

Anexo 12. Sistema de Monitoreo y Evaluación

Resumen. El Sistema de M&E cobró importancia en el octavo ciclo programático e incorporó elementos de la RBM. Para la gestión programática se adoptaron las herramientas corporativas y se desarrollaron prácticas colaborativas entre la OP y los socios nacionales para la planificación, el seguimiento de las intervenciones y la rendición de cuentas. La OP realizó reuniones de seguimiento regular que supusieron la revisión de las metas, de acuerdo con los logros y los recursos disponibles. La OP introdujo prácticas institucionalizadas de seguimiento de resultados que permitieron una reflexión respecto de la cadena de efectos subyacente a las intervenciones, la pertinencia de las hipótesis y los supuestos críticos, en contextos cambiantes. Sin embargo, hay espacio para mejora de la RBM mediante un uso más sistemático del SIS (y los *Annual Reports*), relacionándolo más directamente con la teoría de cambio.

El Sistema de M&E del Programa de País comprende: (i) el seguimiento de insumos y actividades, (ii) el seguimiento de productos y resultados, (iii) el monitoreo de riesgo a partir de hipótesis, y (iv) la revisión y evaluación global del Programa. Se espera, además, el fortalecimiento de las mismas capacidades por parte de los socios nacionales.

1. Esquema general del Sistema de M&E de la OP

En respuesta a la evaluación del séptimo ciclo programático de mejorar el Sistema de Programación y Seguimiento de la OP, considerando de manera realista la disponibilidad de los recursos humanos y financieros¹, y siguiendo el Plan Estratégico 2018-2021, el Sistema de M&E de la OP para el Programa de País 2016-2020 se fortaleció.

La OP construyó un Sistema de M&E de varias etapas lógicamente vinculadas. La primera fue la planificación del CPAP junto con el Gobierno de El Salvador y actores sociales. Su carácter participativo permitió una “*agenda conjunta*”. En esta etapa inicial se estableció un comité de “conducción política estratégica” (o comité directivo) y un comité técnico para el seguimiento programático². El comité directivo estuvo conformado por el VMCD, SETEPLAN y el UNFPA. El comité técnico reunió actores gubernamentales y sociales. Ambos comités están presentes en la instancia de planificación anual, en la que se definen las prioridades para el plan gerencial anual, y en la de rendición de cuentas del UNFPA, que supone mesas de trabajo plenarias y/o por área programática. A este esquema se suman reuniones bilaterales con altas autoridades. Además de acordar prioridades y dar seguimiento a las intervenciones, la planificación anual y la rendición de cuentas colaboran con la percepción de “*transparencia*” del UNFPA.

El Sistema de M&E programático se acompaña de subsistemas de M&E para proyectos específicos, a efectos de contar con indicadores fiables que permitan el seguimiento de intervenciones de gran escala. Es el caso del Acuerdo de Cofinanciamiento con el MINSAL, el “Proyecto Canadá” y la iniciativa *Spotlight*.

2. Seguimiento de insumos y actividades

El seguimiento de insumos y actividades son las tareas cotidianas de monitoreo realizadas por la OP, en referencia a la ejecución presupuestal y la supervisión del desarrollo de actividades. El análisis del seguimiento de insumos y actividades muestra que UNFPA alcanzó un nivel adecuado de cumplimiento formal (*compliance monitoring*): la OP obtuvo buenos niveles en los Indicadores Clave de Desempeño (KPI, por su sigla en inglés) y los indicadores del *Monthly Dashboard* estuvieron en

¹ Rodríguez et al. 2014

² UNFPA SV y Gobierno SV 2017.

verde³. Esto se debió a una combinación de uso de los procedimientos corporativos y prácticas de planificación, seguimiento y evaluación cercana con los socios.

