La necesidad de medir el grado de consecución de los logros a partir de evidencias es un requerimiento corporativo:

- Por un lado, en su párrafo 88, el Plan Estratégico estipula que “los programas que reciben el apoyo del UNFPA deben producir cambios demostrables”, para lo cual el uso de indicadores operativos es fundamental.
- Por otro lado la “Política de gestión basada en resultados del UNFPA (2010)”:
 - establece, en el párrafo 6 (sobre principios rectores), que se debería recolectar y analizar información creíble sobre el desempeño, mediante mediciones creíbles de los resultados, y mediante el análisis de la contribución e influencia de los programas y actividades de gestión de la Oficina en los resultados, y confirmar la validez de los resultados medidos mediante la provisión de evidencias.
 - En el párrafo 17 (seguimiento de la ejecución) establece que se deben recolectar evidencias e información sobre productos, resultados y objetivos clave, y analizar dicha información en relación con las metas establecidas.

Para cumplir con estos requerimientos, es necesario utilizar indicadores de producto y resultado, así como también comparar sus valores con las metas establecidas.

Independientemente de otros requerimientos corporativos externos, el uso de indicadores operativos es un imperativo dentro la Oficina por varias razones, entre las que destacan dos:

- Son un punto de referencia para que la Oficina pueda analizar qué está funcionando y qué no, qué se ha conseguido, que no y hasta qué punto; y sobre esta base, poder mejorar la estrategias y acciones según consideraciones técnicas fundamentadas en evidencias. Además, todo el personal, tanto la gerencia y los mandos intermedios como los técnicos, tienen derecho a disponer de evidencias objetivas que les permitan estimar la cantidad y calidad de los efectos generados por el trabajo de la Oficina.
- Los indicadores son también el punto de partida para poder rendir cuentas a donantes y contrapartes de gobierno, y analizar conjuntamente con ellos y en función de consideraciones técnicas, la calidad y efectividad de los programas.

Cabe mencionar que el uso de indicadores no es el único recurso a partir del cual se puede explicar y analizar la consecución de los logros. Las visitas de garantía, las observaciones cualitativas sobre la calidad de productos y resultados, y las opiniones y percepciones de expertos, contrapartes y, sobretudo, beneficiarios finales, también desempeñan un papel importante. Sin embargo, estos recursos tienen valor en tanto y en cuanto complementan los valores de los indicadores de índole agregada.⁶ De hecho, los indicadores *indican*, pero no *explican*. En este sentido, son un requisito fundamental para analizar la consecución de los logros y desempeñan un papel clave en la cuantificación, calificación y justificación de estos últimos en forma agregada, pero su uso debe ser siempre complementado por otros recursos de análisis que permitan comprobar que sus valores tienen sentido y, a la vez, ahondar en el porqué de tales valores.

En todo caso, la principal importancia del uso de indicadores radica en que sin ellos no puede haber ni gestión basada en resultados, ni debates mínimamente objetivos sobre la consecución de logros.⁷

2) Formulación de productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*)

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un indicador es una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.⁸

En el contexto del MSE, un indicador es una variable que permite medir la consecución de los objetivos previstos expresados en términos de productos y de resultados. Si los productos y resultados no son apropiados o adecuados, ya sea porque no son pertinentes, no son realistas o no están directamente relacionados con la intervención del UNFPA, los indicadores pierden toda su utilidad.

En otras palabras, los indicadores son variables que nos ayudan a medir *algo*, y si este *algo* está mal definido los indicadores serán defectuosos desde el principio. En estos casos, el problema de base no es el indicador, sino una mala formulación del objeto que se aspira a medir con el indicador.

Por tanto, un paso previo fundamental al análisis de la calidad de los indicadores es garantizar la calidad en la formulación de productos y resultados, ya que **una mala formulación de productos y resultados distorsiona la formulación y el diseño de indicadores desde el inicio.**

⁶ El nivel agregado corresponde al Programa de País como un todo y se traduce, en términos prácticos, en el Marco de Resultados (MRR) y en el Marco de Seguimiento y Evaluación (MSE).

⁷ Podría haber debates, pero serían basados en percepciones e impresiones fundamentadas en experiencias personales y en pequeñas muestras, lo cual estaría lejos de los principios de la gestión basada en resultados que persigue el UNFPA.

⁸ Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. OCDE. 2002.

Uno de los problemas recurrentes que se ha identificado en el MSE revisado es la formulación de productos en términos de resultados. En estos casos, los indicadores pueden ser pertinentes, específicos y estar claramente formulados, pero raramente serán factibles y realistas, ya que el “producto” que miden en realidad es un resultado encubierto bajo la denominación de producto, pero un resultado al fin y al cabo.

Ejemplo

Producto: “Acceso y utilización de servicios de calidad en salud materna y en salud sexual y reproductiva incrementados, especialmente en adolescentes, dentro del marco de Modelo de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural (SAFCI) y el Seguro Universal de Salud (SUSALUD)”. Indicador: “el 60% de centros de salud que funcionan como cabeceras de red en las áreas de intervención del UNFPA ofertan prestaciones integrales de SSR de calidad, que incluyen el enfoque de la atención intercultural y diferenciada para mujeres, adolescentes y jóvenes”.

Aunque conste como tal, este producto está formulado en el nivel de los resultados. El indicador es pertinente (ver siguiente sección) ya que corresponde a una variable que mide, aun parcialmente, el grado de acceso. Sin embargo, está muy lejos de medir logros atribuibles al UNFPA ya que implica mejoras que exceden el trabajo realizado por la Oficina de País. De hecho, el indicador mide mejoras que corresponden a un nivel de resultados (ya que el producto está formulado en este nivel). En consecuencia el indicador no es factible ni realista, y aquello es la causa principal de que el producto que mide no esté formulado en términos de producto atribuible al UNFPA.

La formulación de productos adecuados es especialmente crucial, dado que estos corresponden a productos *entregables* que son responsabilidad del UNFPA; la producción de estos “entregables” queda bajo influencia y control de la Oficina. La consecución de los resultados no es menos importante, pero depende de muchos otros factores externos y, en particular, de acciones de otras agencias y socios para el desarrollo que operan en el país. Además, los indicadores de resultado, en el marco de la Declaración de París, tienden a coincidir con los marcos de resultados de las instituciones del país.

En este sentido, es sumamente importante que, a la hora de formular productos (en el MRR y, por tanto, en el MSE), no solo se garantice que los productos sean tales (y no resultados encubiertos), sino también que los productos reflejen, en la medida de lo posible, todo el abanico de acciones implementadas por la Oficina de País. Para ello es importante que se incluyan:

- Los logros esperados de acciones de *soft-aid* y alianzas. Estas áreas de acción no están actualmente explicitadas en el PAPP, a pesar de ser una parte muy importante del quehacer de la Oficina y de sus objetivos dentro del Programa de País. Además, este tipo de acciones determinan, en gran parte, tanto la calidad como el sentido de lo que hace la Oficina.
- Indicadores de proceso, puesto que varios de los productos y resultados del MSE revisado son parte de procesos cuya culminación trasciende los cinco años del Programa de País.
- También se deberían incluir aspectos como el posicionamiento de temas claves en la agenda del Gobierno, un producto clave que no aparece en el MSE actual.

3) Diseño y formulación de indicadores

3.1 Consideraciones previas

El proceso de diseño y formulación de indicadores debe ser un proceso inclusivo de trabajo en equipo, que dé cabida tanto a los insumos del personal de la Oficina como de las principales contrapartes involucradas en la ejecución del programa. En lo concerniente a la Oficina, el proceso debería incluir tanto a los oficiales de programa responsables del componente o área focal como al personal que conforma el equipo técnico. Es muy importante evitar procesos de formulación de indicadores que solo involucren a los responsables de área, ya que el equipo técnico puede aportar puntos de vista muy relevantes sobre la operatividad de los indicadores. Si los procesos de diseño no incluyen al personal técnico, podría fácilmente generarse:

- Una falta de apropiación de los indicadores por parte del personal técnico, lo cual sería un problema dado que los técnicos desempeñan un papel fundamental en el seguimiento de indicadores.
- Que los indicadores no sean operativos o no estén formulados adecuadamente dado que son los técnicos quienes conocen los pormenores y detalles prácticos de las acciones en el campo.

En la medida de lo posible, el proceso también debería incluir el insumo de las contrapartes de gobierno y de los socios para la ejecución. Su insumo es altamente pertinente, tanto para garantizar un buen grado de apropiación como para comprobar cuán operativos son los indicadores, ya que las contrapartes juegan un papel crucial en el proceso de recolección y reporte de datos. Tres de las posibles consecuencias de no incluir a las contrapartes serían:

- Falta de apropiación (debido a la falta de consenso sobre los indicadores).
- Formulación de indicadores no operativos debido a problemas con la recolección de datos.
- El riesgo de que los indicadores seleccionados sean considerados poco útiles para las revisiones de Programa o el riesgo de que los logros sean considerados menos relevantes de lo esperado.

3.2 La secuencia de control de calidad

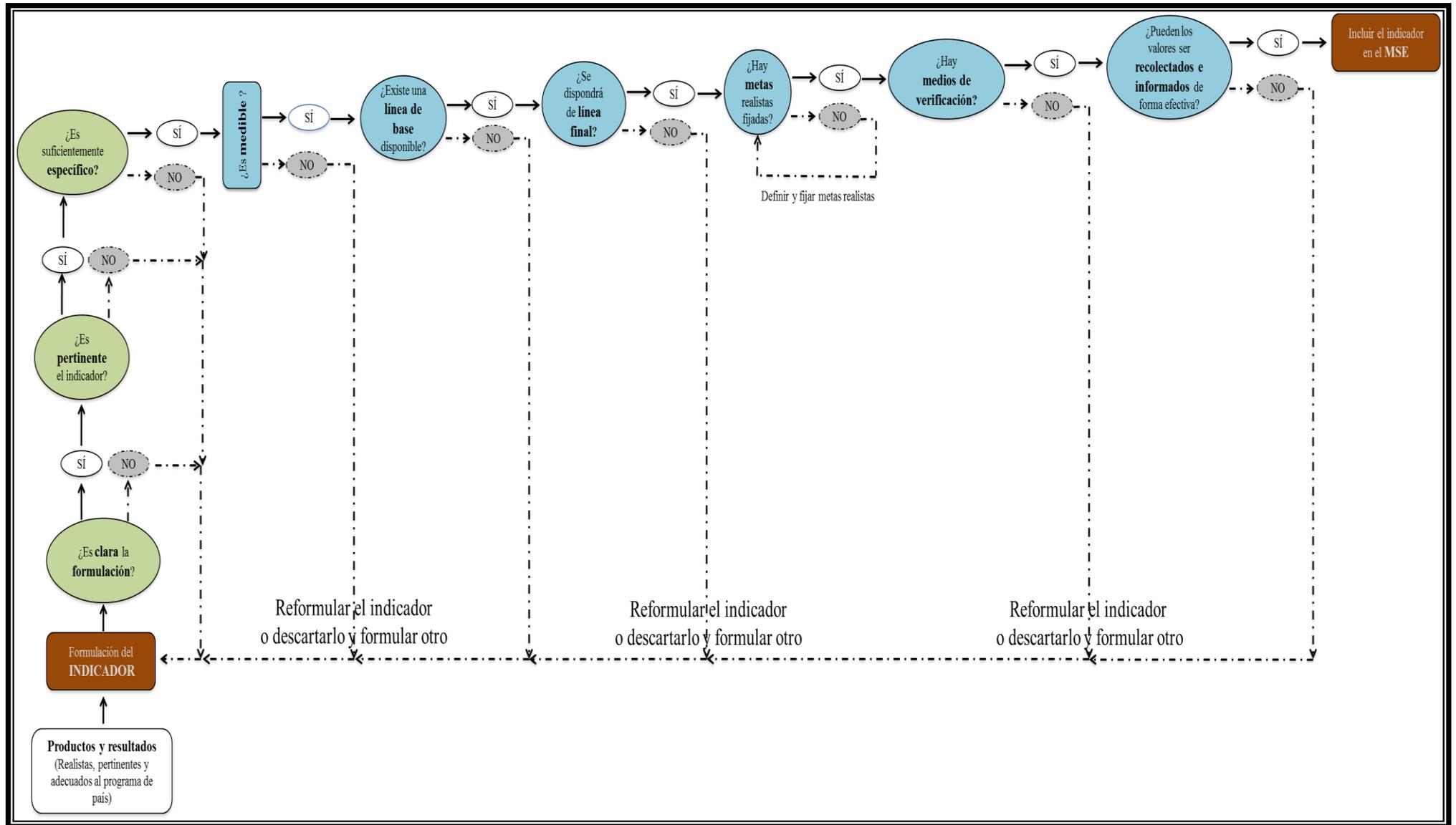
La figura de la página siguiente ilustra de forma esquemática la secuencia que sigue el proceso de análisis de calidad de los indicadores (antes de incluirlos en el MSE). El cuadro siguiente resume los elementos clave de la leyenda correspondiente a dicha figura:

	Las líneas negras continuas designan el camino crítico que sigue el proceso hasta llegar a la formulación de un indicador claro, pertinente, específico y operativo.
	Las líneas negras discontinuas designan que el indicador debe ser reformulado pues no cumple algunos de los criterios básicos de calidad. ⁹
	Los tres círculos de color verde ilustran los criterios que deben aplicarse para conseguir una formulación adecuada del indicador.
	Los cinco ¹⁰ círculos azules muestran los criterios y consideraciones que hay que utilizar para garantizar que los indicadores sean operativos .

