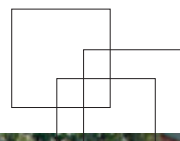




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



Nota orientativa 14
**Elaborar sistemas de monitoreo
y evaluación en los PPE**

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 14

Elaborar sistemas de monitoreo y evaluación en los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 14

Elaborar sistemas de monitoreo y evaluación en los PPE



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo ayudar a los participantes a comprender la interrelación entre el monitoreo, la evaluación de los programas y el análisis de impacto, como etapas distintas del proceso global de monitoreo y evaluación, y subrayar algunas consideraciones importantes para el diseño de los programas públicos de empleo (PPE) ¹.

Objetivos de monitoreo y evaluación

Los sistemas de monitoreo y evaluación tienen como fin dar respuesta a tres preguntas de apariencia sencilla:

1. ¿Ha cumplido el programa lo que se proponía cumplir? ¿Lo ha hecho de manera oportuna y respetando el presupuesto?
2. ¿Qué tan bien lo hizo?
3. ¿Qué impacto ha tenido?

Cada pregunta ayuda a componer una imagen global del sistema de monitoreo y evaluación en su conjunto, y constituye uno de sus elementos constitutivos: es imposible evaluar un programa que no haya sido objeto de un proceso de monitoreo, como también lo es analizar su impacto si no se dispone de información pertinente sobre los logros, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Por más simple que pueda parecer, el proceso puede complicarse por los diferentes objetivos que persiguen los PPE, que son, entre otros, los siguientes:

- creación de empleo (para los participantes);
- transferencia de ingresos (para los participantes);
- creación de activos y prestación de servicios públicos y/o sociales, por ejemplo infraestructura, con el fin de reportar un beneficio a toda la comunidad.

¹ Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).



Estos productos principales derivan de distintos objetivos de desarrollo fundamentales, como el alivio de la pobreza, la reducción del desempleo, la mejora del acceso a los servicios básicos y la inclusión social y económica. Los PPE también pueden aplicarse de manera que se enfoquen en grupos desfavorecidos, como las mujeres o los jóvenes. Su capacidad para tener repercusiones en múltiples objetivos es uno de sus elementos clave, y los hace muy atractivos desde el punto de vista de las políticas.

Ahora bien, esto también pone de manifiesto la complejidad de medir los resultados, así como de asignar prioridad a los aspectos del programa que deberán medirse para poder demostrar resultados e impacto.

Para ser eficaces, los sistemas de monitoreo, evaluación y análisis del impacto de los PPE deben explorar esos tres niveles a fin de medir la escala y la naturaleza del impacto en relación con:

- el empleo generado;
- los ingresos transferidos por el programa; y
- los activos y servicios creados.

Recopilar datos cuantitativos en cada una de estas esferas es una tarea relativamente sencilla. Sin embargo, una evaluación más cualitativa del impacto de cada una de ellas en la prioridad que se asigna a las políticas es un proceso bastante más complejo, sobre todo en lo que respecta a las metodologías y competencias necesarias.

Estas dificultades se agravan cuando no están claras las funciones que desempeñan el monitoreo, la evaluación y el análisis de impacto.

La diferencia entre el monitoreo, la evaluación del programa y el análisis de impacto

Es importante diferenciar estos tres elementos como fases distintas del proceso global de monitoreo, de evaluación del programa, así como de análisis de impacto. Deberán tenerse en cuenta los fines que persiguen y las metodologías que cada uno de ellos emplea.

El monitoreo y la evaluación del programa se centran en el plano programático; el monitoreo se usa para evaluar si:

- los insumos han permitido obtener los productos previstos;
- se gastaron los fondos asignados;
- se utilizaron los fondos para los fines previstos;
- los presupuestos proyectados cubren de manera precisa los gastos incurridos;

- los encargados de la ejecución desempeñaron sus debidas funciones;
- el programa cumplió sus objetivos, incluidos los de los grupos meta.

El monitoreo es la primera parte del proceso, y comprende la búsqueda y recopilación de información clave y necesaria para evaluar el desempeño, y debería ser parte del sistema central de información de un programa.

Muchos de los indicadores clave recogidos durante el proceso central de presentación de informes servirán de base a la evaluación y, pese a ser en su mayoría de carácter cuantitativo, ofrecen margen para integrar medidas cualitativas. El sistema de evaluación también deberá contar con mecanismos para establecer puntos de referencia y auditar resultados, pues son procesos que aseguran que los resultados se utilicen para proporcionar datos de forma permanente al diseño del programa y la gestión del desempeño. Si el círculo no se cierra de esta manera, que suele ser el caso, el ejercicio será en gran medida una pérdida de tiempo.

Los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas se centran en el plano del desempeño del programa y analizan si se han cumplido los objetos previstos, si la calidad de los productos es la adecuada, y si se alcanzaron los principales resultados deseados. Brindan información útil para que la gestión del desempeño, la rendición de cuentas y la planificación sean eficaces.

Desde el punto de vista de las políticas, no obstante, no siempre son capaces de responder a una pregunta más básica: incluso si el desempeño fue bueno, ¿alcanzó el programa su objetivo?

Cuanto más ambiciosas sean las políticas de un programa y más sistémico el resultado buscado, más difícil será responder a esta pregunta.

Por ejemplo, cuando un programa tiene como objetivo reducir la pobreza y la desigualdad, estimular el desarrollo económico local, y promover el crecimiento o mejorar la inclusión social, puede ser bastante complicado, desde el punto de vista metodológico, medir el impacto y demostrar relaciones de causalidad. Cuanto más amplios sean la escala y el costo previstos del programa, más importante será demostrar sus efectos sistémicos.

