



# Sistema de Evaluación y Monitoreo del Programa PROSOFA II

## Marco Teórico e Indicadores

### INDICE

Descripción del Programa.....	4
1. Marco Conceptual de la Evaluación y el Monitoreo del Programa .....	6
Requerimientos de un sistema de evaluación .....	6
2. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo del PROSOFA II.....	9
Registro de Beneficiarios .....	13
Evaluaciones del Programa .....	14
Diseño Evaluativo .....	17
3. Construcción de la Línea de Base .....	18
Definición.....	18
Esquema de análisis de la información .....	18
Unidades de análisis.....	20
Universo de aplicación y frecuencia de relevamiento de información .....	21
Fuentes y Sistema de información de la LB y su monitoreo en el medio término y a la finalización del programa.....	21
Sistema de información de la LB.....	22
Indicadores de la Línea de Base.....	23
4. Evaluación de Medio Término.....	23
Procedimientos para la realización de la Evaluación de Medio Término.....	24
5. Evaluación Final .....	26

**Anexo I** Matriz de indicadores de impacto según momentos de relevamiento de la información (Línea de base, Evaluación de Medio Término y Evaluación Final, discriminados por fuente de información a utilizar.

**Anexo II** Matriz de indicadores de la Línea de Base operacionalizados.

### Grupos Focales



## Presentación

El Programa PROSOFA I se ejecutó durante los años 1995-2002 con financiamiento del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y las evaluaciones económica, técnica y social realizadas sobre resultados e impactos pusieron de manifiesto su alta efectividad y eficiencia en el mejoramiento de las condiciones de su población objetivo en las provincias del Noroeste y Noreste de nuestro país que limitan con Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En el año 2003, el Gobierno Argentino solicitó un nuevo préstamo a FONPLATA para ejecutar la segunda etapa del programa PROSOFA en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. El objetivo de la operación es continuar ampliando la cobertura de servicios de infraestructura, saneamiento, salud y educación a partir de la puesta en marcha de proyectos en zonas con índices superiores al 40% de NBI y con altos déficits en el acceso a servicios básicos universales. En esta nueva etapa, además se incorporan, como áreas elegibles, a aquellos departamentos no fronterizos pero con menos de 500 habitantes y proporciones mayores a 40% de NBI.

Las actividades de evaluación y monitoreo del programa constituyen insumos clave para asegurar la focalización de los recursos del programa y analizar su desempeño, resultados e impactos sobre los niveles de pobreza y vulnerabilidad social de su población objetivo. Para ello se diseña un esquema general de evaluación y monitoreo que toma como insumo clave al **Marco Lógico del Programa**. Se definen sus componentes, indicadores clave, instrumentos, estrategias de relevamiento y análisis de la información

En este marco, el objetivo de este documento es describir el sistema de evaluación y monitoreo del programa, sus componentes, así como el diseño y estrategia de construcción de su Línea de Base. Se presentan como **Anexos** las matrices de indicadores de impacto operacionalizados y por fuentes de información para relevar la información básica que se considerará en su construcción. Estos indicadores se monitorearán en las evaluaciones de medio término y final.

Al finalizar el documento, se avanza sobre los diseños de las evaluaciones de Medio Término y Final. Los diseños definitivos con sus respectivas matrices se presentarán oportunamente.

**Lic. Claudia Sobrón**  
**Especialista en Evaluación y Monitoreo del PROSOFA II**

## Descripción del Programa

El Objetivo general del Programa es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de áreas fronterizas con los restantes países firmantes del Tratado de la Cuenca del Plata, con alto índice de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), con énfasis en los departamentos limítrofes. El área de intervención se divide en dos subregiones; (i) NOA (integrada por las Provincias de Salta, Jujuy y Formosa), cuyos límites internacionales son Bolivia y Paraguay; y (ii) NEA (constituida por Chaco, Corrientes, Misiones y Entre Ríos) que limita con Paraguay, Brasil y Uruguay. Los países mencionados, junto a la Argentina, integran el sistema hídrico de la Cuenca del Plata y constituyen el Fondo Financiero para el Desarrollo de dicha cuenca.

### PRESTACIONES

Se proyecta ejecutar un promedio de **380 nuevos proyectos**, estimando atender a una cantidad superior a los **300 mil habitantes**, ofreciendo acceso a las prestaciones de servicios básicos o mejoras en los mismos y la capacitación para el buen uso y mantenimiento de las obras construidas, de acuerdo a las siguientes categorías:

• <b>SANEAMIENTO BÁSICO</b>	Construcción, ampliación y/o mejoras de sistemas individuales de eliminación de excretas; sistemas cloacales y equipamiento para las obras construidas.
• <b>AGUA POTABLE</b>	Construcción, ampliación y/o mejoras de sistemas de agua potable domiciliarios y comunitarios y equipamiento para las obras construidas.
• <b>SALUD</b>	Construcción, ampliación y/o mejoras de infraestructura de Salud (Centros de Atención Primaria de Salud, Hospitales Públicos, etc.) y equipamiento para las obras construidas.
• <b>EDUCACIÓN</b>	Construcción, ampliación y/o mejoras de infraestructura de Educación (establecimientos escolares de nivel Inicial, EGB 1, 2 y 3, Polimodal, Escuelas Agrarias, etc.) y equipamiento para las obras construidas.
• <b>PEQUEÑAS OBRAS DE TIPO COMUNITARIO (POTC)</b>	Construcción, ampliación y/o mejoras de infraestructura de uso comunitario (Centros de Usos Múltiples, Centros Comunitarios, Comedores comunitarios, Guarderías Infantiles, Tinglados para acopio, etc.) y equipamiento para las obras construidas.
• <b>CAPACITACIÓN - PROMOCIÓN SOCIAL COMUNITARIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Actividades de promoción y capacitación para adquirir habilidades y conocimientos para la presentación y formulación de proyectos,</li> <li>✓ Actividades para mantener y utilizar eficientemente los servicios suministrados,</li> <li>✓ Talleres de capacitación para promover el cuidado de la salud y protección del medio ambiente</li> <li>✓ Actividades de promoción de la participación y la organización de la comunidad</li> </ul>

Se realizan Talleres de Promoción y Talleres de Formulación de proyectos en las áreas focalizadas, convocando a los posibles beneficiarios o representantes de los mismos, lo que será clave para poder construir un lazo de pertenencia y apropiación por parte de la comunidad de los proyectos requeridos.

Se implementa un accionar que enmarca a cada iniciativa en un proceso de movilización y desarrollo comunitario, acompañando a la obra física y el servicio, formando un producto integral y sustentable.

En tal sentido, se considera prioritario estimular la gestión asociada, la formación de comisiones de seguimiento en la comunidad y la definición de presupuestos para el mantenimiento y funcionamiento futuro de las obras, delimitando responsabilidades y diagnosticando necesidades de capacitación específicas. En tal sentido deben incluirse todos los actores sociales que tendrán alguna vinculación con la intervención prevista: población, ente que presenta el proyecto, municipalidad,

entes prestadores de servicios, entes reguladores, servicios de salud, educación y organizaciones no gubernamentales.

### *FOCALIZACIÓN*

El Programa alcanza a la población de los departamentos de frontera y los que cuentan con población NBI mayor al 40% de provincias que limitan con países de la Cuenca del Plata:

<b>JUJUY</b>	Rinconada, Santa Bárbara, Santa Catalina, Susques, Valle Grande y Yavi.
<b>SALTA</b>	Anta, Gral. José de San Martín, Guachipas, Iruya, la Poma, Los Andes, Molinos, Orán, Rivadavia y Santa Victoria.
<b>FORMOSA:</b>	Bermejo, Formosa, Laishi, Matacos, Patiño, Pilagás, Pilcomayo y Ramón Lista.
<b>CHACO:</b>	Almirante Brown, Bermejo, Chacabuco, Gral. Belgrano, Gral. Güemes, Independencia, Ldor. Gral. San Martín, Maipú, O'Higgins, San Lorenzo, Sargento Cabral, Tapenaga y 25 de Mayo.
<b>CORRIENTES:</b>	Berón de Astrada, Concepción, Gral. Alvear, Gral. Paz, Itatí, Ituzaingó, Mburucuyá, Monte Caseros, Paso de los Libres, Saladas, San Cosme, San Martín, San Miguel, San Roque y Santo Tomé.
<b>MISIONES:</b>	Apóstoles, Candelaria, Capital, Concepción, Eldorado, Gral. Manuel Belgrano, Guaraní, Iguazú, Libertador San Martín, Montecarlo, Oberá, San Ignacio, San Javier, San Pedro y 25 de Mayo.
<b>ENTRE RÍOS:</b>	Colón, Concordia, Federación, Gualeguaychú, Islas del Ibicuy y Uruguay.

