

Seguimiento, monitoreo y evaluación, las claves de la eficiencia

Las acciones de control desarrolladas por la SUME instauraron
las bases de la gestión por resultados en el PNCVFS



Implementación de las Acciones de Seguimiento,
Monitoreo y Evaluación en el Programa Nacional
Contra la Violencia Familiar y Sexual

Experiencia desarrollada por las y los profesionales:

Javier López Salazar

Lile López Fernández

Hernán Vásquez Arellán

José Moína Fuentes

Rita Salcedo Gavidia

Carlos Castellanos Cáceres

A pesar de su importancia, los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación se realizaban de manera desordenada y sin una estructura definida. Eran esfuerzos aislados que hacían imposible consolidar una gestión eficiente basada en resultados, tan necesaria para el éxito y la sostenibilidad de las intervenciones del PNCFVS. Esa realidad fue asumida por el equipo de la Sub unidad de Monitoreo y Evaluación (SUME).

Resumen

Una de las principales limitaciones de la gestión pública en el Perú es la falta de medición de los resultados en la implementación de una política pública, la carencia de procesos que permitan generar conocimiento y el aprendizaje necesario para corregir los errores cometidos o identificar buenas prácticas en el futuro, lo que ha constituido un reto cambiar esta situación en el país.

Con el propósito de orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país, es que el Estado impulsa la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

Siendo uno de sus cinco pilares “Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. En ese marco, se consideran como componentes fundamentales los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación, los cuales no estaban presentes o eran aplicados limitadamente en la mayoría de las entidades públicas, incluyendo al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.

Si bien la institución no contaba con acciones sistemáticas en seguimiento, monitoreo y evaluación, si se había desarrollado un sistema de información estadística, el cual permitía visibilizar la problemática de la violencia familiar y sexual, pero no evidenciaba

resultados a nivel de actividades y productos, ya que la información que reportaban los servicios servía para el cumplimiento de metas operativas, pero no aportaba a una gestión por resultados.

Es así, que se optó por implementar gradualmente acciones de seguimiento y evaluación, creándose la Sub unidad de Monitoreo y Evaluación al interior de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto del PNCVFS. Proceso de implementación bastante complejo porque implicaba desarrollar elementos que a su vez requerían de un cambio en la mentalidad y en los enfoques que predominaban en las y los profesionales. Asumiéndose gradualmente otros enfoques que propician el ir incorporando institucionalmente una cultura de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Por ello la importancia de haber implementado un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, útil para generar evidencia de la efectividad de las intervenciones del Programa, comprendiendo que las evidencias son resultados medibles que permiten observar si las intervenciones vienen logrando sus objetivos, resultados y metas.

Contexto y problema¹

Evaluar para avanzar

Una de las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú es la limitada evaluación de los resultados e impactos de los proyectos ejecutados y el escaso seguimiento de los insumos, procesos, productos y efectos de las intervenciones y actividades realizadas.

Sin la evaluación y el seguimiento adecuado es imposible conocer el alcance, la repercusión y sostenibilidad de las acciones emprendidas. Pero no solo eso, la carencia de estos procesos impiden la generación de conocimientos y el aprendizaje necesario para corregir los errores cometidos y replicar las buenas prácticas en el futuro.

Con el propósito de revertir la situación y terminar con esas limitaciones, se promulga mediante el Decreto

¹ Es posible que algunos datos estadísticos y otra información consignada en este material se remontan al contexto de los años 2015 y 2016, debido a que esta experiencia se presentó en el concurso de buenas prácticas del 2016.



CLAVES. Las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación son fundamentales para que el Programa brinde mejores servicios.

Supremo 004-2013-PCM la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, cuyo objetivo principal fue que las entidades estatales orientaran sus acciones a la búsqueda de resultados que beneficiaran directamente a las ciudadanas y los ciudadanos.

Dentro de la estrategia de modernización planteada por la Presidencia de Consejo de Ministros, se consideraban como componentes fundamentales los procesos de seguimiento, evaluación y gestión, los cuales se ignoraban o eran aplicados limitadamente en la mayoría de las entidades públicas, incluyendo al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Hasta octubre del 2012, no existía la Sub Unidad de Monitoreo y Evaluación (SUME) en el PNCVFS, lo que impedía la implementación de los mecanismos adecuados y necesarios para medir los resultados de las intervenciones, mediante un proceso continuo de recolección y análisis de datos.