Cabe esperar que los procesos de análisis de impacto sean capaces de dar respuesta a estas preguntas de nivel superior relacionadas con los “objetivos”. Aunque requieran un conjunto diferente de metodologías, operen con plazos distintos y estén orientados a otro tipo de usuarios, complementan el proceso de monitoreo y evaluación, y se basan en datos de referencia recopilados durante ese proceso.





El análisis de impacto pocas veces puede acometerse solo teniendo en cuenta los datos disponibles en el marco del programa, ya que su propósito es averiguar cómo el programa ha interactuado y repercutido en los procesos sociales y económicos más amplios. Cuanto mayores sean los resultados que persiga el programa, más probable será que se queden a la zaga del proceso de ejecución. Además, si bien el análisis de impacto debe facilitarse desde dentro del programa, también necesita contar con cierto grado de independencia, sobre todo en lo que respecta a los efectos que se espera obtener así como a la credibilidad de los resultados.

El monitoreo, la evaluación de los programas y el análisis de impacto son los elementos centrales para ir completando el cuadro global del programa en el tiempo. En una primera instancia lo que más importa es recabar datos que permitan mejorar la ejecución del programa. El tiempo dedicado al monitoreo y a la evaluación del programa deberá ser breve e incluir análisis de datos mensuales y trimestrales para definir tendencias y proporcionar información útil en “tiempo real”.

El análisis de impacto entraña un ciclo mucho más largo, ya que las repercusiones sociales y económicas en cierta medida van por detrás de la ejecución. Este tipo de análisis será de utilidad a la planificación y la formulación de políticas a mediano y largo plazo, aunque no para las decisiones que se adopten a diario. Muchas veces los usuarios de los datos de estos análisis son distintos de quienes utilizan los datos obtenidos del monitoreo y la evaluación, y también lo son sus metodologías.

En resumen, si bien el monitoreo, la evaluación de los programas y el análisis de impacto son parte de un mismo todo, los sistemas de monitoreo y evaluación se centran en el desempeño a nivel programático y deben integrarse en la gestión diaria del programa, actuando como herramienta permanente que puede ser utilizada para la gestión del desempeño y la rendición de cuentas.

El análisis de impacto se centra más en los efectos a mediano y largo plazo, y evalúa un programa de acuerdo a sus objetivos más amplios en términos de políticas, a fin de brindar información sobre las opciones en ese nivel. A continuación se analiza cada uno de estos elementos de manera separada.

Este todo se compone también de otro elemento – menos reconocido – que se

© OIT/Marcel Crozet





relaciona con la función más amplia de la creación de conocimientos. Cuanto mayor sea la escala lograda por el programa mayores serán las repercusiones en la sociedad y la economía, incluso las no anticipadas. Si bien los trabajos de investigación en este campo tienen menos relación con las cuestiones programáticas inmediatas, los programas desempeñan un importante papel a favor de su promoción y desarrollo.

El papel de una “teoría del cambio”

En el momento de diseñar un programa se plantea un conjunto de hipótesis sobre el modo en que la intervención producirá un resultado diferente – sobre todo mejor – del que existe. De estas hipótesis dependerá el tipo de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa, pero si no son las adecuadas, puede que el impacto y los efectos previstos sean difíciles de conseguir. Así pues, un primer paso importante en la elaboración de un sistema de monitoreo y evaluación es hacer explícita esta teoría del cambio implícita, puesto que permitirá aportar datos para determinar los resultados prioritarios que deberán lograrse para obtener el efecto deseado².

Se han elaborado diversas metodologías para ayudar a los programas a concebir su teoría del cambio. Estas se apoyan en la representación gráfica de las trayectorias e interrelaciones causales que guían la intervención en el

² En el sitio web de Research to Action se ofrece material útil sobre teorías del cambio: www.researchtoaction.org/theory-of-change-useful-resources (consultado el 6 de diciembre de 2011).

programa para conseguir su objetivo, y ofrecen nuevas herramientas capaces de reflejar la complejidad de una manera más precisa que otros enfoques más lineales característicos de los marcos lógicos. Son una herramienta de particular utilidad para el diseño de los PPE.

Una teoría del cambio también ayuda a determinar los resultados e impacto prioritarios que, a su vez, permitirán definir los indicadores que deberán capturarse en algún tipo de marco de resultados. Si bien el marco puede adoptar diversas formas, a continuación se provee un ejemplo del tipo de formato que puede utilizarse a tales efectos.

Cuadro 1. Indicadores de resultados para el PRSP, Etiopía

Objetivo	Indicadores de resultados
Durante el período en que estuvo vigente el programa, se aseguró el consumo de alimentos de los hogares con inseguridad alimentaria crónica.	Porcentaje de hogares que informan haber accedido a alimentos durante 12 meses desde todas las fuentes disponibles, incluido el programa. Promedio de meses de escasez de alimentos en los hogares, según lo informado por el programa.
Protección de los activos de los hogares.	Porcentaje del promedio de cambios en los activos de los hogares que sufren inseguridad alimentaria crónica. Porcentaje de hogares que afirman haber vendido activos por necesidad. Porcentaje de hogares que informan haber consumido existencias de semillas.
Activos de la comunidad utilizados productivamente y gestionados de manera sostenible.	Porcentaje de hogares satisfechos o que se han beneficiado directamente de los activos comunitarios creados. Porcentaje de hogares que utilizan de forma regular tres o más de los activos creados. Porcentaje de hogares respecto de los cuales se ha establecido un mecanismo de gestión permanente.

Fuente: Programa de redes de seguridad productivas (PRSP), Etiopía.