## 1. Marco Conceptual de la Evaluación y el Monitoreo del Programa

- Al intentar dar cuenta de los resultados/ impactos de las intervenciones sociales se deben considerar su centralidad, autonomía y especificidad, los cuales se caracterizan por la complejidad, multicausalidad y heterogeneidad.
- Resultan insuficientes las perspectivas que enfocan la evaluación solo desde el campo de la economía o de la inversión en infraestructura. Las preguntas a realizar más que el costo -beneficio de las intervenciones es: en que medida contribuyen a disminuir las desigualdades, a la integración social, posibilitan la movilidad social, construyen ciudadanía, dotan de capacidades a los beneficiarios, acrecentando su capital humano y social.
- La esencia del cambio de paradigma en evaluación es medir resultados en términos de demandas y problemas resueltos: dejar las practicas aisladas de evaluación ex ante, y ex post para insertarse continuamente en la acción, constituirse en un proceso aprendizaje que permita mejorar la toma de decisiones y la gestión, que promueva el debate, la reflexión y fomente la cultura de la autoevaluación, desarrolle capacidades e involucre permanentemente a todos los actores.
- La evaluación implica no solo utilización de información sino adquisición y construcción de conocimiento y memoria institucional y social.

### Requerimientos de un sistema de evaluación

- Definir un marco conceptual
- Formular la preguntas claves
- Desarrollar las herramientas de evaluación
- Definir los indicadores claves

### El marco conceptual: Gestión integral de programas sociales orientada a Resultados <sup>1</sup>

- Es un proceso permanente porque la gestión es el desarrollo completo de *toda la vida del programa/ proyecto social*, desde el momento en que se identifica y delimita el problema que le da origen hasta el momento de evaluación de los impactos que este Programa generó.
- Tiene un carácter integral que se verifica en el desarrollo y la relación continua de los tres *procesos de la gestión de un programa/ proyecto*: la planificación, la ejecución y la evaluación de sus acciones que se dirigen a transformar un problema determinado.
- Se orienta a lograr resultados pues la finalidad fundamental del programa/ proyecto es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos, por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que transformen, efectivamente, esos problemas.

<sup>1</sup> En base al Manual de Gestión Integral de Programas Sociales orientada a Resultados. 1999. FCE, UNESCO, SIEMPRO. Irene Novacovsky, Patricio Chavez, Claudia Sobrón, et.al



## La evaluación en el marco de la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados

- Es un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del programa/ proyecto social.
- Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar la toma de decisiones oportuna y pertinente para garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas/ proyecto, todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones beneficiarias.
- La evaluación es un proceso que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al programa / proyecto y acompaña toda la vida del mismo hasta finalizar su ejecución.

## Las Herramientas de la evaluación de programas/ proyectos sociales

- *Evaluaciones ex-ante* para determinar la viabilidad técnica, institucional, política, social y sustentabilidad de un programa social, identificando mejores alternativas de acción
- *Líneas de base*: La línea de base es la información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa/ proyecto y que se construyen durante la delimitación del problema. Esta permite tener una descripción de la situación de la población objetivo, comunidad, localidad, región, etc., antes de comenzar a ejecutarse el programa/ proyecto, y constituye un parámetro indispensable para poder evaluar los impactos del programa social al permitir comparar la situaciones (antes, durante y después) de la ejecución del programa / proyecto.
- *Evaluaciones de medio término*: herramienta para la evaluación en profundidad del proceso de ejecución del programa/ proyecto en sus aspectos institucionales y mecanismos de ejecución; focalización y accesibilidad; estructura de costos, eficiencia y efectividad; prestaciones del programa/ proyecto y resultados intermedios que se están alcanzando e incluye *evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios*: que incorporan la participación de los destinatarios de los programas/ proyecto como elemento articulador entre la oferta y la demanda. Sus ejes principales son la evaluación de la contribución del programa/ proyecto al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; percepción de la adecuación de las prestaciones, acciones del programa/ proyecto, operatoria al problema social; tipo de participación; identificación de nuevas necesidades y demandas de la población; focalización y accesibilidad de la población al programa/ proyecto.
- *Evaluación Final de resultados/impactos*: que permite indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos del programa/ proyecto (metas de resultado) en términos de su efectividad, su eficacia y eficiencia que sirvan tanto para la retroalimentación de la gestión del programa/ proyecto como para la identificación, planificación y gestión de otros programas/ proyecto y políticas.. Este tipo de evaluación permite analizar en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria



- *Monitoreo de la gestión de los programas desde la oferta:* Permite el seguimiento periódico de la ejecución de los programas/ proyecto para proporcionar información permanente, para la toma de decisiones, acerca de las actividades realizadas, los recursos utilizados y los disponibles y los resultados obtenidos en relación a lo planificado, de acuerdo al análisis de determinados indicadores seleccionados.

A partir de los indicadores del Sistema de Monitoreo, se producen informes periódicos con información en diferentes niveles de agregación para cada programa/ proyecto, en términos de cumplimiento de metas presupuestarias, de prestaciones y de beneficiarios, causas de desvíos, información de contexto, información comparada y resultados obtenidos anualmente.

- *Monitoreo de los programas/ proyectos por la demanda: una mirada desde los actores sociales en el territorio:* Constituye una mirada desde la perspectiva de todos los actores sociales involucrados en la gestión de los programas/ proyectos (beneficiarios, efectores, organizaciones de la sociedad civil, etc.). Encuestas especialmente diseñadas sobre muestras representativas, grupos focales, observación participante, entrevistas en profundidad, permitirán identificar, con mayor grado de certeza, desde problemas y fortalezas de la ejecución de los programas hasta la accesibilidad y satisfacción en relación a las prestaciones brindadas.

El Sistema de Monitoreo permite contar con un instrumento de evaluación de la gestión del conjunto de los programas y proyectos, contribuyendo a la democratización de la información en la medida que habilita procesos de rendición de cuentas y transparencia de las acciones.

## Principales Usos de la Evaluación en los Programas Sociales

- **Identificar la pertinencia de los objetivos y fijar metas**
- **Mejorar la gestión:** permite verificar que el diseño y la ejecución del proyecto sean los apropiados para alcanzar los objetivos
- **Mejorar resultados e impactos:** Mirar por resultados, significa superar la lógica de solo los procesos y productos para mirar los problemas resueltos. La evaluación permite contar en tiempo real con información precisa para verificar si las actividades están llegando a las poblaciones beneficiarias a costos eficientes y realmente producen transformaciones en sus condiciones de vida. Esta posibilidad de visitar el proyecto y reconducirlo frente a los hallazgos, fortalece la capacidad de los proyectos de mejorar sus resultados.
- **Aprender a partir de la experiencia, de los éxitos y fracasos.** La evaluación es una actividad fundamentalmente de aprendizaje
- **Promover procesos de fortalecimiento institucional:** El fortalecimiento de la función de evaluación y la institucionalización progresiva de la cultura de evaluación en las instituciones que ejecutan proyectos posibilita la conformación de equipos con capacidades técnicas y con identidad de responsabilidades. Las instituciones tienen más elementos para tomar decisiones.
- **Generar procesos de rendición de cuentas**
- **Dar credibilidad a los procesos de rendición de cuentas**
- **Mejorar la asignación de recursos humanos y financieros:** Se puede valorizar en forma técnica los resultados. Se pueden identificar áreas de inversión. Se cuenta con elementos técnicos para asignar recursos con más equidad.
- **Constituirse en un elemento de defensa frente a recortes presupuestarios.** Se pueden demostrar las dificultades en la ejecución del programa.