En primer lugar, la OP adoptó los procedimientos corporativos, los cuales son utilizados en forma oportuna para la gestión administrativa y financiera (GPS, SIS y ATLAS). Los Planes de Trabajo de pago directo (DEX) muestran que estos consignan adecuadamente la información y proporcionan un instrumento ordenador para el seguimiento programático de la ejecución financiera *vis-a-vis* las actividades. La OP utiliza además la plataforma Excel de metadata con los productos y resultados del Plan Estratégico de UNFPA, facilitando la vinculación de los resultados del Programa de País con los corporativos. Estos procedimientos permiten revisiones presupuestales regulares para ajustar los fondos a las prioridades y lograr niveles adecuados de implementación y cumplir con las fechas de cierre de la sede⁴. Los mecanismos de compra y contratación siguen los lineamientos corporativos y del SNU para la prevención del fraude y de la corrupción. La modalidad de implementación DEX elimina los riesgos de corrupción en las adquisiciones, especialmente para los insumos anticonceptivos. Las intervenciones bajo la modalidad NEX cuentan con un riguroso sistema de rendición de cuentas y un control cercano por el personal programático y técnico de la OP.

En segundo lugar, las prácticas regulares de planificación anual, seguimiento y rendición de cuentas con socios gubernamentales y de la sociedad civil ofrecen insumos complementarios a los procedimientos corporativos. Estas permiten un seguimiento cercano de las actividades y la revisión oportuna de la distribución de fondos para responder a los resultados del Programa País.

3. Seguimiento de productos y resultados (seguimiento basado en resultados)

El seguimiento de productos y resultados está asociado al monitoreo basado en resultados que es una parte central de la RBM e implica vincular los logros de los productos (*outputs*) con los resultados (*outcomes*) programáticos y sus eventuales impactos.

3.1. Calidad de la Matriz de M&E

Nominalmente, la Matriz de M&E (MM&E) está en sintonía con el MANUD 2016-2020 y el contenido del Programa de País 2016-2020. Los productos programáticos aparecen consignados con los socios correspondientes, los mecanismos para el M&E, así como también con recursos para el desarrollo de estas tareas y su periodicidad. Como se mostró en el análisis de eficacia, los cinco productos programáticos cuentan con indicadores para su seguimiento cuya métrica está completa (metas y medios de verificación y líneas de base de referencia).

Sin embargo, varios de los indicadores no son SMART⁵, es decir, específicos, medibles, alcanzables, realistas, y en tiempo. La mayor debilidad para la RBM es la medición de prevalencia de prácticas y unidades (por ejemplo, número de instituciones, organizaciones, políticas y estrategias) apoyadas por UNFPA. En la Eficacia, estos indicadores encierran debilidades. Es posible resumir dos problemas centrales: los efectos de las contribuciones de UNFPA en la población beneficiaria no quedan reflejados y no se recoge la calidad de la práctica o estrategia, con el riesgo de contabilizar su presencia nominal y omitir el uso sustantivo de las herramientas apoyadas por la OP. Por ejemplo, en el producto 5 de dinámicas demográficas, el indicador “Número de políticas públicas elaboradas con el apoyo del UNFPA para proteger los derechos de los migrantes y sus familias” cumplió la meta establecida, pero invisibilizó los resultados derivados de esta política. Tales limitaciones se deben a la dificultad de operativizar los resultados propios de la abogacía y de la gestión de conocimiento.

³ UNFPA SV 2019a, UNFPA SV 2020.

⁴ UNFPA SV 2019a y 2020.

⁵ UNFPA 2013.

A pesar de sus debilidades, la MM&E es orientativa del progreso de las acciones, en el marco de las reflexiones regulares respecto de los logros de la cooperación de UNFPA con los socios gubernamentales y sociales. Por lo tanto, las prácticas desarrolladas por la OP complementan el seguimiento por resultados y permiten corregir los errores de medición de los indicadores de la MM&E del CPAP.