⁹ En el caso concreto de las metas, la línea negra indica que estas deben establecerse antes de continuar el proceso, para lo cual no hace falta que el indicador sea reformulado o desestimado (que es lo que sucede en los demás casos).

¹⁰ En la figura hay un recuadro azul asociado según si el indicador es medible. Está en azul porque es parte de las consideraciones relacionadas con la operatividad, y no es un círculo para designar que la mensurabilidad no es un criterio como los otros cinco, sino que corresponde a una precondition.

Diagrama 1: Secuencia del análisis de calidad de los indicadores, antes de su inclusión en el Marco de Seguimiento y Evaluación



3.3 Análisis de calidad de los indicadores, antes de su inclusión en el Marco de Seguimiento y Evaluación

Como se observa en la figura, el proceso de control de calidad en el diseño de los indicadores empieza por verificar que los productos y resultados hayan sido formulados de forma adecuada. Esta breve guía se centra en el proceso de formulación de indicadores y no en la formulación de resultados y productos. En este sentido, sería aconsejable que la Oficina pidiera orientación y asesoramiento a la Sede en cuanto a posibles guías y herramientas metodológicas centradas en la formulación de productos y resultados en el contexto de Marcos de Resultados.

Esta guía no incluye todos los criterios de calidad susceptibles de ser aplicados a un indicador. Los ocho que se han seleccionado han sido elegidos por considerarse esenciales¹¹ o bien por corresponder a aspectos contenidos en el MSE.¹²

Los criterios seleccionados se dividen en dos grupos (designados con los colores verde y azul, tanto en el texto como en la figura anterior): los asociados con aspectos *de forma* y relacionados a una **formulación adecuada** (verde): formulación clara, pertinencia y especificidad; y los relacionados con la **operatividad** (azul) de los indicadores: líneas de base, líneas finales, metas, medios de verificación y la posibilidad de recolectar y reportar los valores del indicador.

Indicador formulado adecuadamente

Formulación clara

¿Está el indicador formulado de una manera clara y comprensible?

La claridad en la formulación del indicador comprende tres aspectos: que sea comprensible, que esté formulado como indicador y que contenga la información clave.

1) Que sea comprensible.

Esto implica formular indicadores claros, que no sean ambiguos, que estén redactados de manera comprensible para cualquier lector y que no lleven a confusión.

Ejemplo¹³

Producto: “Derechos y necesidades multisectoriales de adolescentes y jóvenes incorporados en las políticas y presupuestos”.

Indicador (incluido en el MSE original):

Plan de Juventudes – (verificar indicadores)

Programas departamentales y municipales

Mecanismos institucionales de coordinación e implementación de la política pública, relativos a la juventud, empleo y migración establecidos

- *Carnetización*

- *Diálogos intergeneracionales*

- *Ciudadanía – jóvenes”*

Este es un ejemplo de formulación confusa. El indicador cubre varias facetas y no queda claro como estas se relacionan dentro de la propia formulación del indicador. Además, en algunas de estas facetas no queda

¹¹ Como por ejemplo la pertinencia, la especificidad o la claridad en la formulación.

¹² Como por ejemplo la disponibilidad de metas, líneas de base, líneas finales y/o medios de verificación.

¹³ La mayor parte de los ejemplos utilizados en este documento están extraídos del MSE original y del MSE revisado.

claro qué va a medir el indicador. Por ejemplo, “programas departamentales y municipales”.

2) Que esté formulado como indicador.

Los indicadores tienen que estar formulados como tales y no como insumos, actividades, productos, resultados o logros. Dicho de otro modo, tienen que estar formulados de manera que correspondan a variables o factores cuantitativos o cualitativos que proporcionen un medio sencillo y fiable para medir logros. Un indicador que esté formulado como producto o resultado no va a permitir medir otro producto o resultado, que es su función esencial.

Ejemplo

Producto: “Fortalecimiento de la capacidad nacional y local de elaborar información y datos demográficos, y de utilizarlos en la planificación del desarrollo y los sistemas de supervisión y evaluación de nivel nacional, departamental, municipal y comunitario”. Indicador: “Sistema nacional de información estadística con mejores datos relativos a la población para los procesos de planificación y evaluación”.

Un sistema de información con mejores datos es un atributo de la capacidad nacional fortalecida, pero no una variable que permita medir el grado de fortalecimiento de la capacidad nacional y local, que es la esencia del producto que se pretende medir. El indicador, tal como está formulado, no especifica qué se quiere decir con “mejores datos” y, por tanto, no permite medir el grado de fortalecimiento.

Ejemplo

Producto: “Acceso y utilización de servicios de calidad en salud materna y en salud sexual y reproductiva incrementados, especialmente en adolescentes, en el marco del Modelo de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural (SAFCI) y del Seguro Universal de Salud (SUSALUD)”. Indicador: “Redes de información y tratamiento del Cáncer de Cuello Uterino fortalecidas”.

Este indicador también está formulado como un subproducto¹⁴ y no como una variable que permita medir el grado de acceso y utilización de servicios. Para que el indicador estuviera formulado como tal debería especificarse qué se quiere decir con “fortalecidas” e incluir una variable que permitiera medir ese atributo.

En estos casos, no se puede determinar si el indicador es pertinente, específico u operativo ya que no se trata de un indicador como tal.

3) Que contenga la información clave.¹⁵

A menudo, es difícil formular de forma breve un indicador que contenga toda la información oportuna y pertinente relacionada con él. Sin embargo, en el momento de la formulación y el diseño de indicadores, se debe especificar toda la información pertinente, aunque el indicador este escrito de manera abreviada. Es especialmente importante determinar el alcance geográfico del indicador (todo el país, solo las zonas de intervención del UNFPA, etc.).

Ejemplos

¹⁴ O más bien como un subresultado, dado que el producto tampoco está formulado como tal sino en términos de resultado.

¹⁵ Varios de los indicadores de producto del MSE no incluyen toda la información básica sobre los aspectos designados en la propia formulación del indicador. No obstante los técnicos de la Oficina sabían cuál era la información básica a pesar de no estar escrita. Esta es la razón por la cual el criterio “formulación clara” en la parte 2 tiene valoraciones bastantes positivas.

En el indicador “*Redes de información y tratamiento del Cáncer de Cuello Uterino fortalecidas*”, no queda claro a qué redes concretas se refiere el indicador, y en el indicador “*Proporción de docentes de cualquier género formados y capacitados en educación para la sexualidad*”, no queda claro cuál es la población de docentes a la que se refiere el indicador, con lo cual no va a ser posible medir sus valores, ya que el denominador es indeterminado.

Aunque los indicadores en el MSE estén formulados de manera abreviada, toda la información clave debería estar registrada. Una opción, en este sentido, es crear fichas por indicador.

Pertinente

¿Es pertinente el indicador?

Un indicador es pertinente cuando lo que mide se corresponde con el resultado o producto que busca medir. En otras palabras, cuando se relaciona directamente con la consecución del logro de los productos o resultados a los que está asociado, y nos da información sobre ellos; y no es pertinente cuando no nos da información sobre la consecución de tales productos o resultados, sino sobre otros.

Es muy difícil encontrar un indicador que no sea pertinente en absoluto: esto implicaría que no hay conexión alguna entre el producto o resultado, y la variable que se desea utilizar para medirlo. En otras palabras, implicaría que los *formuladores* del indicador no tienen claro que están midiendo. En este sentido, la pertinencia es una cuestión de grado: alto, medio, bajo, donde un grado bajo de pertinencia equivaldría a decir, de facto, que el indicador no es pertinente. La pertinencia es un criterio clave, porque recabar datos sobre indicadores implica un costo. Trabajar con indicadores poco pertinentes es muy ineficiente, dado que el problema tiene fácil solución: buscar indicadores pertinentes.

Ejemplo¹⁶

Un ejemplo de indicador no pertinente sería “*5% de incremento del uso de condón femenino en la población intervenida*” para medir el producto “*La educación para la sexualidad está incluida en la currícula de educación formal, educación alternativa y formación de maestros*”, ya que no existe ninguna relación entre el indicador y lo que pretende medir.

La causa más común de indicadores poco pertinentes suele ser la **formulación de indicadores de niveles superiores o inferiores a los del objeto** (producto o resultado) que pretenden medir. Por ejemplo, indicadores de resultado utilizados para medir productos o indicadores de insumo que se emplean para medir el grado de consecución de productos.

Ejemplo

Un indicador de insumo como “*el porcentaje gastado en cursos de capacitación sobre el total gastado en un componente determinado*” es poco pertinente para medir el “*grado de fortalecimiento de la institución*” a la que se capacita (producto). No es que el indicador nada tenga que ver con lo que se pretende medir; hay una relación, pero esta es muy indirecta y, en cualquier caso, se podrían identificar otros indicadores mucho más pertinentes, como el “*porcentaje de personas formadas que aplican el nuevo método impartido en los cursos de formación*”.

¹⁶ Este ejemplo es teórico. No hay ningún caso como este en el MSE revisado.

Un indicador debe proveer, en la medida de lo posible, evidencia directa de la condición u objeto que se quiere medir. Por ejemplo, si el resultado deseado es una reducción del embarazo adolescente, los logros se podrían medir utilizando un indicador de resultado como la tasa de embarazos en adolescentes. El número de mujeres adolescentes que han recibido servicios de asesoramiento sobre el embarazo no sería una medida óptima ni pertinente para medir este resultado, aunque podría ser pertinente como medida de monitoreo de los servicios que llevan, en el mejor de los casos, a una reducción de las tasas de embarazo.

Ejemplo

El indicador “*El UNFPA Bolivia cuenta con una estrategia rectora de comunicación, que define claramente objetivos, audiencias, posicionamiento conceptual de la comunicación y planificación de actividades*” es muy poco pertinente para medir el producto “*Sistema Nacional de Planificación y marco normativo postconstituyente fortalecidos, en las áreas de población y desarrollo, DSSR, géneros, VIH y SIDA, adolescentes y jóvenes, e interculturalidad*” dado que la relación entre una estrategia de comunicación dentro de la Oficina y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación es, en el mejor de los casos, muy indirecta. Este indicador podría ser altamente pertinente para medir factores de avance organizacional internos de la Oficina, pero no para mensurar el fortalecimiento de un sistema externo.

Un aspecto muy importante sobre la pertinencia es **el momento en el cual se valora**. Un indicador puede ser pertinente en el momento de su formulación, pero dejar de serlo con el tiempo, debido a cambios de contexto o de programa. Esta es una de las razones por las que es tan importante revisar y actualizar el MRR y el MSE.