- **Promover procesos de participación social.** Los programas son procesos sociales. Los beneficiarios no son objetos pasivos de los proyectos, sino actores sociales que contribuyen a darlos sostenibilidad.
- **Identificar mejores prácticas.**

## 2. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo del PROSOFA II

El PROSOFA en su segunda etapa de ejecución ha incorporado dos nuevas áreas programáticas: las actividades de Capacitación integradas en un Componente y la evaluación y el monitoreo del programa y los proyectos como actividad permanente.

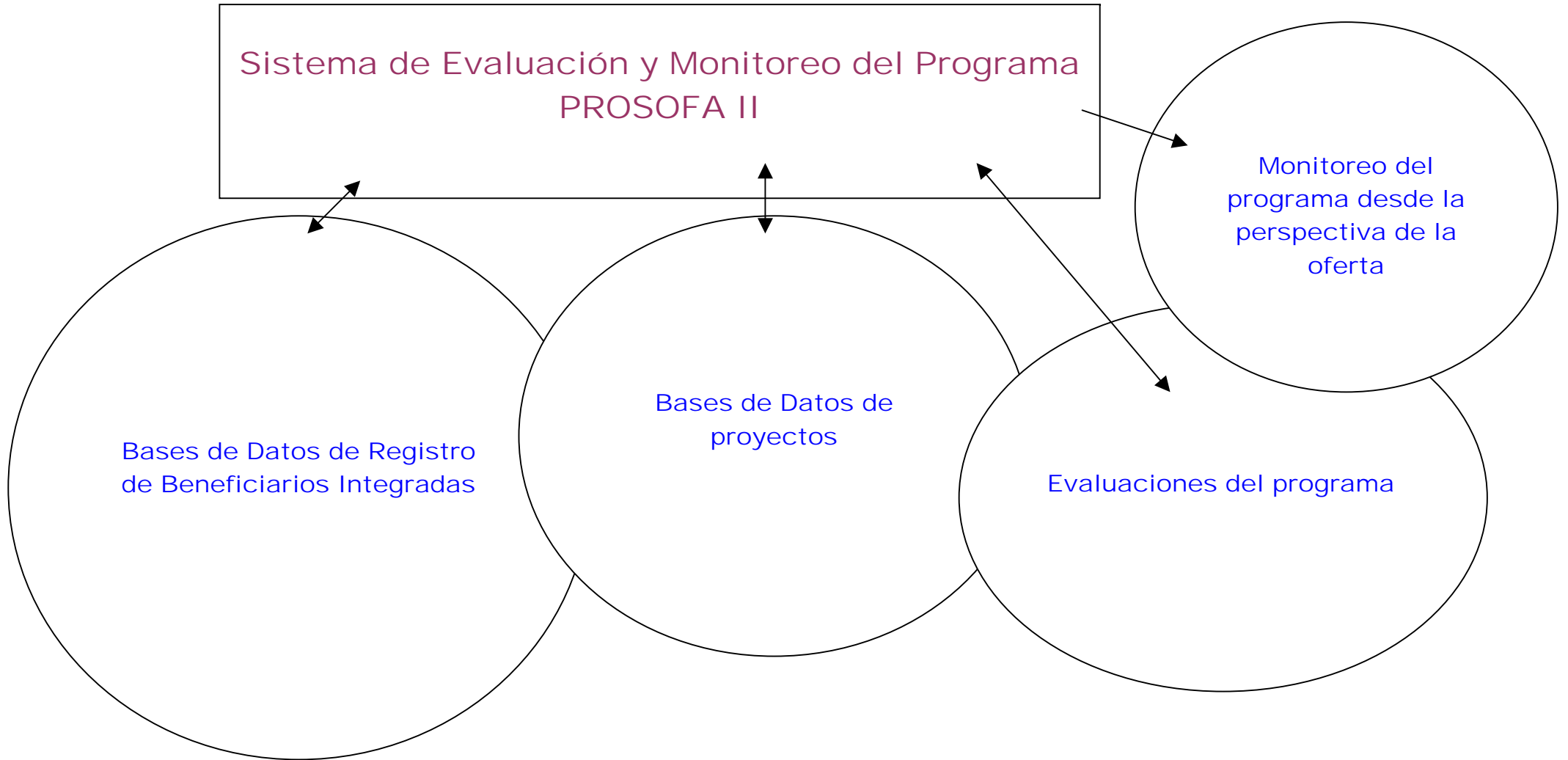
A continuación se presenta una matriz con la estrategia y las principales herramientas de evaluación que se propone aplicar durante la ejecución del programa.

Actividades previstas para su puesta en marcha	
REGISTRO DE BENEFICIARIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de dimensiones que deben integrar el registro de beneficiarios del programa</li> <li>- Análisis de los instrumentos de registro y bases de datos de beneficiarios ya existentes en el Programa</li> <li>- Diseño de los instrumentos de relevamiento de la información que se requieran, así como sus instructivos y manuales</li> <li>- Definición de los requerimientos para la carga y procesamiento de información</li> <li>- Definición de las estrategias de relevamiento de la información e identificación de los actores que participarán de la construcción del registro de beneficiarios</li> <li>- Capacitación de los responsables del relevamiento de la información</li> <li>- Relevamiento de la información</li> <li>- Actualización de la base de datos de beneficiarios</li> </ul>
LÍNEA DE BASE DEL PROGRAMA Y LOS PROYECTOS	<p>Diseño y construcción de la línea de base para cada uno de los proyectos y para el programa. Se prevé que el 100% de los proyectos cuenten con líneas de base</p> <p>Diseño de la matriz de indicadores de Resultados/Impactos considerando los establecidos en el <b>Marco Lógico</b> del Programa</p> <p><b>Dimensiones a evaluar:</b> los indicadores desplegados constituyen especificaciones de los establecidos en el <b>ML</b> del Programa y de cada una de las tipologías de Proyectos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Resultados/Impactos en la Población Beneficiaria del Proyecto a nivel de mejoramiento de sus condiciones de vida y apropiación y buen uso de obras y servicios.</li> <li>2. Resultados/Impactos en la Infraestructura del Área de Influencia del Proyecto (Barrio/Paraje/Colonia)</li> <li>3. Resultados/Impactos en las capacidades de operación y mantenimiento de las obras y servicios</li> <li>4. Resultados/Impactos en las capacidades organizativas, de participación y control social a nivel barrial. (Componente de Promoción y Capacitación)</li> <li>5. Obras terminadas/equipadas y servicios instalados</li> <li>6. Sustentabilidad social y técnica de los proyectos</li> <li>7. Legitimación del Programa como Política Pública</li> <li>8. Adhesión de los actores involucrados en la ejecución del programa (población beneficiaria, actores institucionales públicos y privados)</li> </ol>
EVALUACIONES	<i>Evaluación de Medio Término, se relevará en el T<sub>medio</sub> sobre: la Unidad Ejecutora,</i>



Actividades previstas para su puesta en marcha	
	<p>equipos técnicos provinciales e instituciones involucradas en la gestión de los proyectos y el programa en todos sus niveles jurisdiccionales. Se utilizará una muestra estratificada de proyectos. Entre otros, se tomarán en consideración: aspectos institucionales y mecanismos de ejecución; gestión económica y financiera; estructura de costos; cumplimiento de metas y objetivos de cada uno de los componentes. Esta evaluación permitirá evidenciar los aspectos institucionales y las fortalezas y debilidades de la gestión del programa si como los resultados alcanzados.</p> <p><i>Evaluación de impactos:</i> se relevará en el T<sub>final</sub> la información de los indicadores identificados en el T<sub>0</sub> y T<sub>m</sub>. Asimismo la Evaluación Final deberá identificar, además de los impactos previstos descriptos durante el diseño de la LB, impactos en términos de lecciones de políticas: pertinencia de la estrategia del programa, innovación institucional, enraizamiento, apropiación, sustentabilidad, etc.</p>
MONITOREO DEL PROGRAMA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OFERTA	<p>Identificación de indicadores de proceso, producto, cobertura que no estuvieren contemplados en el sistema de monitoreo del Programa.</p> <p>Ajuste e implementación del Sistema de Información del programa (SIP) para el monitoreo del cumplimiento las metas físicas, de cobertura, presupuestarias y otros indicadores de gestión del programa y los proyectos</p>

Se propone un esquema de evaluación y monitoreo de los proyectos y del programa. El mismo consta de cuatro subsistemas integrados entre sí: (i) Registro de Beneficiarios, considerando tanto a aquellos que se benefician de los proyectos de infraestructura y equipamiento como a los que participan de las actividades de promoción, formulación y capacitación; (ii) Información de Proyectos en ejecución y finalizados; (iii) Información de las evaluaciones realizadas (LB, Medio Término y Final); (iv) monitoreo periódico del programa.