3.2. Apropiación de los procedimientos corporativos

Una segunda dimensión para el RBM refiere a la apropiación de los procedimientos de la sede. La plataforma corporativa *Strategic Information System* (SIS) contiene categorías que permiten un acercamiento al seguimiento basado en resultados. A partir del SIS, la OP gestiona el plan de trabajo anual (*Annual Planning*) y el informe anual de lo alcanzado (*Annual Report*). Estos procedimientos identifican los hitos programáticos (*milestones*), los resultados e indicadores de los productos y los indicadores de eficacia y eficiencia operacional. La revisión de esta documentación (*milestones*, comentarios a los indicadores, narrativas de los desafíos y las lecciones aprendidas) muestra que estos informes incorporan reflexiones, pero estas no son sistemáticas y varían por resultado programático y por año. De todas maneras, sirven de base para el seguimiento y la valoración de los resultados y sus desafíos.

Se registra, sin embargo, un menor avance relativo en la incorporación en las herramientas corporativas de aquellas reflexiones fruto de los encuentros presenciales con socios y de las reuniones regulares de la OP. Es decir, la reflexión integral respecto del seguimiento programático que realiza la OP queda sub-representada en el *Annual Report* y, como consecuencia, parte de la RBM se vuelve informal o queda registrada en documentos internos y dispersos de la OP (por ejemplo, en los Informes anuales del Convenio de Cofinanciamiento con el MINSAL).

El no aprovechamiento de la totalidad de las oportunidades de las herramientas corporativas no permite visibilizar todos los resultados programáticos. Por ejemplo, las contribuciones de UNFPA en la adquisición de anticonceptivos no se redujo a la compra en Copenhague, sino que se acompañó al MINSAL en la planificación y estimación de necesidades. Asimismo, las profusas actividades de comunicaciones de UNFPA tampoco se reflejan con un sentido estratégico en los *Annual Reports*, ni los tiempos que estas suponen para el personal, ni su eventual impacto en la transformación de normas culturales. Cabe señalar, sin embargo, que los procesos y los logros de la abogacía y la gestión de conocimiento de la OP no son fácilmente registrables en las categorías del SIS. A título ilustrativo, en el SIS, la abogacía para la prohibición del matrimonio infantil queda consignada como ley aprobada. Esto no permite registrar los procesos de diálogo con los actores políticos y la transformación de sus argumentaciones (lo cual es en sí mismo un cambio cultural), ni tampoco el hecho de que la ley fue aprobada por unanimidad y con amplia repercusión pública, en un país políticamente dividido y caracterizado por votaciones contrapuestas.

3.3. Prácticas de planificación, seguimiento y rendición de cuentas

Otra dimensión es el seguimiento anual y la consiguiente planificación que la OP realiza con los socios institucionales y sociales, así como también revisiones programáticas intermedias. La participación de los socios en el ciclo programático fue clave para la construcción de una visión común que orientara la asistencia técnica y la discusión sobre los problemas y obstáculos de la implementación. Un factor coadyuvante fue la voluntad del Viceministerio de cooperación para el desarrollo de hacer un uso eficaz de la cooperación, con un plan específico y mediciones sucesivas.

Anualmente, UNFPA presenta los “logros” y se revisan las prioridades para el año subsiguiente, consultadas con Cancillería, el comité directivo y el comité técnico del Programa de País. Esto permite actualizar la planificación realineándola a las prioridades de los socios, con los insumos disponibles. El comité directivo se reunió en forma regular para la revisión del programa, pero con el

cambio de gobierno, no sesionó formalmente en 2019. El comité técnico, compuesto por actores gubernamentales y sociales se reúne regularmente, en forma semestral, si bien esto sucedió con menor frecuencia en 2019, también con motivo de la rotación gubernamental.

En estas instancias de seguimiento, la OP realiza una presentación de base para la discusión, señalando los logros, los socios estratégicos, la ejecución presupuestaria y las “perspectivas de gestión” para el año siguiente. Esto incluye un mapa de “retos” donde se señalan las amenazas a la eficacia y los desafíos para la sostenibilidad de las acciones⁶. Estas reuniones son ámbitos de valoración de lo alcanzado y del “cómo” y “por qué” de los resultados de las intervenciones y de su impacto. En este sentido, son espacios donde además del seguimiento de resultados, se desarrolla una revisión de la teoría de cambio y de la cadena subyacente a las intervenciones, al revisar la pertinencia de las hipótesis y de los supuestos críticos en contextos cambiantes.