Ejemplo

Este es el caso para la mayoría de indicadores del producto 1 del área de Población y Desarrollo “*Sistema Nacional de Planificación y marco normativo postconstituyente fortalecidos, en las áreas de población y desarrollo, DSSR, géneros, VIH y SIDA, adolescentes y jóvenes, e interculturalidad*”, que han dejado de ser pertinentes, porque no miden los logros de lo que está haciendo actualmente el UNFPA. Así, por ejemplo, el indicador “*Dirección o Unidad de Población incorporada en la estructura del Ministerio de Planificación del Desarrollo*” dejó de ser pertinente en el momento en las acciones relacionadas con el establecimiento de dicha Unidad no se tradujeron en ningún PAT debido a cambios en las prioridades del nuevo Gobierno.

Específico

¿Es el indicador lo bastante específico?

Un indicador tiene que ser específico respecto del producto o resultado que pretende medir; esto es, tiene que proporcionar información precisa, concreta y determinada sobre la consecución del producto o resultado. Lo opuesto a un indicador específico sería un indicador demasiado amplio, genérico o global, que proporcionara información sobre el producto o resultado que debe medir y, a la vez, sobre otros productos y resultados.

Ejemplos

El indicador: “*80% de servicios de salud disponen permanentemente de insumos de SSR*” no es lo suficientemente específico para medir el producto: “*Personas, particularmente mujeres, adolescentes y*

jóvenes han incrementado su acceso a programas de reducción de embarazo no planificado y de prevención de infecciones de transmisión sexual y de VIH". La razón por la cual no es suficientemente específico es que los centros de salud disponen de más de ochenta tipos de insumos diferentes referidos a SSR, algunos directamente relacionados con la reducción de embarazos o la prevención de infecciones de transmisión sexual, y otros no. En este marco, el indicador es demasiado genérico, ya que no especifica, entre todos los insumos, cuales tendrían que estar disponibles para cumplir con la meta fijada.

Cabe destacar que la especificidad también es un tema de grado. No es lo más habitual encontrar indicadores totalmente inespecíficos; es decir, tan genéricos que no sirvan para medir el producto o resultado que pretenden medir;¹⁷ lo más habitual es encontrar algunos que no son específicos en la medida suficiente. Que esto ocurra es razón suficiente para reformularlos o buscar otros indicadores que lo sean más: un indicador operativo tiene siempre un costo asociado,¹⁸ por lo cual durante el proceso de diseño se debería intentar siempre identificar indicadores lo más específicos posible y, así, maximizar la inversión.

Ejemplo

El indicador "incremento en el número de prestadores de servicios de atención a la violencia capacitados" no es suficientemente específico para medir el producto "prevención, atención y manejo de la violencia de género, incluida la violencia política contra las mujeres, priorizada en la agenda del Consejo Nacional, los consejos departamentales y redes locales contra la violencia". La razón principal es que el indicador no determina qué faceta de la atención a la violencia se quiere medir, con lo cual los datos proporcionados por el indicador (número de prestadores de servicios de atención a la violencia capacitados) serán demasiado genéricos; en efecto, podrían incluir tanto prestadores de servicios especializados en violencia de género o política contra las mujeres, como otros tipos de violencia no comprendidos en el marco de este producto.

Dicho esto, es importante resaltar que un indicador solo y aislado raramente será lo bastante específico para medir la complejidad (diversidad de facetas) de un producto o resultado. Por ello, aun intentando siempre identificar indicadores lo más específicos posible, la mejor receta para medir bien la consecución de un producto o resultado es seleccionar un grupo de indicadores (siempre teniendo en cuenta consideraciones de costo-beneficio).

Indicador operativo

Medible

¿Se trata de un indicador medible? ¿Puede medirse el indicador a un costo razonable?

Que un indicador sea medible es, más que un criterio, una condición, puesto que un indicador que no puede medirse nunca podrá desempeñar su función básica de "proporcionar un medio sencillo y fiable para *medir logros, reflejar los cambios* vinculados con una intervención o *ayudar a evaluar* los resultados de un organismo de desarrollo".

Un indicador que no es medible, o que no puede medirse a un costo razonable, no puede ser operativo, porque no va poder disponerse de línea de base, de línea final, de medios de verificación; no se podrán fijar metas, y los valores del indicador no podrán ser recolectados.

¹⁷ En este sentido, lo más habitual es que los indicadores que no son nada específicos tampoco sean pertinentes. Al no adecuarse y corresponder al producto o resultado que miden, no proporcionan información concreta y precisa sobre su logro.

¹⁸ Es decir, el costo de su gestión: seguirlo, recolectar información o datos sobre sus valores, reportarlos, etc.

La mayoría de productos y resultados asociados a un MSE son medibles, ya que implican variables socio-demográficas, de capacidad institucional y de cambio de comportamiento que, en teoría, son susceptibles de medirse. Hay múltiples tipos de indicadores (cualitativos, cuantitativos, de proceso, simples, compuestos) que podrían utilizarse de manera combinada para, como mínimo, tener una aproximación al grado de consecución de un producto o resultado. El punto clave es hasta qué punto las variables o indicadores de medición reflejan la esencia de la consecución del producto. Rara vez es justificable no incluir indicadores en nombre de que el producto no sea medible.

En la práctica, sin embargo, un indicador puede ser teóricamente medible pero no de manera efectiva; por ejemplo, porque el costo de realizar la medición es muy alto o porque no hay ninguna institución especializada (fuentes de datos secundarias) que lo esté midiendo. Las Oficinas del UNFPA no son centros de investigación sociológica o de salud, y, en este sentido, la mensurabilidad tiene que concebirse como un aspecto práctico: en la práctica, un indicador será medible si la Oficina tiene una forma eficiente de conseguir datos sobre el valor del indicador.

Hay tres aspectos que deben tenerse en cuenta cuando se analiza la mensurabilidad de un indicador:¹⁹ que la unidad de medida esté (bien) definida, que el indicador sea medible a un costo razonable (eficiente) y que, siendo medible, los datos estén disponibles.

1) Que la unidad de medida (o criterio de medición) esté bien definida.

Un indicador siempre tiene que incorporar la unidad de medida puesto que, por definición, es una variable cuyo propósito es medir el grado de consecución de un producto o resultado.

Ejemplo

El indicador “*incremento del porcentaje de mujeres que toman decisiones autónomas sobre la atención de su SSR*”, asociado al producto “*las instituciones nacionales y locales responden sobre los derechos de mujeres y adolescentes y les facilitan su ejercicio, incluido sus derechos sexuales y reproductivos*”, no incorpora el criterio de medición de “*tomar decisiones autónomas*”. Al no especificar cómo se va a medir la toma de decisiones autónomas, el indicador no es mensurable. Esto no implica que la toma de decisiones autónomas no pueda medirse (podría medirse mediante cuestionarios que valoraran aspectos relacionados con la autonomía a la hora de tomar decisiones sobre atención en SSR). Lo que implica es que el indicador no puede medirse porque, justamente, no incorpora el criterio de medición; es decir, una variable que mida de manera efectiva y precisa ese grado de autonomía.

Dos errores muy comunes en este sentido son: 1) formular indicadores en términos de logro (de resultado o producto) en vez de formularlos como variables que incorporen unidades de medida, y 2) incluir en un mismo indicador diversas variables pasibles de ser medidas.

Ejemplo²⁰

El indicador “*Contribuir a que por lo menos el 60% (médicos, enfermeras, auxiliares) de proveedores de*

¹⁹ Partimos de la premisa de que prácticamente todo aspecto de un Programa de País es susceptible de ser medido. En este sentido nos referimos a “no medible” en términos de “no viable de ser medido a un costo razonable y en un periodo de tiempo razonable”. Un indicador poco eficiente puede perfectamente considerarse como no medible a los efectos prácticos.

²⁰ A partir de la secuencia ilustrada en la figura de la página 31 ‘Secuencia del análisis de calidad de los indicadores’, este indicador no hubiera llegado a la fase de valoración de la mensurabilidad, ya que no hubiera cumplido el primer criterio de calidad (formulación clara); en efecto, está formulado en términos de logros y no de indicador como tal.

servicios de áreas de intervención del UNFPA estén sensibilizados en DSR, atención diferenciada a adolescentes y jóvenes, y VIH” no explicita cómo va a medirse esa sensibilización. El indicador está expresado en términos de logro (proveedor sensibilizado) y no de indicador como tal; en este sentido podría considerarse un subproducto. Para reformularlo como indicador tendría que añadirse la unidad de medida de “estar sensibilizado”. Por otro lado, incluso si hubiera una unidad de medida, el indicador busca medir tres áreas de sensibilización: en DSR, en atención diferenciada a adolescentes y jóvenes, y en VIH. El indicador carece pues de un criterio de medición claro que especifique si un proveedor sensibilizado es aquel que lo está en las tres áreas simultáneamente, al menos en dos de ellas, al menos en una de ellas, etc.

Otro error corriente en cuanto a la definición de la unidad de medida se da cuando, en el caso de indicadores compuestos,²¹ se desconoce alguna de las subvariables que conforman el indicador. El ejemplo más recurrente son los indicadores expresados en porcentajes, lo cual requiere disponer de datos tanto del numerador como del denominador.

Ejemplos

En el indicador “50% de operadores y operadoras de justicia capacitados en mecanismos legales y jurisprudencia internacional sobre justiciabilidad de derechos sexuales y reproductivos”, se desconoce el valor del denominador, esto es, el valor del número total de operadores, lo cual imposibilita obtener el valor del cociente, y en última instancia, hace que el indicador no sea medible en la práctica.

Lo mismo sucede con el indicador “proporción de docentes formados y capacitados en educación para la sexualidad”, ya que se desconoce el número total de docentes (el denominador).

2) Que el indicador sea medible a un costo razonable, es decir, que sea eficiente.

Este aspecto debe tenerse en cuenta particularmente en el caso de fuentes de información primarias.

Ejemplo

Tomando como ejemplo el indicador “número de mujeres indígenas, originarias, campesinas y afrodescendientes que reciben información sobre DSR y SSR”, si no hubiera disponibles fuentes secundarias de información para recabar datos sobre este indicador —es decir, si se tuviera que recurrir a fuentes primarias—, este indicador podría llegar ser muy costoso: muy probablemente habría que realizar sondeos y preguntar directamente al grupo meta.²² Si esta opción fuera altamente costosa, el indicador podría perfectamente considerarse “no medible” en términos prácticos ya que no sería eficiente. Por otro lado, si existieran fuentes de información secundaria asociadas a este indicador —por ejemplo registros internos de Confederación de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB) o de contrapartes de ejecución—, este indicador podría ser perfectamente medible a un costo muy razonable, pues la Oficina solo tendría que establecer los mecanismos para que los datos (ya disponibles) fueran reportados.

3) Que los datos sobre el indicador estén disponibles para la Oficina.

Aunque el indicador sea medible, la Oficina no podrá nunca utilizarlo como instrumento de medición si no puede acceder a los valores del indicador.

²¹ Un indicador simple (no compuesto) incluye una sola variable; por ejemplo “el número de planes que incorporan elementos de educación para la sexualidad”.

²² Naturalmente hay opciones intermedias totalmente factibles, como utilizar muestras en vez de preguntar a todos los individuos del grupo meta.

Ejemplo

El indicador “*incremento del número de líderes y organizaciones sociales que denuncian la violencia contra las mujeres*” fue descartado durante la revisión del MSE, precisamente porque la Oficina no podía saber de manera inmediata y accesible el aumento de denuncias de violencia política. En este sentido, el problema no era que el indicador no fuera medible (sí que lo es), sino que la Oficina no podía disponer de los datos, con lo cual, no era medible *para la Oficina*. Este indicador se reformuló como “*incremento en el número de alcaldesas y concejales que conocen sus derechos y los mecanismos de denuncia de la violencia política*”. La Oficina tiene acceso a datos de este indicador porque se trabaja con ACOBOL y la asociación de mujeres parlamentarias de Bolivia, a través de PAT específicos. Esto posibilita que la Oficina se pueda apoyar en las contrapartes para conseguir datos sobre el indicador y, por lo tanto, lo hace medible para la Oficina en términos prácticos.