Bases de Datos de Beneficiarios Integradas	Evaluaciones del programa	Monitoreo de Desempeño del programa (Gestión programática)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro de Beneficiarios de Proyectos</li> <li>2. Registro de Beneficiarios del Componente de Promoción Social y Capacitación con información básica sobre:</li> <li>3. Registro de Capacitadores</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Línea de Base (LB)           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información básica de la situación de los hogares, personas, viviendas, áreas de emplazamiento, servicios de proyectos antes de su ejecución</li> <li>• Información sobre expectativas, valores, actitudes y prácticas de los beneficiarios antes de inicio de la intervención</li> </ul> </li> <li>2. Evaluación de Medio Término           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información de resultados e impactos de corto plazo de los proyectos sobre hogares, viviendas, personas, áreas de emplazamiento, dotación y calidad de servicios.</li> <li>• Percepción, actitudes, prácticas de beneficiarios de proyectos en ejecución y terminados</li> </ul> </li> <li>3. Evaluación Final de impactos del Programa           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información de resultados e impactos de corto y largo plazo de los proyectos sobre hogares, viviendas, personas, áreas de emplazamiento, dotación y calidad de servicios.</li> <li>• Percepción, actitudes, prácticas de beneficiarios de proyectos terminados</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cumplimiento del Cronograma Físico-Financiero de toda la operación           <p style="margin-left: 20px;"><i>Indicadores de Proceso:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) nivel de ejecución de prestaciones;</li> <li>(ii) nivel de ejecución presupuestaria y financieras.</li> <li>(iii) Cumplimiento de metas:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. metas físicas (bienes y servicios entregados)</li> <li>b. metas presupuestarias y financieras</li> </ol> </li> <li>(iv) análisis de desvíos.               <p style="margin-left: 20px;"><i>Indicadores de Cobertura:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) beneficiarios alcanzados por componente, tipo de actividad y tipo de prestaciones</li> <li>(ii) cumplimiento de metas de cobertura por componente, tipo de actividad y tipo de prestaciones</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>3. Reportes del Sistema           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de nivel de ejecución</li> <li>• Informes de Cumplimiento de metas cobertura, prestaciones y ejecución presupuestaria y financiera</li> </ul> </li> </ol>

## Registro de Beneficiarios

La caracterización socioeconómica, demográfica, acceso a servicios, etc. es un insumo central para la evaluación y el monitoreo del programa. A partir de encuestamientos a hogares, grupos focales, talleres y otras técnicas de tipo cualitativo se podrán visualizar los impactos y resultados de los Proyectos y el Programa, en las condiciones de pobreza y vulnerabilidad y en el acceso a servicios básicos y universales de los beneficiarios de las obras construidas, reparadas, rehabilitadas, ampliadas, equipadas y de los servicios instalados.

La caracterización de los beneficiarios se construirá a partir de diversas fuentes:

- (i) Formularios y soporte magnético del listado de beneficiarios de todos los Proyectos de obras domiciliarias, incluidos en la Guía de Formulación de Proyectos (información sintética)
- (ii) Encuesta a Hogares a aplicarse sobre una muestra representativa de Proyectos, en las evaluaciones de Medio Término y Final (información cuantitativa exhaustiva). Se relevarán con un ***questionario correspondiente al beneficiario y su familia*** los destinatarios de los componentes de infraestructura en saneamiento y provisión de agua potable, **cuando las obras estén destinadas a proveer servicios domiciliarios (provisión de agua potable, sistemas de eliminación de excretas, letrinas, baños mínimos, núcleos húmedos, etc.)**.
- (iii) Planillas de inscripción de participantes de cada una de las actividades de promoción, Formulación y Capacitación

Cuando las obras estén destinadas a proveer infraestructura y equipamiento de salud, educación y POCTs, la situación de los beneficiarios se caracterizará se la siguiente manera:

1. En el caso de Proyectos de Salud: (i) para la información correspondiente al T0, se tomarán estimaciones de tasas de consultas totales y por tipo, las cuales se solicitan en la Guía de Formulación de Proyectos; (ii) en las Evaluaciones de Medio Término y Final a partir de la aplicación del ***questionario correspondiente al beneficiario y su familia***, del registro de la cantidad y tipo de consultas en determinado período de referencia en el establecimiento de salud en donde se desarrolla el Proyecto, de la información sectorial disponible (Ej. Registros de APS, del programa REMEDIAR), de las observaciones del trabajo de campo.
2. En el caso de Educación: (i) para la información correspondiente al T0, se tomará el listado de la matrícula del establecimiento que se solicita en la Guía de Formulación de Proyectos; (ii) en las Evaluaciones de Medio Término y Final a partir de la aplicación del ***questionario correspondiente al beneficiario y su familia***, las observaciones del trabajo de campo; la información sectorial disponible.
3. En el caso de la construcción de POTCs: en las evaluaciones de Medio Término y Final, por Ej. a partir del ***questionario correspondiente al beneficiario y su familia***, del registro de cantidad y tipo de participantes de las diversas actividades que se realicen en las construcciones, de las observaciones del trabajo de campo.

En el caso de los beneficiarios de las actividades de Promoción, Formulación y Capacitación se podrá conocer la cantidad y el perfil de los participantes de cada una de ellas. Asimismo, se pretende construir una bolsa de capacitadores que quede disponible para el desarrollo de actividades programáticas propias y de otros programas a nivel local.



Finalmente, para completar el perfil de los beneficiarios, entre otras cuestiones, se realizarán Grupos Focales de futuros beneficiarios de una muestra de Proyectos en el T0 y de Beneficiarios sobre la muestra de Proyectos de las Evaluaciones de Medio Término y Final.



## **Evaluaciones del Programa**

Como se presentó en el gráfico anterior, se prevé la realización de una Evaluación de Medio Término y una Evaluación a la finalización del Programa. Ambas evaluaciones están dirigidas a poner en evidencia los resultados e impactos del programa, por lo cual será necesario contar con información sobre las condiciones iniciales de los beneficiarios y las áreas de influencia de los proyectos (Línea de Base).

A continuación se presenta el Esquema de construcción de Línea de Base, Evaluación de Medio Término y Evaluación Final del PROSOFA II

Momento y Universo de aplicación	Indicadores		Fuentes de información	Unidades de Análisis
<p>T<sub>0</sub> Situación sin programa sobre todos los proyectos</p>  <p>T<sub>m</sub> Medio Término y Final sobre una muestra aleatoria estratificada de Proyectos con una proporción de solapamiento entre T<sub>m</sub> y T<sub>f</sub></p>	Referencia	Resultados/Impacto/Gestión de los proyectos y el programa		
	Indicadores de caracterización sociodemográfica y económica de los beneficiarios y sus hogares y del área de influencia del Proyecto (NBI, Línea de Pobreza e Indigencia, déficits de infraestructura, acceso a servicios sociales, etc.)	Valores iniciales de los indicadores de resultados/impactos especificados en la matriz de la LB (en T <sub>0</sub> ó situación sin proyecto) 	Guías de Formulación de Proyectos	100% de proyectos ejecutados en el PROSOFA II
			Censo Nacional de Población y Vivienda 2001	Total población provincias, departamentos, localidades por proporción NBI y déficit saneamiento
			Caracterización de los Beneficiarios del Programa	(i) Beneficiarios de Proyectos de obras y equipamiento domiciliarios, de salud y educativos, (ii) Participantes de actividades de promoción, formulación y capacitación (iii) capacitadores
			Información sectorial de Salud y Educación a nivel del área de influencia del Proyecto (Información desde la perspectiva de la Oferta). Ej. Registros de Salud de CAPS, Red Federal de Educación, relevamientos e informes municipales, leyes, normativas, etc.)	
			Grupos Focales	Futuros Beneficiarios de una muestra de proyectos con viabilidad otorgada en cada POP
			Base de Datos de LB en T <sub>0</sub>	Muestra de Proyectos
			Caracterización de Beneficiarios del Programa	(i) Beneficiarios de proyectos de obras y equipamiento domiciliarios, sobre Panel en solapamiento de muestra en la Evaluación Medio Término y Final, (ii) Participantes de actividades de promoción, formulación y capacitación (iii) Capacitadores
			Información sectorial de Salud y Educación a nivel del área de influencia del Proyecto (Información desde la perspectiva de la Oferta). Ej. Registros de Salud de CAPS, Red Federal de Educación, relevamientos e informes municipales, leyes, normativas, etc.)	
			Entrevistas en profundidad a actores clave	(i) Miembros del Ente Local (ii) Representantes barriales (iii) Funcionarios, nacionales, provinciales, municipales, locales (iv) Funcionarios de efectores de salud y educación a nivel local (v) Representantes de Empresas concesionadas, Cooperativas responsables de la provisión de los servicios (vi) Representantes de la Comisión de seguimiento
Grupos Focales	Beneficiarios de proyectos seleccionados en la muestra			