Elaborar sistemas de monitoreo en los PPE

Los programas públicos de empleo atienden a una amplia gama de desafíos sociales y económicos, entre otros, las respuestas a las crisis desencadenadas por desastres naturales, las tareas de reconstrucción posteriores a la guerra, el desempleo estructural de larga duración, la exclusión económica de las minorías, por nombrar algunos. Para hacer frente a esos desafíos, los programas pueden adoptar diversas formas, desde los programas más tradicionales de obras públicas enfocados en la infraestructura, hasta programas de empleo relacionados con transferencias sociales complementarias, como los sistemas de garantía del empleo (SGE).

Así pues, el diseño de los sistemas de monitoreo, evaluación y análisis de impacto tiene que ser muy específico al objetivo que persigue el programa.

Ahora bien, los PPE comparten bastantes características fundamentales, lo cual hace posible la utilización de sistemas existentes para determinar las principales necesidades de recopilación de datos.

El punto de partida del proceso es el registro de los trabajadores en el programa, que es la oportunidad de recoger información esencial sobre los participantes para fines relacionados con el monitoreo y la evaluación. También es la ocasión de recabar información de referencia para los procesos de análisis de impacto posteriores.

Aunque su aplicabilidad sea diferente, no debería perderse la oportunidad de reunir una cantidad mínima de información, como la que se muestra en el cuadro 2.



Cuadro 2. Datos de los participantes

Nombre:	.....
Número de identificación:	.....
Fecha de nacimiento:	.....
Sexo:	.....
Sírvase especificar si pertenece a otro grupo vulnerable (si procede):	.....
Discapacidad: Sí/No	.....
Número de cuenta bancaria:	.....
Número de teléfono móvil:	.....
Dirección:	.....
Beneficiario de la prestación social (si procede):	.....
Nivel educativo:	.....

En la medida de lo posible, la oficina de registro debería procurar reunir otros datos de referencia.

En el cuadro 3 se muestran los típicos datos básicos sobre los productos que deberán ser objeto de seguimiento por parte del PPE.

Cuadro 3. Información que los proyectos tienen a disposición en relación con los productos

	Indicador	Definición
1	Ubicación del proyecto/obra	Nombre de la provincia Nombre del distrito Nombre de la municipalidad Nombre del barrio y/o dirección postal
2	Duración del proyecto/la obra	Fecha de inicio, fecha de finalización, si procede
3	Demanda de empleo	En el contexto de un SGE, importa el grado de demanda de empleo; puede que también sea importante para un PPE, ¿lo es incluso si hay un racionamiento del trabajo?

4	Días de empleo por persona creados	El número de hombres y mujeres que trabajaron en un proyecto multiplicado por el número de días que cada persona trabajó.
5	Tasa de participación	La cifra acumulada de personas que han trabajado en el programa (desglosada por sexo, edad, según proceda); la cantidad de personas que trabajaron durante el período del que se informa.
6	Importe pagado a los participantes	Debería ser el monto total abonado a los trabajadores del proyecto (desglosado por sexo, edad, según proceda).
7	Salario mínimo	Tasa salarial diaria = jornal (ya sea según las tareas realizadas o el tiempo dedicado a ellas) abonado a los trabajadores del proyecto, según lo establecido por el programa.
8	Días de capacitación por persona (en los proyectos en que se aplique)	La cantidad de días de capacitación por persona es el número de personas que asistieron a instancias de capacitación multiplicado por el número de días de formación (desglosado por sexo, edad, según proceda).
9	Presupuesto total y gasto efectivo	Desglosado según: • sueldos pagados al grupo meta • otros sueldos • materiales • herramientas • equipos • capacitación • administración y gastos generales
10	Sector del proyecto; descripción del proyecto	Se deberán clasificar los tipos de proyectos: por sector o según otros criterios (incluir una lista de las descripciones más comunes para analizarlas de manera agregada)
11	Productos del proyecto	La definición de los productos del proyecto es fundamental para evaluar y llevar cabo, posteriormente, el análisis de impacto. Deberá incluir, por ejemplo: • el tramo de camino objeto de mantenimiento • la cantidad de presas de tierra construidas • el número de hogares que recibieron asistencia domiciliaria.



El siguiente paso es definir los indicadores clave, los puntos de referencia y los objetivos respecto de los cuales se medirá el desempeño del programa, y cerciorarse de que el sistema de monitoreo y evaluación genere esos resultados a partir de los datos recogidos.

Cuando aún se utilizaban sistemas manuales, la cantidad de tabulaciones cruzadas que podían producir los sistemas de monitoreo y evaluación era muy limitada. Pero en una era en que la informática es (relativamente) asequible, el diseño de un sistema de información para la gestión que permita elaborar indicadores clave del desempeño y desglosarlos según diversas variables hace que el sistema se convierta en una poderosa herramienta de monitoreo, evaluación y planificación.

Innovación: el sistema de información para la gestión y el sitio web de la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía de Empleo Rural (LNMGGER)

La India debe hacer frente al desafío de vigilar y gestionar una enorme cantidad de información. En 2011, había 55 millones de hogares registrados en el Programa LNMGGER en 615 distritos. La remuneración del trabajo se realiza desde un sistema centralizado.

Se ha buscado superar esta dificultad utilizando un sistema de información para la gestión basado en la web para todos los procesos de información.

Imagínese si cada mes tuviésemos que procesar los informes de cada uno de los distritos: ¡sería imposible! ¡Habría montañas de papeles!

© OT/Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural



No: todos los informes se presentan a través del sistema de información para la gestión. Es simple: si no se carga el informe en el sistema, no se efectúa el pago. Y ya no es necesario ningún otro tipo de procedimiento³.