La falta de disponibilidad de datos por falta de acceso a ellos se traduce en que no haya líneas de base ni líneas finales. Además, imposibilita el último criterio de calidad en términos operativos: que los datos sean recolectados y reportados.

Línea de base

¿Se dispone de una línea de base para el indicador?

La línea de base es el punto de partida y corresponde al valor inicial del indicador; es decir, al valor del indicador al inicio del Programa de País. Cuando no hay línea de base, el indicador no puede usarse para medir el grado de consecución de un producto o resultado, porque no hay punto de partida (de referencia) sobre cuya base medir el avance.

La línea de base es una condición para poder fijar metas, porque sin conocer el valor inicial del indicador sería muy fácil fijar metas erróneas; por ejemplo, fijar una meta de reducir la tasa de embarazo adolescente al 18% cuando la línea de base es ya del 16%.

La disponibilidad de la línea de base afecta de manera directa a la formulación de los indicadores: si falta, los torna totalmente inservibles. Sobre todo, afecta a los indicadores que están formulados en términos de incrementos porcentuales.

Ejemplos

El indicador “*5% de incremento del uso de condón femenino en la población intervenida, especialmente en TSC (LdB)*” no es operativo si no existe una línea de base, ya que sin ella es imposible calcular el incremento porcentual que designa el indicador. Lo mismo sucede con el indicador “*el 30% de servicios ofertan consejería integral en SSR incluidas ITS, VIH, CACU, atención en anticoncepción, posparto y postaborto*”.

Hay tres cuestiones clave que deben plantearse a la hora de valorar si se dispone de una línea de base para el indicador:

- 1) ¿Existe una línea de base disponible a través de fuentes de información secundarias? (estudios, censos, registros internos de la Oficina, informes de contrapartes); y
- 2) Si no existe una línea de base, ¿cuál sería el costo de realizar un estudio de línea de base para recabar información sobre el valor inicial del indicador?

Hay una excepción que permitiría la identificación de un indicador sin tener que realizar un estudio de línea de base: cuando se sabe que el valor inicial del indicador es cero.

Ejemplos

El indicador: *“Los planes y programas incorporan la EPS en los niveles nacional, departamental y local”* no tiene asociada una línea de base en el MSE. No obstante esta situación podría salvarse si hubiera evidencia de que en el momento de iniciar el Programa de País ningún plan y programa incorporaba la EPS, con lo cual la línea de base sería cero, y por consiguiente, estaría disponible.

Lo mismo ocurre con el indicador: *“Leyes y normas que incorporan cuestiones demográficas con una perspectiva intercultural y de derechos humanos, apoyadas en su diseño y aplicación”*. En principio no existe línea de base asociada a este indicador, es decir, no se conoce el valor inicial del número de leyes y normas que incorporan cuestiones demográficas con perspectiva intercultural. Esta dificultad podría salvarse si hubiera evidencia de que a la fecha de inicio del programa (y con anterioridad a este) no había ninguna ley o norma que incorporara cuestiones demográficas con una perspectiva intercultural.

- 3) Cuando existan líneas de base disponibles basadas en información secundaria, debemos preguntarnos si esas mismas fuentes de información secundaria también podrán proveer datos para la línea final. Si no es así, se debería reformular el indicador, o bien descartarlo y formular otro distinto.

El vínculo entre la línea de base y la línea final es muy estrecho, ya que muy a menudo las fuentes de datos que proporcionan los valores de la línea de base son los mismos que proporcionarán los valores de la línea final. De hecho, una de las deficiencias que tienen algunos indicadores del MSE es justamente esa: la existencia de una línea de base pero la falta de una línea final, a menudo porque las fuentes de información que proveen los valores de la línea de base no están en condiciones de proporcionar datos para la línea final.

Ejemplo

El porcentaje de partos atendidos por profesionales de salud, que es uno de los datos de línea de base del indicador *“El 60% de centros de salud que funcionan como cabeceras de red en las áreas de intervención del UNFPA ofertan prestaciones integrales de SSR de calidad que incluyen el enfoque de la atención intercultural y diferenciada para mujeres, adolescentes y jóvenes”*, es proporcionado por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA). Sin embargo, la periodicidad de la ENDSA no se corresponde con los requerimientos de información de la línea final, con lo cual este indicador no es operativo.

Línea final

¿Se podrá disponer de una línea final para el indicador?

La línea final de un indicador es el valor del indicador al final del periodo. Teniendo en cuenta la estructura del formato del MSE, la línea final corresponde al valor del indicador en cualquiera de los momentos en los que se quiera medir logros: cada año, o también al término del Programa de País. Así pues, la línea final en el contexto del MSE es el valor del indicador en el momento en el que se precise medir los logros.

La utilización de indicadores para **medir el grado de avance** referido a los logros en un momento dado opera mediante la comparación del valor del indicador en ese momento (línea final) con el valor de la meta, teniendo en cuenta el valor de la línea de base (el punto de partida).

La no disponibilidad de líneas finales es una de los problemas más acuciantes del MSE del Programa de País. El 83% de los indicadores del MSE revisado no disponen de línea final, y éste es el ítem con el

porcentaje más alto de incumplimiento de todos los criterios de calidad. Teniendo en cuenta que no cumplir alguno de los cinco criterios de operatividad torna no operativos los indicadores, se puede afirmar que el 83% de los indicadores del MSE revisado no pueden cumplir su función como variable de medición del logro de productos y resultados del Programa de País.

Hay dos cuestiones clave que deben plantearse a la hora de valorar si se dispone de una línea final para el indicador:

- 1) Cuando se utilicen fuentes de datos secundarias —porque se utiliza la misma fuente de información que una línea de base basada en datos secundarios— se debería analizar en profundidad si tal fuente podrá proveer los datos con la periodicidad necesaria para medir los logros en cualquiera de los momentos en los que se tiene planeado medirlos.

Ejemplo

La fuente de información (medio de verificación) escogida para el indicador “*Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que reciben EPS*” es la Encuesta Nacional de Juventudes (ENAJ). Esta fuente de información es la que se utilizó para determinar la línea de base. Sin embargo, la periodicidad de la encuesta no coincide con las necesidades de datos de la línea final, con lo cual esta fuente no sirve para proveer datos sobre la línea final. En consecuencia, el indicador dispone de una línea de base y de medios de verificación (en teoría) pero no de línea final, lo cual lo torna no operativo.

- 2) Si se tuviera que recurrir a estudios para generar la información (fuentes primarias de datos) se debería examinar cuidadosamente el costo de realizar un estudio de línea final para recabar información sobre los valores del indicador en los momentos en los que se tenga previsto utilizarlo para medir la consecución de logros.

Sobre todo en el caso de productos, cuando no se dispone de líneas finales para los indicadores del MSE, el problema de base es que no hay un sistema de información. En este sentido, el establecimiento de un sistema de información —por sencillo que este sea al principio— es una condición básica para que pueda haber líneas finales y para que, en última instancia, los indicadores sean operativos.

Metas

¿Se han fijado las metas para el indicador? ¿Son metas realistas?

Las metas son los valores esperados del indicador en un momento determinado, normalmente al término del Programa de País.²³ Cuando no hay metas fijadas, el uso del indicador no permite realizar valoraciones sobre la consecución de los logros —una de sus funciones clave—, ya que el valor actual no puede compararse con el esperado.

Ejemplo

En el MSE revisado, el indicador “*Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que reciben educación para la sexualidad (EPS)*” dispone de línea de base (52% de adolescentes y jóvenes) y de línea final²⁴ para varios años. Por ejemplo, en 2009, 2113 adolescentes y jóvenes en Cochabamba, Sucre y Potosí asistieron a talleres de EPS. No obstante, no se fijó ninguna meta para este indicador, con lo cual no es posible valorar si 2113 adolescentes y jóvenes (o su equivalente en porcentaje) es un valor satisfactorio o

²³ El formato del MSE requiere la especificación de metas anuales.

²⁴ Como puede observarse este indicador tienen un problema: los valores de la línea final no están expresados en los mismos términos que los de la línea base. Para el propósito de este ejemplo hemos obviado esta deficiencia.

no.

Hay dos consideraciones clave que deben tenerse en cuenta con respecto a las metas:

- 1) Las metas para cada indicador deben fijarse en el momento de diseñar el MRR y el MSE. La determinación de metas *a posteriori* no es una opción válida, ya que implicaría problemas de transparencia y de rendición de cuentas.
- 2) Las metas fijadas deben ser factibles y realistas.

Es sumamente importante fijar metas asequibles y evitar objetivos poco realistas que desmotiven al personal de la Oficina. Los indicadores más arriesgados en este sentido son aquellos que incluyen metas no alcanzables, pero que están relacionados con elementos clave del mandato de la Oficina. Teniendo en cuenta que los procesos que apoya la Oficina de País son, en muchos casos, procesos a largo plazo, sería importante que en los marcos de resultados (que son a cinco años) se utilizaran indicadores de proceso.

Ejemplo

Un indicador como “*la transversalización de la temática de la educación para la sexualidad es incorporada en la currícula de primaria, secundaria, inicial y superior*” sería excesivamente ambicioso y poco realista en un contexto en que el Ministerio de Educación tiene planes a muy largo plazo para llevar a cabo la transformación educativa e incorporar algunas temáticas. Un indicador así estaría fuera de lo factible en el marco de un Programa de País. Una opción factible a la formulación anterior podría ser “*la educación para la sexualidad es incorporada en los planes de transformación curricular*”, meta plausible en un periodo de cinco años. El primer indicador corresponde a un indicador de impacto, mientras que el segundo indicador es un indicador de proceso.

Medios de verificación

¿Existen medios de verificación asociados al indicador? ¿Son fácilmente accesibles?

Los medios de verificación son la fuente del dato y proporcionan los valores del indicador en un momento dado. Nos indican ‘dónde tenemos que buscar’ si queremos conocer el valor del indicador, suponiendo que los valores del indicador estén disponibles.

Hay dos cuestiones clave que conviene plantear a la hora de identificar medios de verificación:

- 1) ¿Existen medios de verificación accesibles para el indicador? ¿Cuáles son? ¿Están bien especificados?

Ejemplo

El indicador “*aumento de las asignaciones en los programas y presupuestos nacionales y locales para promover la igualdad entre los géneros, incluidas la prevención de la violencia por razón del género y la prestación de cuidados*” tiene como medio de verificación “*Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia y Gobernaciones y municipios*”. Estas instituciones son los organismos que disponen de la fuente del dato, pero la fuente última del dato no son las instituciones, sino los presupuestos elaborados para promover la igualdad entre géneros. Este medio de verificación será accesible para la Oficina siempre que la información contenida en los presupuestos sea de dominio público. En caso contrario, este medio de verificación sería inválido.

2) ¿Son apropiadas y suficientes como medios de verificación para el indicador en cuestión?

Ejemplo

El indicador: “El 60% de los centros de salud que funcionan como cabeceras de red en las áreas de intervención del UNFPA ofertan prestaciones integrales de SSR de calidad que incluyen el enfoque de la atención intercultural y diferenciada para mujeres, adolescentes y jóvenes” reconoce a los SPR y a los COAR como medios de verificación asociados. Sin embargo ambos informes son fuentes de información internas de la Oficina y no son válidos ni apropiados como medios de verificación, porque constituyen una fuente de datos secundaria; para reportar basados en evidencias, deberían utilizar precisamente los valores de los indicadores (¿cuya verificación depende de los medios de verificación asociados!). Un medio de verificación puede ser interno (en el nivel de la Oficina) si el indicador también lo es, pero no puede ser interno si el indicador es externo, como en el caso de este ejemplo.