## Diseño Evaluativo

Se relevará información del 100% de los proyectos ejecutados por el programa en el T0. Esto significa que todos los proyectos contarán con su Línea de Base.

Para las Evaluaciones de Medio Término y Final se considerarán todas las áreas de intervención territorial y se determinarán los criterios de selección de proyectos que integrarán la muestra de ambos estudios (Ej. Criterios de focalización, características del área de intervención, tipología de proyectos, condición de finalización del proyecto, características de la población objetivo, tipo de Entes Locales, cobertura, monto de financiamiento, etc.) y se asignarán en forma aleatoria (cuando corresponda) los beneficiarios que integrarán la muestra de cada uno de los proyectos seleccionados. Se prevé que ambas muestras tengan un solapamiento de proyectos para analizar información de beneficiarios sobre paneles.

Con el modelo evaluativo propuesto se presentan diversas situaciones para las Evaluaciones de Medio Término y Final:

### 1. Durante la Evaluación de Medio Término

- a. Realizar la evaluación final o ex post sobre una muestra de proyectos iniciados y terminados más tempranamente. En este caso en el Tm se avanzará sobre la evaluación de resultados e impactos de Proyectos.
- b. Ídem situación anterior y además incorporación a la muestra de proyectos en proceso de ejecución para poder observar el grado de avance y desempeño de las intervenciones. En este caso en el Tm, se analizará el progreso de los indicadores respecto de la situación inicial (LB), y se incorporarán indicadores de proceso para analizar el avance de la intervención.

Para la Evaluación Final se podrán establecer varias situaciones:

- a. Seleccionar para integrar la muestra a proyectos iniciados en las fases más tempranas del programa y que no hubieran sido seleccionados en la muestra del Tm. Esta situación implica considerar paneles de beneficiarios de T0 y Tf.
- b. Seleccionar para integrar la muestra a proyectos iniciados en fases más tardías del programa. Esta situación implica considerar paneles en T0 y Tf.
- c. Seleccionar para integrar la muestra a proyectos que ingresaron en la muestra de la Evaluación de Medio Término y que no hubieren finalizado durante la realización de dicho estudio. Esta situación es la única posibilidad de considerar paneles en T0, Tm y Tf por solapamiento de muestras.
- d. Seleccionar para integrar la muestra a: (i) proyectos que ingresaron en la muestra de la Evaluación de Medio Término y que finalizaron durante la realización de dicho estudio y (ii) proyectos que finalizaron antes de la Evaluación de Medio Término y que no hubieran ingresado en la muestra de dicho estudio. Esta situación permitiría conocer con mayor profundidad el grado de sustentabilidad social y técnica de los proyectos, ya que el tiempo transcurrido desde su finalización sería considerable (prácticamente toda la vida del programa).

No se ha considerado la utilización de grupos de control (localidades/áreas de intervención sin proyectos), en función de la naturaleza de las prestaciones del programa (provisión de agua potable, sistema de eliminación de excretas, ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud y equipamiento comunitario) las cuales tienen alto impacto en las condiciones de vida de las poblaciones objetivo. En este sentido, las comparaciones antes, durante y a la finalización de los proyectos y del programa son pruebas suficientes de su efectividad.

#### 4. Construcción de la Línea de Base

##### **Definición**

La Línea de Base –LB- es la situación sin programa o Tiempo Cero (T0) de los indicadores de impacto seleccionados a nivel del área de influencia, población, hogares, instituciones.

La LB del PROSOFA permitirá tener una descripción objetiva de la situación de la población que participa en los proyectos antes de que el programa comience a ejecutarse y constituye un parámetro indispensable para evaluar los impactos del mismo en la medida que permite comparar situaciones, antes, durante y después de la ejecución de las acciones.

La línea de base del programa será el insumo clave para la Evaluación de Medio Término y Final y es interpretada como un sistema de información que permite evaluar antes/durante/después la ejecución del mismo sobre la base de datos relevados en los tiempos  $T_0$  (situación sin programa),  $T_m$  (medio término) hasta  $T_f$  (finalización del programa).

##### **Esquema de análisis de la información**

La información relevada a través de los diferentes instrumentos de la LB ofrece varias perspectivas de análisis, establecidas de acuerdo a las necesidades del programa, considerando los diferentes niveles de intervención.

En primer término el análisis será longitudinal comparando valores promedio de los indicadores definidos y seguimiento de paneles de beneficiarios en  $T_0$ ,  $T_m$  y  $T_f$ : según el siguiente esquema:

1. Variación de tendencias de las series de indicadores calculados a lo largo del tiempo en los tres momentos de toma de información a nivel proyectos y total programa
2. Comparación de valores de los indicadores entre los mismos beneficiarios. Esto es posible si el diseño permite el solapamiento de la muestra de proyectos en al menos en dos períodos sucesivos

En segundo lugar se ha pensado en un esquema de desagregación sucesiva de información de acuerdo las siguientes líneas de corte estratégicas. Se presenta un esquema preliminar:



Nivel de análisis	Ejemplo de Tipo de Variables e Indicadores	Grado de Desagregación de valores de Variables e indicadores
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEA</li> <li>• NOA</li> <li>• Departamentos Limítrofes</li> <li>• Departamentos No Limítrofes</li> <li>• Localidades más de 500 Hab.</li> <li>• Localidades menos de 500 Hab.</li> <li>• Departamentos con 70% o más NBI</li> <li>• Departamentos con menos de 70% y hasta 40 % NBI</li> <li>• Departamentos con menos de 40% NBI</li> <li>• Población aborígen</li> <li>• Población criolla</li> <li>• población aborígen y criolla</li> <li>• Provincias y Departamentos</li> </ul>	Total Programa, Tipo de Proyecto según sector y condición de nueva obra, refacción, rehabilitación, etc y según equipamiento, etc.
CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condición de pobreza por NBI</li> <li>• Capacidad de pago de Tarifas</li> <li>• Caracterización del acceso a servicios básicos de agua potable, saneamiento, salud, educación, vivienda, etc.</li> <li>• Indicadores de referencia (ingresos del hogar, ocupación, beneficios de programas sociales, etc.)</li> <li>• Otros indicadores de bienestar: uso del tiempo (impactos en las condiciones de reproducción y producción); inversiones en la mejora de la vivienda, etc.</li> </ul>	Total Programa; Regiones; Provincias; Tipo de localidades; Tipo de Departamentos; Tipo de Proyectos según sector; Tipo de población (aborígen, criolla, ambas)
AREA DE INFLUENCIA DEL PROYECTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas por situación de eliminación de excretas</li> <li>• Áreas de Emplazamiento por situación de eliminación de excretas</li> <li>• Áreas de Emplazamiento según existencia de sistema público de abastecimiento de agua potable, estado de los componentes del sistema y funcionamiento del mismo</li> <li>• Áreas de Emplazamiento según distancia, accesibilidad, estado edilicio, servicios e infraestructura, prestaciones, recursos humanos, etc. de Hospital/Centro de Salud/ Sala de Primeros Auxilios. Ídem variables para instituciones intervenidas.</li> <li>• Áreas de Emplazamiento según distancia, accesibilidad, estado edilicio, servicios e infraestructura, niveles educativos, matrícula, recursos humanos, etc. de Escuela/s. Ídem variables para instituciones intervenidas.</li> </ul>	Total Programa; Regiones; Provincias; Tipo de localidades; Tipo de Departamentos; Tipo de Proyecto según sector; Tipo de población (aborígen, criolla, ambas)
COBERTURA Y PRESTACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas/ Hogares/ Instituciones beneficiarias por tipo de prestaciones (Obras construidas y servicios instalados, actividades de promoción, formulación, capacitación)</li> <li>• Prestaciones realizadas (Obras construidas y servicios instalados, actividades de promoción, formulación, capacitación)</li> </ul>	Total Programa; Regiones; Provincias; Tipo de localidades; Tipo de Departamentos; Tipo de Proyecto según sector; Tipo de población (aborígen, criolla, ambas)
OPERACION Y MANTENIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abs.y % Proyectos según tipo de Institución/es comprometidas con la operación y mantenimiento del proyecto</li> <li>• Abs. y % Proyectos según forma de determinación de la tarifa (según alternativas de Guía de Formulación)</li> <li>• Abs. y % Proyectos cuyos beneficiarios poseen capacidad y voluntad de pago del incremento de tarifas</li> <li>• Información cualitativa sobre factores específicamente relevantes para la O y P</li> </ul>	Total Programa; Regiones; Provincias; Tipo de localidades; Tipo de Departamentos; Tipo de Proyecto según sector; Tipo de población (aborígen, criolla, ambas)
PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abs. Y % Proyectos según Formas de participación de la población involucrada en el Proyecto</li> <li>• Tipo de participación según tipología de la Guía de Formulación</li> <li>• Abs. Y % Proyectos según Acciones previstas /efectivas de la Comisión de Seguimiento</li> <li>• Abs. Y % Proyectos según Conformación de la Comisión de</li> </ul>	Total Programa; Regiones; Provincias; Tipo de localidades; Tipo de Departamentos; Tipo de Proyecto según sector; Tipo de población (aborígen, criolla, ambas)



Nivel de análisis	Ejemplo de Tipo de Variables e Indicadores	Grado de Desagregación de valores de Variables e indicadores
	Seguimiento	

Se presenta como **Anexo I** la Matriz de Indicadores de la Línea de Base con identificación de las fuentes de información para relevar la información básica de cada uno de ellos. Las fuentes de información se identifican, además, según su disponibilidad en el Programa.

## Unidades de análisis

Se tomará como unidad de análisis **(1) proyectos** y **(2) total programa**

### (1) Proyectos

a) Para los Componentes de Infraestructura - Equipamiento de Saneamiento Básico, Educativo, Salud, POCTs, se considerarán:

- (i) *Población beneficiaria de las áreas de influencia de los proyectos (individuos, hogares/viviendas);*
- (ii) *Infraestructura y Equipamiento de las áreas de influencia;*
- (iii) *Obras y Servicios a construir/ampliar/reparar/equipar con los Proyectos*

b) Para el Componente Capacitación se considerarán:

- (i) *Población beneficiaria de proyectos (individuos/hogares)*
- (ii) *Población beneficiaria de las actividades de Promoción Social, Formulación, asistencia técnica y Capacitación: (individuos/instituciones involucrados en el diseño, ejecución, seguimiento y mantenimiento de los proyectos (Entes Locales, Comisiones de Seguimiento, Organizaciones sociales involucradas en el diseño, ejecución y mantenimiento de los mismos, etc.)*

### (2) Programa

Se considerarán la articulaciones intra e interinstitucionales públicas y privadas a nivel local, municipal, provincial y nacional, pertinencia y replicabilidad, innovaciones en arreglos institucionales, viabilidad y sostenibilidad, legitimación como política pública, etc.

### Se esperan impactos del Programa sobre<sup>2</sup>:

- a. *Población:* Ej.: condiciones de vida y niveles de pobreza estructural, deficiencias en vivienda, agua y saneamiento, acceso a servicios básicos de saneamiento, salud, educación, exposición a riesgos ambientales, sanitarios, capacidades organizativas, mejoramiento de las condiciones básicas de reproducción familiar, utilización del tiempo de niños, adolescentes y adultos, condiciones para la generación de ingresos, mejoramiento de la vivienda, etc..
- b. *Unidades geográficas (Áreas de influencia, Localidades, Departamentos y Provincia):* Ej.: % población con NBI; % población con deficiencias en vivienda, agua y saneamiento; deficiencias de infraestructura/equipamiento en establecimientos educativos; deficiencia en

<sup>2</sup> En la Matriz de Indicadores de la LB se detallan las dimensiones y sus indicadores operacionalizados



infraestructura/equipamiento en los Centros de Atención Primaria de la Salud y establecimientos educativos; deficiencia en instalaciones de tipo comunitario; condiciones ambientales y de infraestructura básica y social, nivel de organización social, etc.

- c. *Instituciones/Organizaciones*: Ej.: creación/fortalecimiento, representatividad, tipo de actividades, alcance, permanencia, capacidad de articulación, recursos, etc.
- d. *Servicios básicos de agua potable, saneamiento, educación, salud*: Ej.: existencia, calidad, uso, mantenimiento, operación y mantenimiento, sustentabilidad, etc.

## Universo de aplicación y frecuencia de relevamiento de información

La Línea de Base se construirá sobre la totalidad de los proyectos y será acumulativa a medida que se incorporen nuevos POPs.

Se pueden considerar dos formas de levantamiento de información. La primera alternativa constituye el modelo más clásico que considera dos relevamientos: *uno al inicio del programa T0 y otro a la finalización del mismo Tf (antes de la ejecución del programa y al finalizar el mismo)*

La segunda alternativa considera varios relevamientos de información. *Esto significa un monitoreo del comportamiento de los valores de los indicadores definidos para la evaluación de impacto en un esquema antes- durante- al finalizar el mismo.*

Se utilizarán ambas alternativas según las situaciones planteadas en el Punto correspondiente a Diseño Evaluativo.

## Fuentes y Sistema de información de la LB y su monitoreo en el medio término y a la finalización del programa

Se han identificado las siguientes fuentes de información para construir la LB:

- 1) Guía de Formulación de Proyectos que aplica el Programa al inicio de su ejecución en las áreas de influencia por tipo de proyecto. Este es un instrumento clave para la construcción de la Línea de Base y a continuación se presentan los capítulos que se consideran:

### I. PARTE I. INFORMACIÓN GENERAL PARA TODOS LOS PROYECTOS

- 1. Carátula del Proyecto
- 2. Antecedentes Institucionales
- 3. Identificación del Proyecto
- 4. Ubicación Geográfica –Mapas
- 5. Informe Socioeconómico y Acceso a Servicios de Salud y Educación
- 6. Infraestructura Física del Área de Emplazamiento del Proyecto
- 7. Infraestructura Social
- 8. Operación, Mantenimiento y Control Social del Proyecto
- 9. Informe Ambiental - Solo para Proyectos de Obra –

### II. PARTE II. INFORMACIÓN ESPECÍFICA DE CADA TIPO DE PROYECTO

- 10. Guía Específica para Proyectos de Obras y Equipamiento de Agua Potable
- 11. Guía Específica para Proyectos de Obras y Equipamiento de Sistemas Cloacales
- 12. Guía Específica para Proyectos de Obras y Equipamiento de Núcleos Húmedos
- 13. Guía Específica para Proyectos de Obras y Equipamiento de Salud
- 14. Guía Específica para Proyectos de Obras y Equipamiento de Educación
- 15. Guía Específica para Proyectos de Obras y Equipamiento de Pequeñas Obras de Tipo Comunitario – POTCS –

16. Guías Complementarias en el caso de proyectos con Prestaciones combinadas
- 2) Registro de beneficiarios que se adjunta a la Guía de Formulación
  - 3) Encuesta a una muestra de hogares beneficiarios que se aplicará en  $T_m$  y  $T_f$ .
  - 4) Registro de Beneficiarios de actividades del Componente de Promoción y Capacitación (beneficiarios directos de proyectos, capacitadores, miembros de instituciones participantes de proyectos –Entes Locales, ONGs, Comisiones de Seguimiento, etc. )
  - 5) Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.
  - 6) Archivos (magnéticos y en papel) de información estadística sectorial nacional, provincial, municipal, pública y privada a nivel del área de influencia del proyecto cuando se encuentre disponible. (Ej. Efectores de Salud; tasas de consulta de salud total y por tipo, recursos humanos por tipo y cantidad, establecimientos educativos, matrícula escolar, tasas de deserción y repitencia, cobertura de servicios de infraestructura, regímenes tarifarios, tarifas subsidiadas, etc.).
  - 7) Indagación cualitativa: entrevistas en profundidad y grupos focales de beneficiarios y otros actores involucrados.