El sistema combina los datos básicos necesarios para el monitoreo del desempeño, el sistema de información financiera y el sistema de pagos. Los datos son de dominio público y figuran en el sitio web del LNMGGER⁴. La información que se ingresa al sistema incluye los elementos principales relacionados con el “desempeño”, así como procesos importantes para el diseño del LNMGGER, por ejemplo:

- datos demográficos clave de las personas que se registran en el programa;
- se escanea e ingresa al sistema una copia de la tarjeta de trabajo, que incluye una fotografía del trabajador; al ingresar el número de tarjeta de trabajo en el sitio web los trabajadores pueden consultar un registro sobre las solicitudes de trabajo, los días trabajados y los pagos efectuados;
- la fecha en que un trabajador solicita empleo (en cuyo caso se le expide un recibo), y la fecha en que se le proporciona;
- “registros de asistencia” completos;
- los fondos transferidos desde el centro o el distrito para el cual se ha trabajado;
- los trabajos y obras en curso y finalizados.

Además de los datos formales sobre el desempeño ingresados por los *Gram Panchayats*, el sitio web recibe todo tipo de reclamaciones e informa de las medidas adoptadas.

Todo esto contribuye enormemente a mejorar la eficiencia de la información, pero requiere una cantidad adecuada de personal calificado a nivel central, así como una gran cantidad de personal de apoyo capacitado, entre otros, técnicos de apoyo informático y encargados de recabar datos en distintos niveles. El diseño de los marcos de monitoreo y evaluación suele partir de la base de que se dispone o se dispondrá de esas capacidades, lo cual constituye una variable crítica para el éxito del sistema. En particular, cuando se utilizan sistemas de monitoreo electrónicos y el volumen de datos que deben gestionarse aumenta, a menudo se subestiman las consecuencias en términos de recursos humanos.

³ Entrevista con Amita Sharma, Ministra Adjunta, Ministerio de Desarrollo Rural, India.

⁴ Ministerio de Desarrollo Rural, India. Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural. <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx> (consultado el 23 de mayo de 2011).

Por ejemplo, en el LNMGGER, en un momento en que había 35 millones de hogares participantes, se estimó que se necesitaban 12.000 empleados de registro de datos para el sistema de gestión, lo cual significó capacitar y contratar un empleado por cada 3.000 hogares. Hoy en día, con más de 55 millones de hogares participantes, ello supone capacitar y contratar a más de 18.000 empleados de registro de datos de conjuntos de aldeas.



© OIT/Mito Tsukamoto

La ventaja de este aumento de la necesidad de recursos humanos es que también crea oportunidades de empleo en el ámbito local para trabajadores con mayores calificaciones, y el LNMGGER también está evaluando integrar más trabajadores calificados en el programa.

Desde el monitoreo a la evaluación del programa

Aunque el sistema de información para la gestión capture datos cruciales, estos deberán traducirse en un sistema de elaboración de informes que sea pertinente para la gestión del desempeño, y que “procese” los datos de tal manera que permita compararlos con determinados indicadores – y que detecte y busque una solución a los problemas de desempeño encontrados –. Los indicadores seleccionados se alimentarán de los datos provenientes de parámetros clave del programa.

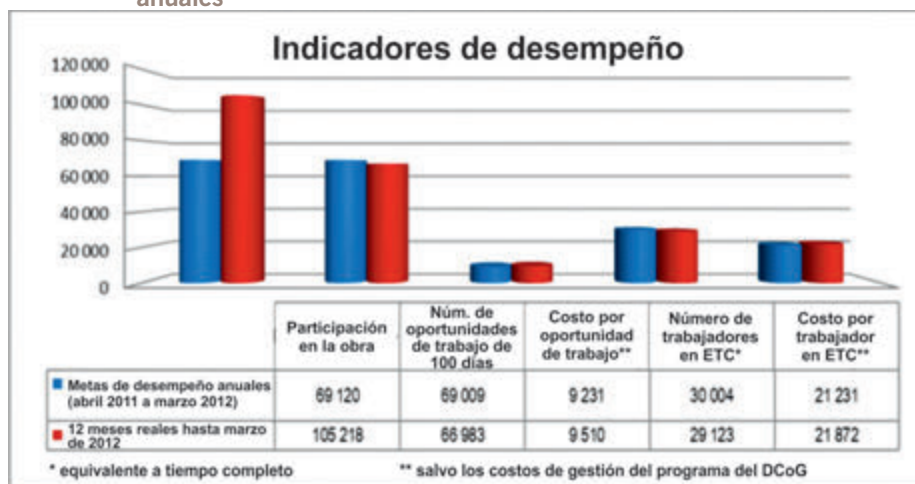
En el Programa de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica, el sistema de elaboración de informes permite consolidar los indicadores de desempeño principales en función de las metas, y organizarlos según el lugar de la obra, la provincia y el agente encargado de la ejecución, o de acuerdo con el desempeño general del programa (cuadro 4).

Estos sistemas de información deben complementarse con otros mecanismos para auditar y verificar los datos en el sistema de información para la gestión, y realizar una evaluación más cualitativa.

En la India, ello supone seguir los siguientes procesos:

- desarrollar programas informáticos de datos para la verificación cruzada de registros y la generación de informes;

Cuadro 4. Programa de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica 2011/2012: evaluación del desempeño según indicadores principales y metas anuales



Fuente: Informe Anual sobre el PTC – (CWP, en inglés), 2011/2020 del Ministerio de Gobernanza Cooperativa (**Department of Cooperative Governance* - DCoG).

- realizar una verificación sobre el terreno por parte de organismos externos e internos;
- organizar visitas sobre el terreno de los miembros del Consejo Central de Garantía del Empleo a diferentes estados, acompañadas de auditorías sociales;
- programar visitas de los Supervisores Nacionales a todos los distritos de la Fase 1 del LNMGGER; se prevé la visita a nuevos distritos a partir de finales de junio;
- finalizar cinco estudios independientes simultáneos e intercambiar resultados con otros estados;
- organizar la visita de oficiales de zona del Ministerio a los distritos;
- disponer que los estados lleven a cabo un proceso de verificación del 100 por ciento, en las agrupaciones de aldeas, del 10 por ciento, en los distritos, y del 2 por ciento, en los estados;
- instituir comités de vigilancia y monitoreo en los distritos y aldeas a efectos de lograr una mayor transparencia;
- estudiar la realización de una evaluación integral para medir el impacto socioeconómico en los hogares y la calidad de los activos creados en determinados estados;

- emprender una auditoría del desempeño en todos los estados por parte del Contralor y Auditor General.