A veces, en el MSE revisado la línea de base aparece como medio de verificación. Ciertamente, la línea de base es el medio de verificación para los valores de partida, pero no para los valores del indicador en cualquier otro momento del tiempo (línea final). En este sentido cuando se habla de medios de verificación se hace justamente referencia a esta segunda acepción: los medios de verificación de los valores del indicador en aquellos momentos en los que se quiere medir el avance en cuanto a logros (línea final). Por consiguiente, no es correcto considerar la línea de base como único medio de verificación.

Datos recolectados y reportados

¿Es posible recolectar y reportar los valores del indicador de forma efectiva?

Este criterio hace referencia a la disponibilidad del dato para la Oficina; es decir, a que el valor del indicador este físicamente disponible para la Oficina cuando esta lo precise. Los valores de los indicadores del MSE tienen que *llegar a la Oficina* para poder ser insertados en el MSE, y para ello, deben ser recolectados y reportados.

Si los datos están disponibles en algún lugar o institución del país, pero no hay nadie responsable de recolectarlos y reportarlos (remitirlos al UNFPA), el indicador nunca será operativo. Este criterio es clave pero a menudo omitido, a pesar de ser el criterio que permite que el valor del indicador esté sobre la mesa cuando se hace la revisión del avance del Programa de País. El proceso de recolección y reporte puede ser costoso y laborioso si se hace *a posteriori*. El propio ejercicio de revisión del MSE es un claro ejemplo de ello.

Ejemplos

El indicador “*incremento del número de mujeres indígenas, originarias, campesinas y afrodescendientes que reciben información sobre DSR y SSR*” es un indicador que se utilizó durante la revisión del MSE para reemplazar a otro que había dejado de ser pertinente debido a cambios de contexto. Sin embargo la mejora en el diseño del indicador inicial no tuvo en cuenta el criterio de recolección y reporte.

Los datos sobre el valor de este indicador tendrían que ser provistos por la de Confederación de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB) y por las contrapartes de ejecución (por ejemplo Family Care International). Sin embargo, nunca se establecieron ni sistematizaron los mecanismos de recolección y reporte de la información, con lo cual el indicador no resultó operativo en la práctica.

Un aspecto muy importante que debe tenerse en cuenta es que los valores de los indicadores deberían poder ser recolectados y reportados **en el momento en el que se necesiten**. Aunque haya línea de base, línea final, medios de verificación y metas, el indicador solo será utilizable en la práctica si sus valores (el dato) están disponible en el momento en el que necesite contar con ellos: en la revisión anual del Programa de País, en

el momento de elaborar los SPR o los COAR, en la revisión de medio término, o en la evaluación final del programa.

El 79% de los indicadores del MSE revisado no son recolectados y reportados; este es el segundo porcentaje más alto de no cumplimiento de todos los criterios de calidad, y asciende al 100% si se tiene en cuenta que los valores (de estos indicadores) han sido recolectados y reportados solo puntualmente como parte del ejercicio interno de revisión del MSE y nunca de manera sistematizada lo largo del Programa de País. Esto, en última instancia, habría impedido que el MSE se utilizara como herramienta de seguimiento basado en resultados, si tal hubiera sido la intención.

El establecimiento de un **sistema de información**, como mínimo para los indicadores de producto, solucionaría el problema, puesto que una de las funciones fundamentales de todo sistema de información es recabar datos y reportarlos. En tal sentido, sería muy útil contar con fichas por indicador, que especificaran de manera clara quién, cómo y cuándo recolectar y reportar la información sobre el valor del indicador. Las fichas también tendrían que especificar qué persona de la Oficina es responsable de seguir y supervisar la ejecución del proceso.

Ejemplos

El indicador: *“Contribuir a que por lo menos el 60% (médicos, enfermeras, auxiliares) de proveedores de servicios de áreas de intervención del UNFPA estén sensibilizados en DSR, atención diferenciada a adolescentes y jóvenes, y VIH”* establece como uno de sus medios de verificación las “listas de participantes” a los cursos de capacitación técnica financiados por la Oficina. Incluso en el caso de existir medios de verificación tan claros como este, el indicador nunca será operativo si no hay un responsable de recolectar y reportar el número de participantes, de tal forma que el dato esté disponible en el MSE cuando se hagan las revisiones anuales de avance. Del mismo modo, el indicador: *“los planes y programas incorporan la EPS en los niveles nacional, departamental y local”*, que tiene como medio de verificación los *“planes curriculares de Educación regular, alternativa y formación de maestros y maestras”*, nunca será operativo si no se designa un responsable y un mecanismo para acceder a estos planes, examinarlos, comprobar que incorporen la EPS y reporten el valor del indicador (cuantos planes la incorporan) a tiempo para ser utilizado para la valoración de la consecución del logro del producto (en el ejemplo *“La educación para la sexualidad está incluida en la currícula de educación formal, educación alternativa y formación de maestros”*).

4) Resumen de los errores más comunes en el diseño y utilización de indicadores

Los errores más recurrentes identificados durante la evaluación de Programa de País con respecto al diseño de indicadores y a su uso en el MSE fueron:

- 1) Indicadores no medibles, porque la unidad de medición no estaba (bien) definida.
- 2) Indicadores no medibles, porque los datos no estaban disponibles.
- 3) Inexistencia de la línea de base.
- 4) Línea de base existente, pero ausencia de línea final.
- 5) Falta de línea de base y de línea final.
- 6) Indeterminación de metas (el indicador no incorpora metas).
- 7) Existencia de datos disponibles, pero que no han sido recolectados o reportados.
- 8) Falta de medios de verificación, o falta de medios bien definidos o apropiados.
- 9) Logros no reportados en términos del indicador inicial (metas), con lo cual el logro no ha sido comparable con la meta.

Este último punto es bastante recurrente en el ejercicio de revisión del MSE que se llevó a cabo como resultado de la Revisión de Medio Término. A la hora de utilizar el MSE para rendir cuentas sobre los logros,²⁵ estos no fueron reportados en función del indicador inicial; es decir, no hubo coherencia entre logros y metas.

Ejemplos

En el caso del indicador “*el 60% de centros de salud que funcionan como cabeceras de red en las áreas de intervención del UNFPA ofertan prestaciones integrales de SSR de calidad que incluyen el enfoque de la atención intercultural y diferenciada para mujeres, adolescentes y jóvenes*”, los logros son reportados en términos de “40 redes de salud ofertan atención diferenciada al adolescente” y no en términos de % de centros de salud que proveen prestaciones integrales.

En el caso del indicador “*resultados de tres estudios e investigaciones sobre temas emergentes incorporados en programas y planes nacionales, departamentales y municipales*”, los logros se reportan en términos de estudios completados y no en términos de estudios completados e “incorporados en programas”, que es la esencia del indicador.

En el caso del indicador “*porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que reciben EPS*”, los logros se vuelcan en términos de número de adolescentes que han asistido a talleres y, a veces, en términos de unidades educativas que incorporan la educación para la sexualidad como tema transversal, pero en ningún caso en términos de “porcentaje de niños [...] que reciben EPS.

Las causas subyacentes remiten a problemas de diseño, tales como dificultades de acceso a información sobre la unidad de medida, medios de verificación inapropiados, y fuentes de datos de línea de base que luego no pueden utilizarse como fuentes de información para la línea final.

Lista de comprobación

A continuación se presenta una sencilla tabla de comprobación (*checklist*) donde se resumen los principales criterios y aspectos que deben tenerse en cuenta para la formulación de indicadores en el MSE.

Tabla 4: Lista de comprobación para la formulación de indicadores en el MSE

	Aspectos por comprobar	Comprobación
Productos y resultados	¿Son los productos pertinentes y realistas ? ¿Están formulados como tales (como productos)?	○
	¿Son resultados pertinentes y realistas? ¿Están formulados como tales (como resultados)?	√
Formulación adecuada	¿Está el indicador formulado de una manera clara y comprensible?	...
	¿Es pertinente el indicador?	
	¿Es el indicador suficientemente específico?	
Indicador operativo	¿Se trata de un indicador medible? ¿Puede medirse el indicador a un costo razonable?	
	¿Se dispone de una línea de base para indicador?	
	¿Se podrá disponer de una línea final para el indicador?	
	¿Se han fijado las metas para el indicador? ¿Son metas realistas?	
	¿Existen medios de verificación asociados al indicador? ¿Son fácilmente accesibles?	
	¿Es posible recolectar y reportar los valores del indicador de forma efectiva?	
Uso del indicador en	Los logros son reportados en términos de las metas y en términos del indicador	

²⁵ La utilización del MSE para rendir cuentas no corresponde en ningún caso a un ejercicio real de rendición de cuentas como tal ya que la revisión del MSE formó parte de un ejercicio interno para familiarizar al personal técnico con el MSE y prepararlo para el proceso de diseño de los MRR y MSE para el próximo Programa de País.

el MSE		
--------	--	--

<input type="radio"/>	El o los aspectos todavía no han sido comprobados para todos los productos o resultados, e indicadores.
<input checked="" type="checkbox"/>	El o los aspectos han sido comprobados para todos productos o resultados, e indicadores.

Parte 4: Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación

A) INTRODUCCIÓN

¿Qué es el Plan de Acción?

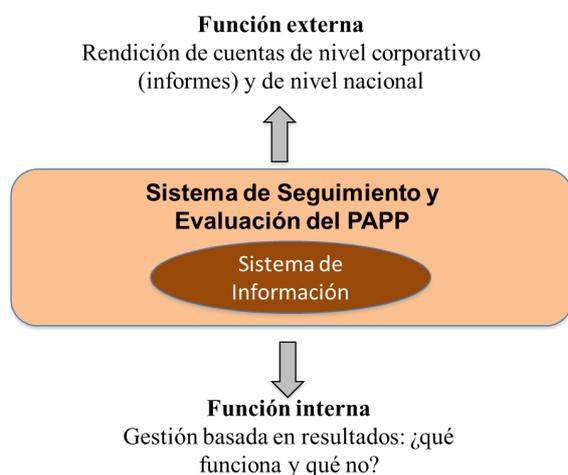
El Plan de Acción comprende una relación detallada de las principales recomendaciones del informe de evaluación relacionadas con el sistema de seguimiento y evaluación (SyE) del Programa de País. El Plan de Mejora pretende ser una herramienta de apoyo para la gerencia de la Oficina a la hora de llevar a cabo los ajustes y mejoras necesarias para desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación efectivo y de calidad.

El Plan de Acción es también el marco de referencia y punto de partida en base al cual el próximo equipo de evaluación de Programa de País realizará el análisis del sistema de SyE. Los avances y mejoras realizadas durante el periodo evaluado se harán en base a las acciones establecidas en el presente Plan de Acción.

Los principales insumos utilizados para la elaboración del Plan coinciden con las herramientas utilizadas para el análisis del sistema de SyE durante la evaluación de Programa de País: la Herramienta para el análisis del sistema de seguimiento y evaluación (parte 1 de este documento) y la Herramienta de evaluación de la calidad de los indicadores del Plan de Acción del Programa de País (parte 2 de este documento).

El **objetivo principal** del Plan de Mejora es que se creen las bases y que se inicie el proceso de puesta en marcha de un sistema de seguimiento basado en resultados.

Diagrama 2: La doble función del sistema de seguimiento y evaluación del PAPP



En este sentido es importante mencionar que lo que se pretende no es crear un sistema que solamente sirva para alinear la Oficina con las disposiciones corporativas en torno a los sistemas de gestión basada en resultados;²⁶ antes bien, se busca diseñar un sistema que sirva de manera genuina a los intereses de la Oficina, a la hora de medir lo que se está logrando y poder aprender y planificar mejor a partir de evidencias. En este sentido, el sistema de seguimiento basado en resultados de la Oficina debería cumplir una función tanto externa como interna. La función externa estaría asociada con la necesidad de rendir cuentas, tanto en el orden corporativo como nacional. La función interna del sistema de seguimiento basado en resultados estaría relacionada con la necesidad de saber qué se está logrando, y qué estrategias y actividades

funcionan mejor o peor a la hora de lograr los productos y resultados previstos. Además, esta función interna responde al legítimo deseo del personal de la Oficina de saber cuáles son los logros y consecuencias de las intervenciones en las que trabaja a diario.