Para el relevamiento de información cualitativa, se utilizarán *Focus groups*, *entrevistas en profundidad* y *observaciones en terreno*. Esta técnicas permitirán recabar información sobre las perspectivas de los diferentes actores en relación a su satisfacción y sobre los usos y funcionalidad de las obras y equipamientos, el valor que asignan al programa, los procesos que pueden haber afectado los resultados y una interpretación más profunda de los resultados observados en el análisis cuantitativo a partir de la triangulación de información.

Asimismo, a partir de estas técnicas se relevarán la adhesión al programa; tipos y grados de participación y control social que se han puesto en práctica. La aplicación de estas técnicas será a nivel de beneficiarios de obras y servicios instalados y de organizaciones sociales involucradas en la gestión de los proyectos.

El relevamiento de la información básica para determinar las capacidades iniciales de las comunidades en donde se ejecutarán los proyectos, así como el grado de articulación interinstitucional e intersectorial al inicio del programa se relevarán a través de entrevistas semiestructuradas a actores claves, además del análisis documental.

## **Sistema de información de la LB**

Como puede observarse, la construcción de la Línea de base requiere de la integración de diferentes fuentes. El sistema de información de la Línea de Base forma parte del SIP (Sistema de Información del Programa). La Guía de Formulación de cada uno de los proyectos es uno de los instrumentos fundamentales que servirá de soporte para la estimación de gran parte de los valores de los indicadores cuantitativos de impacto en el T0. Asimismo, forman parte del sistema, los registros de los participantes de las actividades de Promoción, Formulación y Capacitación (fichas de inscripción y evaluación) y los registros de las guías de pautas sistematizadas en los Grupos Focales. Asimismo se han elaborado modelos de informes para el registro y sistematización de los resultados de actividades de este Componente (Talleres Participativos de Preparación del proyecto,

Asistencia Técnica de los Núcleos Provinciales a los Entes Locales y beneficiarios de Proyectos, etc.).

La construcción de la Línea de Base acompaña la lógica de ejecución del Programa y, por lo tanto es de acumulación progresiva. En ese sentido, con la conformación de cada POP y el otorgamiento de la viabilidad a los Proyectos se cargarán sus Guías de Formulación correspondientes y se realizarán los Grupos Focales a una muestra de los mismos. La información anterior, así como los registros de beneficiarios de proyectos y del resto de las actividades del Programa se integran para estimar los valores de la LB correspondiente al POP, que a su vez se acumula a la información de los POPs anteriores.

### **Indicadores de la Línea de Base**

Se identifican i) áreas de impacto del programa en una versión preliminar, ii) determinación de descriptores claves y iii) la identificación de las fuentes de información disponibles y a desarrollar que integrarán el sistema.

**Se presenta como Anexo II la matriz de los indicadores de impacto del programa**, que se relevarán en T0 de cada uno de los proyectos y se actualizarán en las Evaluaciones de Medio Término y Final.

## **5. Evaluación de Medio Término**

La evaluación de Medio Término será realizada por una institución o grupo de especialistas externos al Programa que será contratada a partir de un llamado a concurso.

Constituye una de las herramientas para la evaluación de la gestión (diseño, ejecución y resultados intermedios) del Programa y los Proyectos.

Es una investigación en profundidad que permite a los responsables del programa contar con indicadores cuali-cuantitativos acerca de su gestión y resultados. Constituye uno de los principales insumos para la toma de decisiones relacionadas con ajustes en la planificación, con eventuales replanificaciones y ajustes en los mecanismos de ejecución.

En ese sentido, permite detectar y analizar problemas y obstáculos con miras a lograr un impacto más significativo del programa y una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos.

A continuación se presentan los principales objetivos y aspectos centrales a indagar:

1. Mecanismos institucionales para garantizar los resultados e impactos previstos
2. Resultados e impactos del programa a partir de su comparación con la situación inicial del programa (LB T0).
3. Correspondencia entre los objetivos del programa y los requerimientos de los beneficiarios
4. Posibilidad de constituirse en un insumo para el diseño de política sociales del estado

La Evaluación de Medio Término implica el análisis del programa atendiendo al menos a los siguientes ejes:



1. *Aspectos institucionales y mecanismos de ejecución del programa:* problemas u obstáculos institucionales existentes, a nivel central, provincial y local, en la ejecución del programa considerando la naturaleza de los diferentes efectores; articulaciones interinstitucionales a nivel central, provincial y local; ajuste entre la planificación y la ejecución del programa: adecuación entre recursos e instrumentos adoptados por el programa y las necesidades a las que intenta atender; ajuste entre las estructuras financiera y administrativa y pertinencia técnica de los instrumentos, prestaciones y servicios del programa; características del modelo de gestión vigente en el programa en términos de la dotación de recursos humanos, procedimientos y normas de gerenciamiento vigentes, capacidad del programa para realizar las prestaciones; forma y características de las relaciones de los efectores con los destinatarios del programa.
2. *Estructura administrativa financiera y flujo de fondos:* normas y tramitaciones a cumplir para la adquisición de bienes y/o servicios relacionados con la ejecución del programa; características de los circuitos técnico-administrativos del programa; ciclo desde la asignación hasta la efectiva ejecución de los recursos disponibles y criterios con los que se establecen las necesidades presupuestarias; funcionamiento de los mecanismos y operatoria de transferencia de fondos para la ejecución del programa; dificultades en la recepción y ejecución de los fondos; correlación entre metas anuales y presupuesto anual; trabas burocráticas o de otra índole para la operatoria de asignación y transferencia de fondos
3. *Focalización:* criterios y mecanismos de focalización; procedimientos e instrumentos empleados por el programa para alcanzar efectivamente a la población objetivo
4. *Estructura de costos, eficiencia y efectividad de los componentes del programa:* eficiencia y eficacia del programa en sus principales prestaciones y su relación con los resultados e impactos del programa.
5. *Cobertura poblacional:* brecha entre la población definida como objetivo y la cobertura real. Cumplimiento de metas y justificación de desvíos.
6. *Caracterización y Registro de beneficiarios:* estrategias, instrumentos, procedimientos y recursos utilizados para construir y actualizar el registro de beneficiarios.
7. *Accesibilidad:* adecuación de los requisitos y formas de acceso al programa; requerimientos institucionales y organizacionales para mejorar el acceso al programa a nivel local.
8. *Prestaciones del programa:* provisión, oportunidad, pertinencia, adecuación, calidad de los bienes y servicios.
9. *Resultados del programa:* logro de metas de cobertura, físicas y de resultados; adecuación y pertinencia de las prestaciones del programa para transformar los factores críticos y, por tanto, para alcanzar los objetivos definidos por el programa a nivel de la población objetivo (individuos, familias, hogares, comunidades, instituciones); identificación de vacíos, superposiciones y complementariedad de los bienes y servicios del programa con otras intervenciones nacionales, provinciales y locales; pertinencia del programa y su viabilidad y sostenibilidad para convertirse en política social del Estado

## **Procedimientos para la realización de la Evaluación de Medio Término**

En este apartado se puntualizan las actividades y consideraciones necesarias para desarrollar los estudios en términos generales y se presentan las matrices con las dimensiones, indicadores, estrategias de relevamiento de datos y las fuentes que integrarán las investigaciones discriminadas por disponibilidad, de manera de poder dimensionar los recursos humanos, sus perfiles, el financiamiento y el tiempo que demandará la evaluación.