Además, las auditorías sociales son obligatorias; su función se examina en mayor profundidad en la Nota orientativa sobre interlocutores sociales y procesos sociales.

La evaluación de los procesos es otra faceta importante del sistema de evaluación. Una evaluación de los procesos tiene como objetivo determinar si el programa se está aplicando de acuerdo a su diseño, y sus resultados pueden tener repercusiones tanto en el plano operativo como en el de las políticas.

Desde una perspectiva operacional, estas evaluaciones suelen valorar si el programa se está ejecutando de conformidad con los procesos y procedimientos especificados en el manual de operaciones o de ejecución, y pueden ayudar a detectar cuellos de botella, así como áreas en que no se estén siguiendo los procedimientos, y dar ideas sobre cómo mejorarlos.

Un ejemplo típico pueden ser la definición y selección de proyectos. Es posible que el manual establezca que las comunidades sean las responsables de dicho proceso, por lo que es importante, para el valor de los proyectos, evaluar la medida en que ello se esté llevando a cabo en la realidad. Si el diseño no presta suficiente atención a los procedimientos, y si los funcionarios locales son los encargados de definir y seleccionar los proyectos, es probable que las comunidades no sean las principales destinatarias de sus beneficios. Así, la evaluación de los procesos puede requerir que se introduzcan cambios en los procedimientos de selección de proyectos a fin de asegurar el nivel de participación comunitaria deseado.

Los resultados de estas evaluaciones también son cruciales para medir el valor de los activos creados o los servicios prestados y, si los beneficios para la comunidad son escasos, también servirán para conocer las causas. En este contexto, conviene determinar si el proyecto fue elegido durante los procesos de adopción de decisiones propios de la comunidad o si fue impuesto sin que esta interviniese.

Otros procesos que suelen evaluarse en los PPE son las metodologías para seleccionar a los beneficiarios, así como los procesos de elaboración de informes y de administración de pagos.

Los resultados de las evaluaciones de los procesos también brindan información a las políticas del programa. Si, por ejemplo, las comunidades han decidido crear activos a partir de una lista de proyectos concretos, y si los beneficios de dichos proyectos siguen siendo limitados, entonces es probable que deba modificarse la lista o ampliarla.

Este tipo de evaluaciones de los procesos son una herramienta importante para diferenciar si el no cumplimiento con los objetivos del programa se debe a problemas de ejecución o de diseño del programa, lo cual también repercutirá en quién deberá rendir cuentas por los problemas y en dónde deberá centrarse la atención si se desean introducir cambios.

Diseñar procesos de análisis de impacto

El análisis de impacto se centra en determinar si el programa está consiguiendo su propósito político o su objetivo de desarrollo. Un buen desempeño del programa es necesario aunque no suficiente, pues aunque esté cumpliendo todos sus objetivos, puede que aún no consiga alcanzar el propósito político que se fijó.

Hasta hace poco, la mayoría de los PPE se diseñaban como intervenciones a corto plazo y/o como respuestas a la crisis. En consecuencia, el margen para medir su impacto en el mediano y largo plazo – y a nivel sistémico – ha sido relativamente limitado. Dado que estos programas se han dedicado tradicionalmente a crear infraestructuras intensivas en mano de obra, las intervenciones en este contexto son las que cuentan con los análisis de impacto más desarrollados.

En el caso de las obras de infraestructura intensivas en mano de obra, una parte fundamental del debate en materia de políticas se ha centrado en la capacidad de los métodos intensivos en mano de obra de crear activos con costos y calidades equivalentes a los que ofrecen otros métodos, y en ello se ha enfocado la evaluación. Las metodologías que vinculan la creación de activos, por ejemplo caminos, a indicadores sociales y económicos de mayor alcance también han sido ampliamente desarrolladas, tal y como se ilustra en el siguiente ejemplo de un análisis de impacto de la OIT:

Los caminos rurales no tienen valor por sí mismos; su función principal es la de facilitar el acceso. Los beneficios surgen de un acceso mejorado a los mercados y los lugares de trabajo, a los servicios de salud y educación, al crédito y a los negocios, y a la información. Pueden obtenerse otros beneficios de la reducción de los gastos de desplazamiento y transporte, y del empleo creado durante la construcción, así como otros menos definidos del ámbito social, como una mayor interacción entre las personas al compartir trayectos de viaje⁵.

Pearse (2006)⁶ aporta argumentos convincentes del impacto económico de dos caminos de acceso en la República Democrática Popular Lao, haciendo

⁵ C. Pearse: *Social and economic impact of the construction of the Nam Ham and Nam Ven Roads, Houaphan Province, Lao PDR: Final report* (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006).

⁶ *Ibíd.*



un seguimiento del aumento en el número de comerciantes, la composición del comercio, el tiempo de desplazamiento a los mercados, el alza de nuevos servicios de transporte, el acceso mejorado a las tierras cultivables y la compra de motocicletas. También demuestra claramente el impacto social de los caminos citando el uso mejorado de los servicios de salud, el mayor acceso al agua, clínicas, escuelas y centros de distrito, el tiempo ahorrado, los desplazamientos realizados y los gastos evitados, pues todos ellos son elementos cuantificables.