El marco temporal del Plan de Acción

El marco temporal amplio del Plan de Acción es de cinco años y cubre el periodo de tiempo comprendido hasta la próxima evaluación de Programa de País. Dicho esto, el marco temporal de implementación de cada

²⁶ Incluidas en el Plan Estratégico 2008-2011 y en la Política de gestión basada en resultados de 2010.

una de las acciones varía en función de su nivel de prioridad. Tal y como se menciona en el apartado C de este Plan, la gerencia de la Oficina deberá decidir la fecha límite para implementar cada acción; aunque sería muy aconsejable que las acciones con nivel de prioridad 1 se llevaran a cabo antes de diciembre de 2011 y que las acciones con nivel de prioridad 2 se realizaran antes de la finalización del actual Programa de País.

Tipología de acciones

El Plan de Mejora no incorpora absolutamente todos los elementos necesarios para la conformación de un sistema completo de seguimiento basado en resultados, sino que se centra en acciones que conciernen aspectos cruciales e importantes. No sería factible ni razonable esperar la construcción de un sistema integral en un plazo de cinco años teniendo en cuenta la situación de base actual. El Plan incluye tres tipos de acciones:

Tabla 5: Tipología de acciones contempladas en el Plan de Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación

Tipo de acción	Descripción
Prioridad 1	<p>Aspectos claves y urgentes (de implementación inmediata)</p> <p>Este tipo de acciones corresponde a aspectos cruciales que deben ser abordados de forma inmediata, ya que constituyen elementos básicos para la creación del área de seguimiento por resultados. Asimismo, son condiciones para que el resto de las acciones (sobre todo las que tienen nivel de prioridad 2) puedan realizarse de forma satisfactoria. Si las acciones con nivel de prioridad 1 quedan sin implementar, los avances en el sistema de seguimiento por resultados serán limitados.</p>
Prioridad 2	<p>Aspectos clave y de implementación a corto plazo</p> <p>Este tipo de acciones incluyen aspectos que, aun siendo clave, tienen una relevancia ligeramente menor a la de los anteriores. Pueden implementarse a corto plazo, porque se insertan en procesos que tendrán lugar en un futuro próximo,²⁷ o bien porque implican procesos o tareas que pueden llevarse a cabo con relativa celeridad.²⁸</p>
Prioridad 3	<p>Aspectos importantes y no apremiantes</p> <p>Este tipo de acciones comprenden elementos que, pese a ser importantes, no se consideran cruciales ni urgentes, porque la creación de un sistema de seguimiento basado en resultados (el objetivo central del Plan de Mejora) no depende directamente de ellos.</p>

Es importante resaltar que, dentro de cada tipo de acción y nivel de prioridad, las acciones han sido ordenadas a su vez en función de su importancia y urgencia relativa. Así, por ejemplo, la acción 2.1 es relativamente más importante y urgente que la 2.5.

²⁷ Como, por ejemplo, el proceso de diseño del próximo Programa de País.

²⁸ Como, por ejemplo, la elaboración de la matriz de riesgos e hipótesis, o la preparación de cuestionarios de evaluación y seguimiento para medir el aumento de capacidades.

B) ACCIONES

Acciones con nivel de prioridad 1

(Aspectos clave urgentes y de implementación inmediata)

Acción 1.1	Proceder de forma inmediata y urgente a solicitar la contratación de un Oficial de Seguimiento y Evaluación (SyE) a tiempo completo con contrato fijo, de manera que sea parte de la estructura fija de la Oficina.
-------------------	---

Esta acción es impostergable y altamente urgente.

En la actualidad, es una prioridad corporativa del UNFPA disponer de sistemas de seguimiento que permitan rendir cuentas —al propio UNFPA, a los donantes, a los socios de gobierno— basadas en evidencias, y mediante mediciones creíbles y contrastables. Esto implica tener Marcos de Seguimiento y Evaluación, y también Planes de Seguimiento y Evaluación prácticos y de calidad, lo cual precisa de una persona con la capacidad, el mandato, y el tiempo necesario para gestionarlos y seguirlos. Sin una persona a tiempo completo existe el riesgo de que se diluyan las responsabilidades y el liderazgo en torno al seguimiento basado en resultados.

Esta acción es una condición crucial para que muchas de las otras acciones sean viables. Acciones como la instauración y el funcionamiento de un sistema de información asociado al MSE, la elaboración de un Plan de Evaluación, o el establecimiento de un espacio de revisión conjunta con el Gobierno, son poco factibles en la práctica si no se dispone de una persona dotada de tiempo, autoridad y responsabilidad necesarias para impulsar y seguir su efectiva implementación.

Es altamente recomendable integrar el cargo de manera permanente en la estructura fija de la Oficina: esto estaría a tono con la importancia estratégica que tiene el seguimiento basado en resultados para el propio UNFPA: el Plan Estratégico 2008-2011 considera que la estrategia central del UNFPA es la gestión basada en resultados. Y el seguimiento basado en resultados es considerado uno de sus elementos clave.²⁹

Dicho esto, la contratación de un Oficial de SyE a tiempo completo depende de un ciclo de aprobación que está fuera del control de la Oficina, dado que la solicitud de contratación debe ser aprobada primero por la Oficina Regional, y posteriormente por la Sede.³⁰ En este sentido, si la contratación de un Oficial a tiempo completo fuera rechazada, la Oficina debería llevar a cabo acciones alternativas. A continuación se recomiendan tres de ellas:

- a) Proceder a la contratación directa de una especialista en SyE mediante un contrato de servicios.

Aunque esta persona no forme parte de la estructura fija de personal de la Oficina, debería tener un contrato a tiempo completo y asumir las funciones y responsabilidades de un Oficial de SyE.

- b) Estudiar la posibilidad de solicitar la contratación de un Oficial de SyE compartido entre dos Oficinas de País (por ejemplo Bolivia y Perú). Esta opción tendría que ser analizada con otras Oficinas que se encontraran en la misma situación, y consultada con LACRO.

Si ninguna de las opciones anteriores fuera factible:

- c) Redefinir la descripción del puesto de trabajo (*job description*) del Punto Focal en SyE de manera que:
 - Se libere el tiempo necesario para que pueda asumir y realizar las tareas de seguimiento basado en resultados más allá de las tareas de apoyo al monitoreo de conformidad.

²⁹ Ver párrafos 86 y 118 del Plan Estratégico del UNFPA.

³⁰ En la sede, tiene que ser aprobada por el Departamento de Recursos Humanos, el Departamento de Finanzas y revisado por la Oficina del Director Ejecutivo del UNFPA.

Liberar el tiempo necesario podría implicar que la Oficina contratara en forma directa un asistente de programa adicional, que desempeñara gran parte de las funciones de apoyo al seguimiento de insumos y actividades hoy ejecutadas por el Punto Focal, de forma que este pudiera liberar tiempo de manera efectiva para centrarse en tareas de seguimiento basado en resultados. El Punto Focal debería tener el tiempo necesario para monitorizar el MSE, liderar el proceso de creación —y más tarde el seguimiento— del sistema de información, y responsabilizarse de las relaciones con el UDAPE, el VIPFE, el Ministerio de Planificación y las contrapartes de ejecución en cuanto a temas de seguimiento basado en resultados (por ejemplo, las revisiones del MSE).

- Se formalice su mandato como responsable técnico del área de seguimiento basado en resultados.

Los términos de referencia del puesto de trabajo del Punto Focal deberían incorporar, de manera explícita, su mandato y atribuciones en cuanto a seguimiento basado en resultados.

- Se modifique la posición del Punto Focal en la estructura organizativa de la Oficina, de forma tal que dependa directamente de la gerencia (Representante o al Representante Auxiliar). En cualquier caso, debería garantizarse que su rango y autoridad funcional no fueran nunca inferior a la de un Oficial de Programa.

Acción 1.2	Iniciar el proceso de elaboración, diseño y dotación de un presupuesto para el seguimiento basado en resultados, que esté ligado al presupuesto de gestión de la Oficina.
-------------------	---

Los recursos para hacer efectivo el seguimiento basado en resultados, dada su importancia estratégica y su naturaleza agregada,³¹ no deberían depender de presupuestos ligados a acciones programáticas; es decir, de los presupuestos de los PAT. A diferencia del seguimiento de conformidad, los recursos para el seguimiento basado en resultados deberían estar vinculados directamente al presupuesto de gestión de la Oficina.

El establecimiento de un presupuesto anual completo para el seguimiento basado en resultados implica un proceso a medio plazo. En este sentido, el propósito de la Acción 1.2 es convocar a iniciar dicho proceso con la mayor celeridad posible, pues de ello depende, en gran medida, que el funcionamiento efectivo del sistema de seguimiento basado en resultados se haga realidad en un futuro próximo.

La partida más importante del presupuesto es el costo del Oficial de SyE; tal como se emplaza en la Acción 1.1, la dotación inmediata de esta partida es la más urgente. Dicho esto, el presupuesto también debería cubrir, como mínimo: los costos del sistema de información y los mecanismos de recolección de datos; las actividades asociadas con las relaciones institucional; las visitas al terreno para comprobar la calidad de productos y resultados; los costos de las actividades de capacitación en torno al seguimiento por resultados; y los costos de la participación en las redes de seguimiento por resultados.

El siguiente cuadro resume brevemente las principales partidas que debería incluir el presupuesto. El orden en el que se presentan concuerda con la importancia relativa que ellas tienen, con miras a conseguir que el sistema de seguimiento por resultados sea operativo lo antes posible. En este sentido, la contratación de un Oficial de SyE; el inicio del proceso de instauración de un sistema de información, y el establecimiento de mecanismos de recolección de datos son partidas sumamente necesarias para que el sistema de seguimiento por resultados sea operativo con la mayor brevedad.

Tabla 6: Partidas principales del presupuesto para un seguimiento basado en resultados

Presupuesto del seguimiento basado en resultados
--

³¹ El seguimiento basado en resultados tiene naturaleza agregada, porque se realiza en el ámbito del Programa de País y no está asociado a ningún Plan de Trabajo en concreto, sino a los productos y resultados a los que contribuyen estos planes.

Partidas o conceptos	Breve descripción
Recursos Humanos	Salario del Oficial de Programa asignado a seguimiento y evaluación.
Sistema de Información	Costos de diseño, puesta en marcha, funcionamiento y mantenimiento del sistema de información asociado al MSE.
Mecanismos de recolección de datos	Costos asociados a la configuración de líneas de base y de líneas finales.
Gestión del MSE	Costos asociados con eventos para la revisión del MSE y similares (reuniones y talleres con UDAPE, VIPFE, Ministerio de Planificación y contrapartes).
Visitas de garantía	Costos asociados con misiones de monitoreo interno basado en resultados, es decir, visitas a terreno realizadas por el Oficial de SyE o por personal técnico con el objetivo de comprobar el valor de los indicadores, la calidad de productos o resultados, etc.
Formación o capacitación	Costos de formación del personal en cuanto a enfoques, técnicas, y herramientas de seguimiento basado en resultados.
Redes	Costos asociados a la participación de la Oficina en redes de SyE en los niveles regional, nacional e internacional

Acción 1.3	Formalización del mandato y atribución de responsabilidades en el seguimiento basado en resultados.
-------------------	---

Sea cual fuere la alternativa³² adoptada en la Acción 1.1, la Oficina debería proceder de inmediato a institucionalizar la función del seguimiento basado en resultados. Con este propósito, deberían llevarse a cabo dos acciones:

a) Incorporar la posición del *responsable de SyE*³³ en la estructura organizacional de la Oficina.

La posición del *responsable de SyE* debería incluirse en el organigrama oficial de la Oficina, de tal forma que dependa directamente de la gerencia. El responsable de SyE, dadas sus atribuciones en cuanto al seguimiento basado en resultados, debería reportar al Representante o al Representante Asistente y, en cualquier caso, su posición en el organigrama nunca debería ser inferior a la del Oficial de Programa.