La OP encomendó una evaluación de medio término en el producto de SSR, que concentra la mayor proporción de recursos⁷. Esta evaluación tuvo una respuesta gerencial detallada en la que se consignaron las acciones para asumir los desafíos de implementación pendientes, con acciones concretas para cada recomendación⁸. La presente evaluación programática fue convocada oportunamente, en el penúltimo año del octavo ciclo, a fin de contar con los insumos necesarios para la próxima planificación.

4. Planificación y gestión de riesgos con base en hipótesis.

La OP realiza reflexiones regulares respecto de los riesgos a partir de las hipótesis de intervención y de los supuestos críticos de la teoría de cambio, en función de los siete desafíos de desarrollo que fundamentan el Programa de País 2016-2020. En las reuniones regulares se presentan y debaten los “desafíos” y los *Annual Reports* abordan las amenazas y los contextos de riesgo (en especial los correspondientes a 2018 y 2019, en vinculación con el período electoral y la rotación gubernamental). El análisis y la gestión de los riesgos se articula bajo modalidades diferentes, de acuerdo con los temas y actores involucrados y, generalmente, involucra a los socios. En estas reuniones de seguimiento se identificó la necesidad de reforzar intervenciones en SSR, continuar con la movilización de recursos e incorporar estrategias de mitigación de riesgos. Los riesgos potenciales se manejan con diferentes estrategias, como en el diálogo con OBF para proteger las intervenciones territoriales en EIS y VBG y con reuniones de alto nivel con el Gobierno y el GPJ para temas sensibles de la agenda pública (despenalización del aborto por causales o EIS)⁹. Asimismo, la OP realizó un análisis de supuestos y riesgos para la realización de la tercera CRPD en el país y de la estrategia de incidencia en EIS.

El análisis de escenario se evidencia, también, en el empleo de estrategias cuidadosas del debate nacional frente a necesidades de desarrollo que enfrentan oposición conservadora, como la Mesa de Diálogo Político inter-gubernamental para elaborar una estrategia de incidencia para debatir la despenalización del aborto por causales o el secreto profesional en la atención del post aborto, contemplado en las últimas regulaciones del MINSAL.

5. Fortalecimiento del M&E en las contrapartes.

La evaluación del ciclo programático anterior señaló que el Sistema de M&E se favorecería en la medida en que la RBM fuera asumida por los socios institucionales de UNFPA. En el Programa de País 2016-2020, la OP contribuyó con las capacidades de monitoreo y evaluación de los actores gubernamentales.

⁶ Véase, por ejemplo, UNFPA SV 2018d.

⁷ Vaca 2018.

⁸ UNFPA SV 2019c.

⁹ UNFPA SV 2019c.

UNFPA apoyó el desarrollo de los indicadores de la Estrategia ENIPENA; el Sistema de M&E de las Unidades Institucionales de atención especializadas para las mujeres que permitirá su evaluación; el Sistema M&E para los ODS; la medición de las brechas de los resultados transformadores de UNFPA con sugerencias de acción cuya metodología será usada por el Gobierno para el seguimiento de los restantes ODS; los indicadores de la Política de Migración (con enfoque de género); el fortalecimiento del personal del ISDEMU para dar seguimiento y elaborar los informes de rendición de cuenta en VBG; la mejora de las estadísticas del MINSAL para la medición del indicador “Usuarías activas en la planificación familiar”, etc. Con el GPJ, UNFPA apoyó una agenda legislativa con ejes y metas generales que le permitirá dar seguimiento cualitativo a las acciones del grupo.

La colaboración de UNFPA con estas capacidades fue altamente valorada. De hecho, se mencionó que es una agencia capaz de introducir a los actores en estos temas considerados áridos, pero con suficiente flexibilidad en función de sus necesidades. Como contrapunto, se mencionaron otras agencias de cooperación que también impulsan el M&E, pero la rigidez de sus procedimientos termina inhibiendo el uso con sentido de los indicadores y estos aparecen como una carga y no como una destreza a cultivar.