De las razones que explican por qué es un análisis de impacto efectivo se extraen las siguientes enseñanzas para el diseño más amplio de dichos procesos:

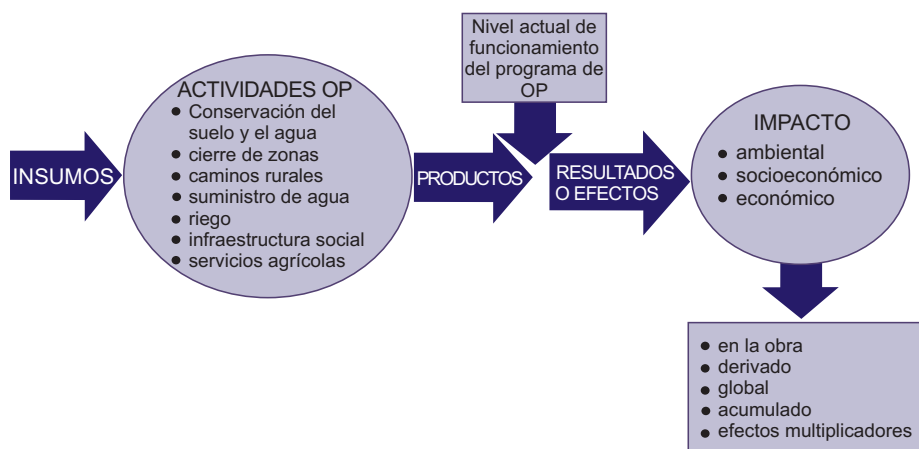
- En un buen estudio de referencia llevado a cabo en 2003 se determinó que todos estos indicadores podían volver a medirse en 2005 con un alto grado de fiabilidad, pues daban al análisis de impacto el peso de unos resultados “medidos” que no dependían de anécdotas, extrapolaciones o percepciones.
- Los indicadores son válidos, mensurables, y los resultados pueden, en su conjunto, atribuirse claramente a la presencia de los caminos de acceso.
- El análisis de impacto toma un producto potencialmente técnico – los caminos rurales – y demuestra su impacto socioeconómico en las comunidades.

Ahora bien, estas fortalezas se deben a que el análisis de impacto se apoya en un discurso bien estructurado sobre el impacto socioeconómico de los caminos rurales, y a que abarca un ámbito geográfico relativamente limitado.

Es en este plano en que se ven actualmente las fortalezas de los análisis de impacto de los PPE, y hay muchos ejemplos al respecto. El cambio relativamente reciente hacia programas a más largo plazo, así como la incorporación de nuevos tipos de trabajo, por ejemplo, en el sector social, ha planteado nuevos desafíos y oportunidades, que podrán dar lugar a otros tipos de impacto que requieran a su vez nuevas formas de evaluación. Esto es necesario para facilitar la formulación de políticas basadas en datos concretos en un contexto en que se está debatiendo la función de los PPE como instrumento de la política de empleo y de protección social.

El Programa de redes de seguridad productivas (PRSP) de Etiopía ha procurado elaborar una metodología integrada de análisis de impacto. Su complejidad se refleja en una cadena de impacto elaborada para determinar áreas de necesidad de obras públicas (OP), tal como se muestra en la figura 1 a continuación.

Figura 1. La cadena de impacto en el PRSP, Etiopía



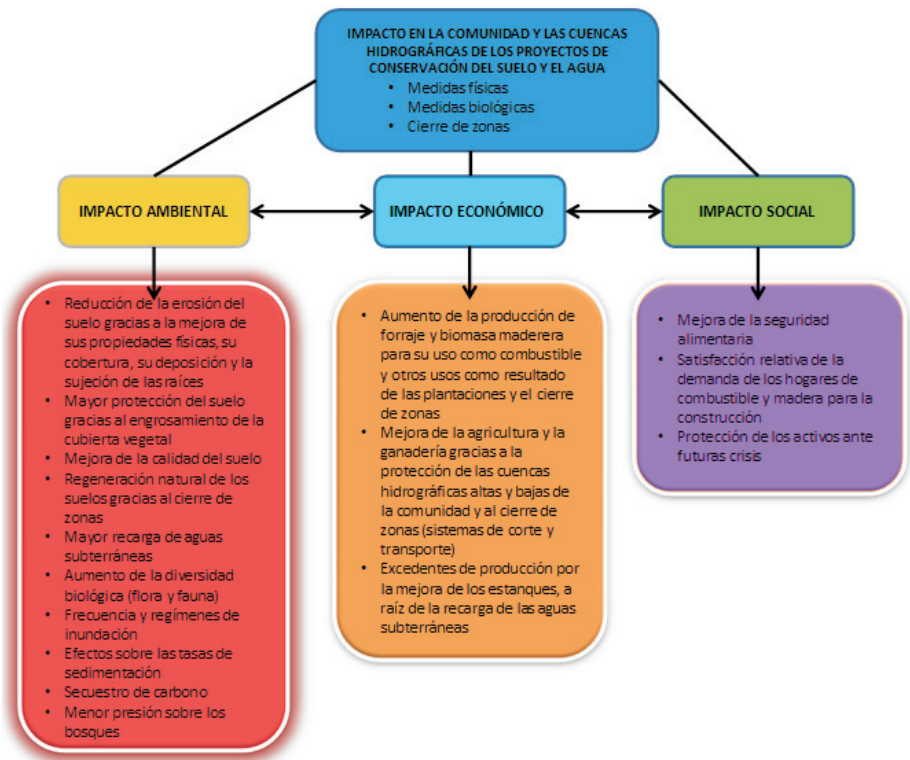
Fuente: M.A. Consulting Group. 2009. *Impact assessment of the PSNP public works programme (PRSP)*, encargado por el Gobierno de Etiopía y el Banco Mundial (Nairobi).