En el caso de que no se pudiera contratar a un Oficial de SyE,³⁴ el Punto Focal debería reportar al Representante o Representante Asistente y depender directamente de él, una vez que se haya redefinido la descripción de su puesto (ver Acción 1.1). Debería garantizarse que el Punto Focal sea investido de la autoridad de la alta gerencia, es decir, que tenga el mandato explícito de la gerencia. El Punto Focal no debería tener, en ningún caso, la posición de asistente de programa en la estructura organizacional, ya que esto le dificultaría desarrollar las tareas de supervisión, requerimientos de información, etc. asociadas a su función de seguimiento basado en resultados.

b) Adaptar los Términos de Referencia de los puestos de trabajo del personal, de manera que incorporen funciones y responsabilidades concernientes al seguimiento basado en resultados.

En el Marco de Seguimiento y Evaluación (MSE) contenido en el Plan de Seguimiento y Evaluación (PSE), se establece que los responsables del seguimiento de productos y sus indicadores son los Oficiales de Programa a cargo de cada uno de las tres áreas focales.³⁵ Para realizar tal seguimiento, estos gerentes de componente de programa necesitan apoyo sustantivo del personal técnico. Sin embargo, estas tareas y las

³² Contratación de un Oficial de SyE; contratación directa de una especialista en SyE mediante un contrato de servicios; o contratación de un Oficial de SyE compartido entre dos Oficinas de País.

³³ Se utiliza el término “responsable de SyE” para designar de manera genérica a cualquiera de las opciones que resulten de la Acción 1.1 (contratación de un Oficial de SyE, contratación directa de una especialista, contratación de un Oficial de SyE compartido, o mantener el Punto Focal con una descripción revisada de su puesto de trabajo).

³⁴ Lo cual se correspondería a la opción c) descrita anteriormente en la Acción 1.1.

³⁵ En el MSE revisado hay también otros actores que constan como “responsables” para algunos de los indicadores.

responsabilidades que ellas implican no constan todavía en los términos de referencia de los puestos de trabajo del personal, lo cual es un gran impedimento para que el seguimiento basado en resultados se formalice y sea operativo dentro de la Oficina.

De hecho, el cuadro E-1 del PSE “Papel de los diversos actores del país en la toma de decisiones y uso de herramientas de monitoreo y evaluación” contiene dos columnas con atribución de responsabilidades que conciernen a la Oficina: la columna “Gerente de componente de programa” y la columna “UNFPA (Oficina Nacional)”. Uno de los objetivos de la Acción 1.3 es que estas responsabilidades no se limiten a constar meramente en el PSE y se lleven a cabo de forma efectiva, lo cual no es todavía el caso.

Por lo tanto, las descripciones de los puestos de trabajo del personal de la Oficina deberían ajustarse de manera tal que incorporaran todas las funciones y tareas relacionadas con el seguimiento basado en resultados; por ejemplo, tareas y responsabilidades relativas a la recolección de información, visitas de garantía, revisiones anuales por componente del valor de los indicadores (metas o logros) del MSE, y tareas de gestión del sistema de información una vez esté diseñado.

Acciones con nivel de prioridad 2

(Aspectos clave y de implementación a corto plazo)

Acción 2.1	Mejorar la calidad de los próximos MRR y MSE mediante la incorporación de mecanismos de control de calidad en su diseño y formulación.
-------------------	--

La operatividad de los marcos de resultados y seguimiento (MRR, MSE) depende de varios factores, entre los cuales están su calidad, la presencia de un sistema de información asociado a indicadores de producto y resultado, y la existencia de incentivos para utilizarlos. La Acción 2.1 se relaciona con el primero de estos factores: la calidad del MRR y del MSE.

Con el objetivo de mejorar la calidad del MRR y del MSE del próximo Programa de País, la Oficina debería:

1) Asegurar que, durante el diseño del MRR y del MSE, se utilicen herramientas y mecanismos de control de calidad *ex-ante*; es decir, aplicados en el momento de identificar y formular los resultados, productos e indicadores. Para ello la Oficina, dispone de los siguientes recursos:

- Utilizar las partes 2 y 3 de este volumen, que constituyen un primer nivel de apoyo en el diseño y formulación de indicadores. La *Breve guía para la formulación de indicadores en el Marco de Seguimiento y Evaluación*, contenida en la parte 3, ofrece diversas consideraciones de base a la hora de asegurar que los indicadores sean adecuados y operativos. Asimismo, la *Herramienta de evaluación de calidad de los indicadores del Plan de Acción del Programa de País*, presentada en la parte 2, permite hacer una valoración agregada de la calidad de los indicadores del MSE y MRR.
- Solicitar apoyo técnico a la Oficina Regional o a la Sede. Este apoyo puede consistir en la provisión de herramientas metodológicas de gestión basada en resultados o en la provisión de retroalimentación (asesoría técnica) una vez que estén elaborados el MRR y el MSE.
- Contratar consultores nacionales especializados en diseño de sistemas de monitoreo y evaluación, para que asesoren al personal de la Oficina durante la elaboración del MRR y el MSE.

2) Asegurar que el proceso de diseño y formulación de resultados, productos e indicadores del MSE sea inclusivo, es decir:

- que incluya la participación de todo el personal técnico de la Oficina, quien debería proveer insumos, sobre todo para la formulación de productos y sus indicadores.

- que incorpore los insumos de las contrapartes gubernamentales,³⁶ sobre todo para la formulación de resultados y sus indicadores, y de los socios para la implementación, particularmente en cuanto a la formulación de productos y sus indicadores.

3) Cerciorarse de que los indicadores de subproducto de los PAT estén vinculados a los indicadores de producto del MSE; es decir, cerciorarse de que correspondan a subindicadores (niveles inferiores) de los indicadores de producto.

Acción 2.2	Iniciar el proceso de diseño de un sistema de gestión de información asociado a los indicadores del MSE.
-------------------	--

Esta acción es de especial importancia, ya que sin un sistema de información el MSE no puede ser operativo ni funcional. Dado que el objetivo primordial del sistema de información es obtener datos sobre los valores de los indicadores incluidos en el MSE, la información recopilada por el sistema debería poder volcarse directamente en el MSE.

La razón por la cual a esta acción se le asigna un nivel de prioridad 2 (implementación a corto plazo) y no de prioridad 1 (implementación inmediata) es que solo puede iniciarse si se han llevado antes a cabo otras acciones:

- Previamente al diseño del sistema de información, se deberían haber creado las condiciones mínimas de base para el establecimiento de un sistema de seguimiento basado en resultados; es decir, se deberían haber llevado a cabo las Acciones 1.1, 1.2 y 1.3.
- El diseño del sistema de información está directamente vinculado al diseño del MSE, de modo que este debería haberse elaborado con anterioridad.

El proceso inicial de diseño del sistema de información debería, como mínimo, comprender los siguientes pasos:³⁷

1) Definir las variables de base del sistema de información: tipo de información por recabar, determinada por la unidad de medida de cada uno de los indicadores; quién debe recolectarla; con qué frecuencia; las fuentes de datos; y los métodos de recolección.

2) Establecer un sistema de registro y gestión de indicadores.

Los MRR y los MSE ilustran de forma resumida cuáles son los objetivos agregados previstos y cómo se medirá su logro; no son sistemas de información. De hecho, son una de las herramientas utilizadas en los sistemas de seguimiento basados en resultados, pero no la única. Ambos marcos incluyen información sobre indicadores, pero no cubren todos los aspectos y las facetas de los indicadores.

Así pues, con miras a establecer el sistema de información, sería necesario crear un sistema de registro que contenga carpetas de indicadores por producto o resultado, y una ficha por cada indicador. Cada ficha podría incluir:

- Una primera parte en la que se especificaran todos los aspectos relevantes asociados al indicador: su formulación completa, la unidad de medida, la unidad de observación, la frecuencia de recolección de datos, la persona responsable de recolectar y reportar los datos, los medios de verificación o fuentes de datos, la meta prevista y los usuarios del indicador.
- Un segunda parte en la que se registrarán los valores del indicador a lo largo del tiempo (línea de base, valores intermedios y línea final).

³⁶ Contrapartes sectoriales (Ministerios, el INE, etc.) y el VIPFE.

³⁷ La Parte 1 incluye consideraciones sobre aspectos del sistema de información (*diseño y estructura, recolección de datos, y flujos de información*) que podrían utilizarse como referencia en el proceso de diseño.

Este sistema de registro de indicadores sería parte integral del sistema de información y estaría naturalmente vinculado a los MRR y MSE. De hecho, el sistema de información proveería los datos en la forma y con el contenido definidos en las fichas de indicador.

3) Realizar un estudio preliminar de posibles soportes informáticos o aplicaciones informáticas en las cuales basar el sistema de información.

Es importante subrayar que el sistema de información podría ser operativo a corto plazo, al menos para los indicadores de producto, sin necesidad de una plataforma informática. Una vez definidas las variables de base y establecido el sistema de registro de indicadores (puntos 1 y 2, expresados arriba) se podría proceder a la recolección de datos de indicadores de producto y a su tabulación, para lo cual podrían perfectamente utilizarse tablas Excel o un base de datos en Access.

Acción 2.3	Introducir herramientas de medición de capacidades (cuestionarios de evaluación y seguimiento) en las tres áreas focales.
------------	---

La falta de una cultura de medición de resultados y productos en la Oficina no solo afecta al nivel agregado (MRR o MSE), sino que se evidencia también en el ámbito operacional.

Las acciones de capacitación y formación técnica de grupos meta y de beneficiarios intermedios son una constante en la mayor parte de los PAT de la Oficina, ya que el fortalecimiento institucional, comunitario e individual es un elemento recurrente en los productos previstos en el marco de resultados del Programas de País. Sin embargo, y a pesar del gran peso específico de las capacitaciones, no se comprueba ni se mide si las personas capacitadas mejoran su desempeño después de haber asistido a cursos o programas de capacitación.

Revertir esta situación no requiere excesivos recursos y podría solucionarse a corto plazo mediante la instauración del uso sistemático de cuestionarios de evaluación y seguimiento *ex-post*. La secuencia completa de cuestionarios para medir los efectos de las acciones de capacitación incluiría:

- Cuestionarios previos a los cursos de capacitación, que recaben información sobre la situación inicial de los participantes;
- Cuestionarios de valoración de las instancias de capacitación, rellenos inmediatamente después de la asistencia a los cursos; y
- Cuestionarios de seguimiento *a posteriori*; esto es, cumplimentados varios meses después de los cursos o programas de capacitación, con el objetivo de recabar información sobre la aplicación de los conocimientos adquiridos, las mejoras en el desempeño, etc.

Dado el considerable número de capacitaciones que se financian con recursos de la Oficina a lo largo de un Programa de País, la medición de los efectos de las capacitaciones podría llevarse a cabo utilizando muestras de población meta, en vez de secuencias de cuestionarios en todos los programas de capacitación de cada área focal.

Los datos proporcionados por los cuestionarios de seguimiento podrían eventualmente ser insumos para los valores de los indicadores del MSE, aunque este no tendría por qué ser su propósito más inmediato. Su utilidad más inmediata es proveer orientación al personal técnico y a la gerencia de la Oficina sobre la efectividad de la transferencia de capacidades y, además, ofrecer evidencias preliminares sobre qué funciona y qué no, con miras a entender mejor la cadena de efectos que lleva a la generación de los productos esperados.

Acción 2.4	Elaborar una matriz de seguimiento de riesgos e hipótesis.
------------	--

Esta matriz formalizaría el trabajo que se está haciendo en cuanto a la gestión de contexto y al seguimiento de variables externas clave que afectan al cumplimiento de los productos y resultados del PAPP. Así pues, la matriz debería utilizarse como base para registrar y documentar el proceso de seguimiento que ya realiza la Oficina. Tanto riesgos como hipótesis afectan al grado de cumplimiento y consecución de productos y resultados; así pues, tener el proceso documentado facilitaría el análisis de los logros y, por tanto, aumentaría la calidad del seguimiento basado en resultados.