Para la realización de la investigación se elaborarán Términos de Referencia específicos, considerando los comentarios de FONPLATA. Dichos TDR servirán de base para el llamado a concurso de antecedentes y propuestas técnicas a Instituciones especializadas, Universidades, Centros de Estudios para la realización de la evaluación.



1. Determinar los aspectos centrales sobre los que se realizará la evaluación y las unidades de análisis.

La Evaluación de Medio Término indagará sobre los aspectos centrales identificados en el punto anterior. Como puede observarse dichos aspectos tienen, por un lado, un fuerte énfasis en el modelo de gestión ya que esta instancia evaluativa constituye un hito privilegiado para incorporar ajustes en el desempeño de las intervenciones; por otro lado, se evalúan los resultados a partir del monitoreo de los indicadores de la LB sobre una muestra de proyectos.

2. Determinar los niveles en que se desarrollará la investigación

La investigación se realizará en todos los niveles jurisdiccionales que intervienen en la gestión del programa (nivel central, provincial, municipal, barrial) considerando organismos ejecutores y co ejecutores, los actores involucrados públicos y privados y los beneficiarios.

3. Identificar los indicadores previos de la Línea de Base y construir indicadores específicos para evaluar los aspectos centrales identificados.

La matriz de indicadores de resultados/impactos del Programa y las estimaciones de sus valores en el T0 constituyen insumos básicos para la realización de la Evaluaciones de Medio Término por dos motivos: en esta instancia se medirán por segunda vez sus valores de manera de identificar tendencias en el alcance de resultados de más corto plazo y, además proveen información para explicar niveles de desempeño, eficiencia y eficacia.

Asimismo, se han identificado nuevos indicadores pertinentes para la Evaluación de Medio Término. Estos están fundamentalmente orientados a investigar los procesos de ejecución, los criterios y procedimientos de focalización, el análisis de costos de intervenciones, análisis de calidad y uso de obras, etc.

4. Identificar las estrategias de obtención de la información, las fuentes ya disponibles y las técnicas e instrumentos de recolección de nueva información

Este punto es particularmente importante considerando la diversidad fuentes de información y unidades de análisis que integran el estudio. Será necesario obtener información cuantitativa y cualitativa a nivel institucional y jurisdiccional; a nivel de efectores; a nivel de proyectos, de hogares, individuos y a nivel poblacional. Se utilizará información desde la perspectiva de la oferta y desde la demanda. Se analizará información primaria obtenida de instrumentos de relevamiento generados ad hoc para estas investigaciones (entrevistas en profundidad a los actores involucrados en la ejecución del programa, cuestionarios a beneficiarios y pobladores, grupos focales a beneficiarios y otros actores claves, guías de observación y análisis de calidad y uso de inversiones. Asimismo para la realización de los estudios, deberán determinarse los universos y marcos muestrales para cada uno de las unidades de análisis determinadas. En ese sentido, mientras que para el relevamiento de hogares e individuos se utilizarán muestras aleatorias, para el análisis institucional se utilizarán submuestras intencionales que representen diversidad de situaciones a nivel provincial y municipal.

5. Elaborar la matriz de indicadores de la Evaluación de Medio Término

En este documento se presenta como Anexo, la matriz de evaluación intermedia del Programa. A partir de ella se precisarán los alcances del estudio para formular los Términos de Referencia,

definir requerimientos presupuestarios y humanos, determinar qué actividades serán realizadas por los equipos técnicos del a nivel central y provinciales y finalmente definir la contratación externa de la evaluación.

#### 6. Diseñar un plan de análisis y sistematización de la información.

Los planes básicos de análisis ya fueron elaborados en el momento del diseño de la evaluación de impacto y construcción de la LB (test de pendientes positivas de series de tiempo, análisis longitudinal antes - durante – después). Se estimarán valores longitudinales de los indicadores claves ex ante - ex post de los proyectos.

#### 7. Redactar los Términos de Referencia

Una vez establecida la Matriz de Evaluación de Medio Término, sus dimensiones y aspectos centrales, las estrategias de relevamiento de información y las fuentes a ser utilizadas así como quiénes desarrollarán cada una de las actividades previstas, se elaborarán los Términos de Referencia puntualizando los perfiles y el tipo de contratación, los llamados a concurso de Universidades, Centros de Estudio, etc., sus adjudicaciones y mecanismos de supervisión, la realización del trabajo de campo, la sistematización y análisis de la información y la elaboración de los informes finales.

### 6. Evaluación Final <sup>3</sup>

Se denomina evaluación de impactos al *análisis que permite conocer si el programa social ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de la población beneficiaria.*

Los resultados de la evaluación de impacto están dirigidos a proveer información útil como insumo para tomar decisiones acerca de su continuación, expansión o cancelación.

Para realizar una evaluación de impacto se requiere contar con conocimientos o estimación de las condiciones de la población, comunidad, etc. anteriores a la aplicación del programa y eventualmente de las condiciones de esa misma población si el programa no se hubiera ejecutado, este sentido el programa ha previsto en su diseño, así como en su sistema de evaluación y monitoreo la construcción de la Línea de Base para el 100% de los proyectos.

Una metodología de evaluación de impactos de un programa social implica el análisis de *relaciones causales*, esto quiere decir que la evaluación de impacto no solamente requiere identificar si hubo o no cambios en la población beneficiaria, sino que implica analizar qué aspectos, componentes o elementos del programa social que se evalúa causaron esos cambios. Se trata es definitiva de establecer los “efectos netos” del programa controlando los efectos que no son atribuibles a él. La metodología de la evaluación supone la existencia de relaciones causales. La inferencia de la causalidad implica considerar, la verificación de condiciones necesarias:

---

<sup>3</sup> En base al Manual de Gestión Integral de Programas Sociales orientada a Resultados. 1999. FCE, UNESCO, SIEMPRO. Irene Novacovsky, Patricio Chavez, Claudia Sobrón, et.al



- Secuencia temporal de causas y efectos
- Covariaciones
- Verificación del tipo de relaciones:
  - ✓ efectos directos,
  - ✓ efectos directos con variables intervinientes,
  - ✓ relaciones espúreas,
  - ✓ efectos múltiples y relaciones espúreas

La especificidad de la evaluación en el campo de lo social, implica considerar los resultados de los estudios a la luz de algunas advertencias, las cuales ya han sido consideradas en el diseño evaluativo:

- En el campo de las políticas y programas sociales es necesario avanzar metodológicamente en la identificación de impactos. Efectivamente, la especificidad de lo social implica reconocer la multicausalidad de los fenómenos sociales y por lo tanto, la dificultad de aislar el impacto social específico o “efecto neto” de un programa o política dentro del contexto socioeconómico, cultural, institucional, político en el que se desenvuelven los individuos. “En la producción de los impactos de los programas sociales inciden un conjunto de factores, condiciones y relaciones internas y externas al programa que contribuyen a modificar la situación de la población beneficiaria y su contexto (Castro y Chavez).
- La utilización de relaciones causales solamente puede resultar en encadenamientos lineales y mecánicos que pueden hacer perder de vista la incidencia de factores del contexto, lo que llevaría a imputar al programa impactos que no se derivan exclusivamente de su ejecución.
- Es necesario refutar el concepto de homogeneidad de individuos, familias, grupos, comunidades.
- Es necesario evitar la inferencia de que lo que ocurre en un pequeño grupo o comunidad es generalizable a otros ámbitos.

## Modelo metodológico

Como se señaló en el punto: Diseño evaluativo, en la Evaluación Final se considerarán los indicadores establecidos y estimados en la Línea de Base sobre la totalidad de los proyectos. Asimismo, el estudio contará con información proveniente de la Evaluación de Medio Término:

- (i) Información de T0 de todos los proyectos,
- (ii) Información de T0, Tm de proyectos integrados a la muestra de la Evaluación de Medio Término que hubieren finalizado o no,
- (iii) Información de Tm de los indicadores correspondientes a la evaluación de los mecanismos institucionales del programa para garantizar resultados e impactos (señalados en el punto: Evaluación de Medio Término)

La Matriz de indicadores a considerar en el estudio es: (i) indicadores de la LB, (ii) indicadores considerados para la evaluación de Medio Término.