El análisis de impacto del componente de obras públicas del PRSP ofrece información técnica detallada sobre cada una de las actividades realizadas, y requiere un alto nivel de pericia para evaluar los diversos productos. En un intento por abarcar esta complejidad, se creó el siguiente modelo para cada área, utilizando el ejemplo de los proyectos de conservación del suelo y el agua (figura 2).



© CFIOT/Gib Palazzo

Figura 2. Impacto de los servicios comunitarios de cuencas hidrográficas, PRSP, Etiopía



Fuente: Programa de redes de seguridad productivas (PRSP), Etiopía

Si pueden definirse indicadores para cada conjunto de productos y, posteriormente, medirse, se dispondrá de una metodología sólida para medir el impacto de los activos creados y los servicios prestados por el PPE. Si se tradujesen en un sistema basado en la web, el impacto podría presentarse de manera desglosada según la obra, el sector y la zona, así como de modo agregado en todas estas dimensiones a nivel nacional.

En el Programa de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica, la relación entre los resultados y el impacto se ha recogido en forma de matriz.

Cuadro 5. Matriz de resultados/impacto del Programa de Trabajo Comunitario (PTC)

Resultados	Impacto 1: Reducción de la pobreza	Impacto 2: Fortalecimiento del desarrollo económico local	Impacto 3: Aumento de la cohesión social/ desarrollo de la comunidad
Resultado 1: Se ha dado trabajo regular y a tiempo parcial a participantes de hogares pobres	Los participantes experimentan un mayor sentido de la dignidad/inclusión social/autonomía	Tener trabajo aumenta la empleabilidad de las personas y/o les ayuda a emprender actividades de subsistencia y de búsqueda de empleo.	El trabajo regular provee una estructura y reduce el comportamiento antisocial: p. ej. pertenencia a bandas de malhechores, alcoholismo, violencia doméstica.
Resultado 2: Se percibe un ingreso	Los ingresos se utilizan para costear necesidades básicas como la nutrición, la salud, la educación, la vivienda, etc.	Un ingreso regular permite a los participantes invertir más en actividades productivas y/o en sus hogares: en medios de subsistencia y/o actividades empresariales.	Mayor participación en planes de ahorro, <i>stokvels</i> (asociaciones de ahorro y crédito), sociedades de entierro, relaciones de reciprocidad.
	Reducción del hambre en los hogares de los participantes del PTC.	El aumento del consumo local estimula las oportunidades de negocio en la economía local.	





Resultados	Impacto 1: Reducción de la pobreza	Impacto 2: Fortalecimiento del desarrollo económico local	Impacto 3: Aumento de la cohesión social/ desarrollo de la comunidad
Resultado 3: Las obras y los trabajos realizados producen activos y servicios útiles para la sociedad.	El trabajo tiene rentabilidad social, por ejemplo: • El trabajo relacionado con la seguridad alimentaria reduce el hambre entre los beneficiarios de las huertas del PTC • La prestación de cuidados a domicilio ayuda a mejorar los resultados en materia de salud • El apoyo educativo a las escuelas mejora el entorno de aprendizaje/ desempeño escolar • Se mejora el bienestar de los niños	Algunos activos y servicios promueven la productividad local, p. ej. la rehabilitación de sistemas de riego, la rehabilitación ambiental.	La prestación de cuidados y asistencia a las personas vulnerables, incluidos los niños, fomenta la inclusión social de los beneficiarios de esos servicios.
		La adquisición de materiales a nivel local beneficia a las empresas locales.	Se mejora la cohesión comunitaria gracias a actividades recreativas y la construcción de espacios y zonas comunes de recreación.
Resultado 4: La ejecución del programa integra estrategias participativas de desarrollo de la comunidad	El trabajo realizado en el PTC responde a las prioridades y necesidades de la comunidad.	Un mayor acceso de los participantes y los beneficiarios a las redes de información optimiza las oportunidades económicas.	Se promueve la iniciativa de la comunidad para resolver los problemas.

Resultados	Impacto 1: Reducción de la pobreza	Impacto 2: Fortalecimiento del desarrollo económico local	Impacto 3: Aumento de la cohesión social/ desarrollo de la comunidad
Resultado 5: Se impulsan nuevas formas de asociación para el desarrollo	Las asociaciones efectivas con las dependencias del sector social (nacionales y provinciales) permiten al PTC lograr mejores resultados.	Las asociaciones efectivas con las dependencias del sector económico/ambiental (nacionales y provinciales) permiten al PTC lograr mejores resultados.	Se fomenta la capacidad de la sociedad civil para contribuir al desarrollo.
			El PTC fortalece la interfaz comunidad/ sociedad civil/gobierno.

Fuente: Sudáfrica. Ministerio de Gobernanza Cooperativa. 2011. *Community Work Programme Draft Framework for Monitoring and Evaluation* (Pretoria), documento no publicado.

En gran medida, un PPE a largo plazo está motivado por su posible impacto en el desarrollo y el crecimiento económicos locales. En la India, Hirway y otros (2008)⁷ utilizaron una matriz de contabilidad social para hacer un seguimiento de los multiplicadores económicos locales del LNMGGGER en la aldea de Nana Kotda, y la OIT está desarrollando y aplicando una metodología de matriz de contabilidad social dinámica en el contexto de los PPE. Hasta el momento, esta se ha centrado en los efectos en el empleo de distintas intervenciones en varios sectores de la economía. La aplicación de estas matrices en el contexto de los PPE es una esfera en la que todavía se puede innovar, y que necesita de otras metodologías para poder evaluar los efectos multiplicadores de estos programas a nivel local – y agregarlos a los datos de alcance nacional cuando la escala del programa así lo permita –.