La gerencia de la Oficina debería diseñar el formato de la matriz para la gestión de riesgos e hipótesis que considere más oportuno y adecuado. Dicho esto, sería recomendable:

- Que la matriz tuviera dos partes: una para las hipótesis y otra para los riesgos, dado que son variables de distinta naturaleza.

Las hipótesis son factores externos fuera del marco de las acciones del Programa de País y fuera del control de la Oficina, que tendrían que darse para lograr los productos o resultados; se formulan en positivo y a menudo están relacionados con elementos o acciones que deben ser llevadas a cabo por otros actores, tales como el Gobierno, los donantes u otras agencias del Sistema de la ONU. Los riesgos son, asimismo, factores externos fuera del marco de las acciones del Programa de País y fuera del control de la Oficina, se formulan en negativo, y corresponden a problemas potenciales que, en el caso de ocurrir, constituirían obstáculos importantes para el alcance de los logros previstos.

- Que la matriz incluyera, como mínimo, las siguientes variables o columnas:
 - Una breve descripción del riesgo o la hipótesis.
 - Un breve explicación de cómo estas podrían incidir en la consecución de productos y resultados del MSE.
 - El nivel de riesgo asociado (alto, medio, bajo), en función de sus consecuencias potenciales.
 - La probabilidad estimada de que la hipótesis se cumpla o de que el riesgo se materialice (en porcentaje estimado).
 - Las acciones que la Oficina debería llevar a cabo para atenuar los efectos en caso de que no se cumplieran las hipótesis o de que se materializaran los riesgos.
 - Un registro del estado de los riesgos o hipótesis en momentos determinados (trimestralmente, semestralmente, etc. según se considere apropiado).

Acción 2.5	Elaborar un Plan de Evaluación.
-------------------	---------------------------------

La elaboración de un Plan de Evaluación es el primer paso para integrar el papel de las evaluaciones en el sistema de seguimiento y evaluación de la Oficina (algo prácticamente inexistente al día de hoy). El Plan de Evaluación debería servir para:

- Que las evaluaciones se seleccionen y planifiquen de forma tal que respondan a las necesidades de información y a la toma de decisiones de la Oficina. En este sentido, el Plan de Evaluación haría posible que los resultados de las evaluaciones se incorporaran al proceso de gestión y toma de decisiones³⁸ de una manera dirigida y estructurada.
- Que los resultados de las evaluaciones se utilicen de manera dirigida para validar, comprender y explicar los valores de los indicadores del MSE, la calidad de los productos y resultados, y también para entender mejor los procesos que llevan a la consecución o falta de consecución de los logros.

Es importante que la Oficina provea insumos a los términos de referencia de todas aquellas evaluaciones que, teniendo relación con el trabajo de la Oficina, estén lideradas por la Oficina regional o por donantes.

³⁸ Toma de decisiones tanto programáticas (relativas a intervenciones específicas) como estratégicas de la Oficina.

Sería aconsejable que el Plan cubriera un periodo quinquenal, que coincida con el marco temporal del Programa de País, y que se especificaran las evaluaciones que deben realizarse por año. La Oficina debería diseñar el formato de Plan de Evaluación que considere más oportuno y adecuado. Dicho esto, los elementos y variables que, como mínimo, sería recomendable incluir en el Plan son:

- Especificar el título de la evaluación y su objeto: la evaluación de proyecto o donante, de producto, de resultado, de componente o área focal, de Programa de País, etc.
- Especificar el tipo de evaluación: prospectiva o retrospectiva (intermedia, final, *ex-post*); externa, interna o mixta (interna, pero con apoyo externo); sumatoria o formativa, etc.
- Determinar el uso de los resultados de la evaluación: diseño de nuevas iniciativas, revisión de la estrategia de intervención, valoración final de logros en el nivel de los productos o resultados, insumo para la revisión del PAPP, rendición de cuentas a donantes, etc.
- Precisar los tiempos: las fechas de inicio y finalización de la evaluación.

Acciones con nivel de prioridad 3 (Aspectos importantes y no apremiantes)

Acción 3.1	Promover la efectiva creación de un espacio de revisión conjunta del PAPP junto con el Gobierno.
-------------------	--

La revisión conjunta del PAPP, compartida entre el Gobierno y la Oficina del UNFPA, debería ser liderada por el Organismo Nacional de Coordinación; de acuerdo con lo estipulado en el párrafo 92 del PAPP, tal organismo es el Ministerio de Planificación a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), encargado de coordinar la asistencia del UNFPA en el país. Sin embargo, hasta la fecha, el VIPFE no ha solicitado ninguna revisión conjunta. Esto ha sido consecuencia principalmente, de la falta de recursos humanos, de capacidad técnica instalada y de recursos para el monitoreo dentro de la institución.

El resultado es la pérdida, en gran medida, de una de las características esenciales que define el PAPP —es decir, la de ser liderado por el Gobierno— ya que el Organismo Nacional de Coordinación no participa en el seguimiento del Plan.

En este contexto, sería recomendable que el UNFPA, proactivamente, tomara la iniciativa de establecer una reunión anual de revisión de cartera con el VIPFE. Esta revisión, aparte de cuestiones financieras (montos comprometidos y desembolsados), debería también abarcar el análisis conjunto de los logros tomando como referencia los indicadores del MSE. Para que esto tenga lugar de forma efectiva es necesario que, en la Oficina, haya un responsable de seguimiento basado en resultados, dotado del tiempo y los recursos asignados para ello (acciones 1.1 y 1.2), que el MSE sea de calidad y haya incorporado los insumos del propio VIPFE (acción 2.1) y que el sistema de información sea mínimamente operativo (acción 2.2); es decir que, al menos, proporcione datos sobre los valores de los indicadores de producto.

Acción 3.2	Promover la conformación y formalización de un grupo técnico de seguimiento y evaluación interagencial en el País.
-------------------	--

En la actualidad hay varias agencias de las Naciones Unidas en el país que trabajan para establecer y desarrollar sistemas de seguimiento integrados o basados en resultados. Dada la instancia inicial de desarrollo de un sistema basado en resultados, en que se encuentra la Oficina del UNFPA, sería muy beneficiosa la interacción regular con agencias como el UNICEF o el PNUD.

La Oficina no tiene ninguna obligación de crear un grupo técnico, pero hay dos razones por las cuales se encuentra en una muy buena posición para promoverlo. Por un lado, el enfoque del seguimiento basado en resultados cuenta con el reconocimiento y apoyo de la gerencia de la Oficina; esto quiere decir que la propuesta de formar un grupo técnico vendría promovida desde la dirección. Por otro lado, la Oficina tiene

un buen posicionamiento institucional entre las agencias del Sistema, lo cual augura muchas posibilidades de recepción positiva a una propuesta de este tipo.

Sería aconsejable que el grupo técnico de seguimiento y evaluación de las agencias de la ONU en Bolivia estuviera formado por los Oficiales de Seguimiento y Evaluación de cada una de las agencias. Sería también recomendable mantener reuniones de trabajo como mínimo bianuales, en las que: a) se llevaran a cabo intercambios sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas, en torno a la implementación de los PSE basados en resultados; b) se compartieran los diseños y resultados de las evaluaciones; y c) se pusieran a disposición de todos los resultados de los estudios de impacto realizados para organismos gubernamentales.

Es importante mencionar que la conformación de este grupo técnico no está relacionada con el subgrupo de seguimiento y evaluación del comité técnico interagencial del MANUD creado durante el segundo MANUD en el país y que no está funcionando en la actualidad. La Acción 3.2 no atañe a la reactivación de dicho grupo, cuyo perfil era más gerencial que técnico, ya que estaba formado por los representantes adjuntos y no por los responsables de seguimiento y evaluación de las Oficinas.

Por otro lado, el grupo técnico que se sugiere en esta Acción, complementaría —no sustituiría— la actual participación de la Oficina en la Red Regional de Evaluación de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (EVALUN-LAC). En el momento de la presente evaluación del Programa de País, se produjo la reactivación³⁹ —si bien incipiente— de la Red, que tiene como propósito coordinar acciones entre las agencias del Sistema en la región, identificar iniciativas conjuntas, compartir información y dar seguimiento a las líneas de un plan de trabajo que, hasta la fecha, aún está pendiente de definición. El foco de la Red, en principio, se centrará en la evaluación de orden interagencial, más que en el seguimiento basado en resultados. Además, la intensidad de interacción que implicaría un grupo técnico en el nivel de las Agencias del Sistema en Bolivia seguiría representando un importante valor añadido, incluso si todas ellas formaran parte de EVALUN-LAC.

C) LA HOJA DE SEGUIMIENTO

La hoja de seguimiento, que se presenta en la página siguiente, es una tabla que registra el estado de avance del Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación. El objetivo es que sea utilizada por la gerencia de la Oficina y que, en el orden del día de las reuniones mensuales de gerencia, se incluya la revisión de esta hoja como mínimo una vez al año.

La hoja de seguimiento incluye todas las acciones correspondientes a cada uno de los tres niveles de prioridad y contiene cuatro columnas:

- Responsable: en esta columna se debe incluir el nombre de la persona encargada de liderar y monitorizar el cumplimiento de la acción.
- Fecha límite de finalización: en esta columna se debe especificar la fecha prevista en que la acción debería haberse completado.
- Estado actual: en esta columna, cada vez que se realice una revisión del estado del Plan, debería consignarse la fecha de dicho examen y una breve descripción del grado de avance obtenido con respecto a implementar la acción.
- Comentarios sobre desviaciones: debe rellenarse cuando el grado de avance no sea satisfactorio o cuando las acciones no hayan sido completadas dentro de la fecha límite.

Tantos los responsables de las acciones como las fechas límite deben ser determinados por la Oficina teniendo presente que el período máximo son cinco años. Sería altamente recomendable que las acciones con nivel de prioridad 1 se llevaran a cabo antes de diciembre de 2011 y que las acciones con nivel de prioridad 2 se realizaran antes de la finalización del actual Programa de País (diciembre de 2012), de manera que las mejoras pudieran incorporarse en el siguiente Programa de País.

³⁹ Este grupo fue conformado en 2008 después una capacitación interagencial sobre evaluación, pero dejó de ser operativo hasta su reciente reactivación en junio de 2011.

Tabla 7: Planilla de seguimiento del Plan de Acción para la Mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación

Acción	Descripción de la acción	Responsable	Fecha límite de finalización	Estado actual	Comentarios sobre desviaciones
Acción 1.1	Proceder de forma inmediata y urgente a solicitar la contratación de un Oficial de Seguimiento y Evaluación (SyE) de tiempo completo.	<i>Nombre de la persona encargada de liderar la acción.</i>	<i>Fecha límite en que la acción debería haberse llevado a cabo.</i>	<i>Fecha de la entrada y descripción del estado a esa fecha.</i>	<i>Rellenar cuando el grado de avance no sea satisfactorio o cuando las acciones superen la fecha límite.</i>
Acción 1.2	Iniciar el proceso de elaboración y dotación de un presupuesto para el seguimiento basado en resultados, ligado al presupuesto de gestión.				
Acción 1.3	Formalización del mandato y atribución de responsabilidades en cuanto al seguimiento basado en resultados.				
Acción 2.1	Mejorar la calidad de los próximos MRR y MSE incorporando mecanismos de control de calidad en su diseño y formulación.				
Acción 2.2	Iniciar el proceso de diseño de un sistema de gestión de información asociado a los indicadores del MSE.				
Acción 2.3	Introducir herramientas de medición de capacidades (cuestionarios de evaluación y seguimiento) en las tres áreas focales.				
Acción 2.4	Elaborar una matriz de seguimiento de riesgos e hipótesis.				
Acción 2.5	Elaborar un plan de evaluación.				
Acción 3.1	Promover la efectiva conformación de un espacio de revisión conjunta del PAPP con el gobierno.				
Acción 3.2	Promover la conformación y formalización de un grupo técnico de seguimiento y evaluación interagencial en el país.				