Por otra parte, al tiempo que se refuerza el debate en torno a la posible función de protección social de los PPE, se ha puesto de manifiesto otro vacío en muchos de los análisis de impacto en curso. En gran parte, el fundamento para poner en marcha un PPE, en lugar de un programa de transferencia de efectivo – para personas aptas y en edad de trabajar –, es que el empleo es importante por una serie de razones que van más allá del simple traspaso de dinero a las personas. El impacto socioeconómico del desempleo ha sido ampliamente documentado, pero el de “estar

⁷ Hirway, I, M. Saluja y B. Yadav: *The impact of public employment guarantee strategies on gender equality and pro-poor economic development. India - reducing unpaid work in the village of Nana Kotda, Gujarat: An economic impact analysis of works undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)*, Research Project No. 34 (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College, 2008), http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/RA_India_report_March_3_updated_may_2010_appendix.pdf (consultado el 6 de diciembre de 2011).



empleado” – sobre todo tras prolongados períodos de inactividad – simplemente no es objeto de medición. Por difícil que pueda ser determinar indicadores para la dignidad del trabajo, o para la transición a la edad adulta que el trabajo productivo representa para muchos jóvenes de ambos sexos, estos son una parte fundamental de la razón de ser de los PPE. En un contexto en que los programas públicos de empleo – y las políticas de garantía del empleo – deben sopesarse respecto de otro tipo de intervenciones, estas cuestiones son un vacío importante en los datos disponibles sobre el impacto de los PPE.

Conclusiones

Mientras la puesta en funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación comienza con el monitoreo, prosigue con la evaluación del programa y finaliza con el análisis de impacto, el proceso de diseño transita el camino inverso, posiblemente con las siguientes etapas requeridas:

1. Elaborar una teoría del cambio para la intervención.
2. En ese marco, determinar el impacto principal que la intervención anticipa y/o procura tener. Definir indicadores que demuestren esos logros, y puntos de referencia que han de establecerse.
3. Definir los resultados necesarios para producir ese impacto, y los indicadores que se tomarán como referencia para evaluar dichos resultados, así como el desempeño del programa.
4. A su vez, estos indicadores proveen datos sobre los elementos que deberán medirse, como parte del diseño del sistema de monitoreo.

Referencias bibliográficas

-  Hirway, I.; M. Saluja y B. Yadav. 2008. *The impact of public employment guarantee strategies on gender equality and pro-poor economic development. India - reducing unpaid work in the village of Nana Kotda, Gujarat: An economic impact analysis of works undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)*, Research Project No. 34 (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College), http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/RA_India_report_March_3_updated_may_2010_appendix.pdf (consultado el 6 de diciembre de 2011).
-  Hummelbrunner, R. 2010. “Beyond logframe: Critiques, variations and alternatives”, en N. Fujita (ed): *Beyond logframe; Using systems concepts in evaluation* (Tokio, Foundation for Advanced Studies on International Development), págs. 1 a 33.

-  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  M. A. Consulting Group. 2009. *Impact assessment of the PSNP public works programme*, encargado por el Gobierno de Etiopía y el Banco Mundial (Nairobi).
-  Organización Internacional del Trabajo. 2010. *Curso IPEP: Módulo sobre monitoreo y evaluación* (Turín, Centro Internacional de Formación).
-  Pearce, C. 2006. *Social and economic impact of the construction of the Nam Ham and Nam Ven Roads, Houaphan Province, Lao PDR: Final report* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Sakko, C.J. 1999. *Access, transport and local economic development: The socio-economic impact of labour-based rural infrastructure rehabilitation and maintenance in Siem Reap Province, Kingdom of Cambodia* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Sharma, A. 2010. *Rights-based legal guarantee as development policy: A discussion on the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)*. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc163.pdf> [21 de mayo de 2011].
-  Sudáfrica. Ministerio de Gobernanza Cooperativa. 2011. *Community Work Programme Draft Framework for Monitoring and Evaluation* (Pretoria), documento no publicado.



Lista de verificación

Elaborar sistemas de monitoreo y evaluación	
Responder las siguientes preguntas	☒
Análisis de impacto	
¿Cuál es el objetivo primordial del PPE?	
¿Qué impacto principal espera tener?	
¿Qué impacto secundario espera tener?	
¿Qué tipos de cambio demostrarán que se ha producido ese impacto?	
¿De qué manera se espera que el PPE contribuya a producir ese cambio?	
¿Qué resultados deberá lograr el PPE para contribuir a ello?	
Elabore una teoría del cambio que muestre cómo los resultados del PPE prevén contribuir a cambiar las condiciones y producir el impacto esperado.	
¿Cómo pueden evaluarse y/o medirse estos cambios? ¿Qué metodologías deberán tenerse en cuenta?	
¿Con respecto a qué información o análisis de referencia deberá medirse ese cambio?	
Monitoreo y evaluación del PPE	
¿Qué resultados espera alcanzar el PPE?	
¿Qué indicadores se utilizarán para evaluar el logro de estos resultados, y en qué escala o con qué margen?	
¿Cómo se evaluará y/o medirá el logro de estos indicadores?	
¿Qué insumos se requieren para alcanzar la escala deseada?	
¿Qué datos deben recabarse para proveer la siguiente información: • el PPE ha cumplido sus objetivos en relación con los resultados e indicadores principales; • los encargados de la ejecución del PPE desempeñaron sus debidas funciones; • los presupuestos proyectados cubren correctamente los gastos incurridos; • el modo en que se emplearon los fondos asignados; • los fondos se utilizaron para los fines previstos?	
¿Quién es el responsable de recopilar los diferentes aspectos de los datos necesarios?	
¿Qué sistema de gestión de la información satisface mejor las necesidades del PPE?	
¿De qué modo se utilizará la información en la gestión continua del desempeño?	

Notas