Si bien el Programa sistematizaba de manera eficiente la información estadística sobre los casos de violencia familiar y sexual, no sucedía lo mismo con las tareas de seguimiento y monitoreo de los indicadores de insumos, procesos y productos. Tampoco se evaluaban los resultados ni el impacto de las actividades, programas y proyectos desarrollados.

En consecuencia, no existían los mecanismos suficientes y necesarios para mejorar la provisión de los productos o servicios a las ciudadanas y los ciudadanos, dentro de una gestión por resultados en la que son fundamentales las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación, transversales en las intervenciones del Estado.

La Ley de Organización y Funciones aprobada mediante Decreto Legislativo 1098, estableció que una de las funciones generales y exclusivas del MIMP era la de formular, planificar, dirigir y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales a su cargo, así como supervisar y evaluar su cumplimiento.

Por su parte, el Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2012-MIMP, constituye como uno de los órganos de asesoramiento a la Oficina General de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizada.

Antes de la implementación de la Sub Unidad de Monitoreo y Evaluación (SUME), en el programa existían mecanismos de monitoreo y de control voluntariosos y dispersos

Ante la inexistencia de las instancias especializadas en monitoreo y evaluación, en el PNCVFS se avanzaba a través de experiencias de ensayo y error, con buenas iniciativas, pero que no medían



MEJORA. La intervención benefició a las usuarias y los usuarios de los servicios de atención y prevención del Programa.

los resultados ni mostraban evidencias. Si bien se buscaba el cumplimiento de lo estipulado en los manuales, guías, lineamientos y protocolos, no se consideraba la eficacia, la eficiencia, la calidad y la economía, factores propios de una gestión por resultados.

El propósito principal de esta intervención fue el de reemplazar la dinámica de trabajo por otra que propiciara alcanzar los objetivos estipulados en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Diseño de la experiencia

El camino hacia la eficacia

Objetivos

Desarrollar procedimientos, estrategias y lineamientos que permitan implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones del PNCVFS, considerando que esos mecanismos de gestión ayudarían en la toma de decisiones oportunas que garanticen la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad de los resultados, efectos e impactos obtenidos.

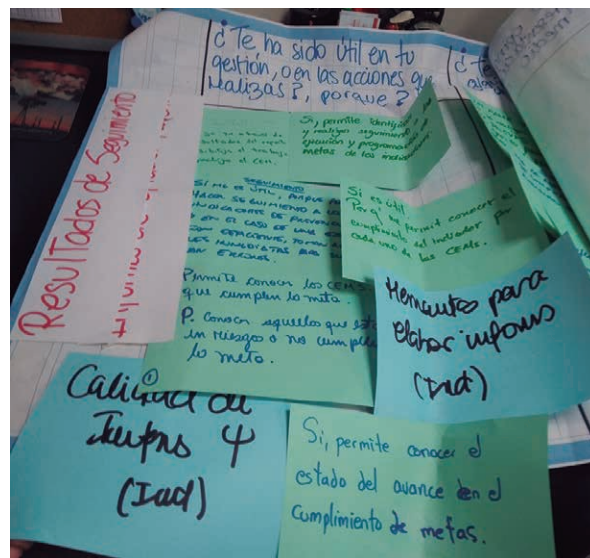
Adicionalmente, la Implementación de las Acciones de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación en el PNCVFS se orientó hacia la búsqueda de los siguientes objetivos:

1. Diseñar e implementar las herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación para la medición de los indicadores de resultados, productos y actividades en el marco del Programa Presupuestal con enfoque de resultados.
2. Monitorear las recomendaciones vertidas en el proceso de seguimiento, a fin de alinear las intervenciones del PNCVFS hacia el logro de las metas establecidas para cada servicio, coadyuvando a la toma de decisiones oportunas con un enfoque de resultados.
3. Determinar la línea base para la evaluación de los indicadores del PNCVFS y proveer las herramientas y la información necesaria para la toma de decisiones.

Beneficiarias y beneficiarios

Por sus características, los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, constituyen acciones de asesoramiento para el personal que diseña e implementa las intervenciones. Desde esa perspectiva, las beneficiarias directas y los beneficiarios directos fueron el personal de la Sede Central de las unidades de línea del Programa.

También se benefició de manera directa a las usuarias y los usuarios en general de los servicios de atención y prevención del Programa. De manera indirecta se benefició al personal de los diferentes servicios del Programa (CEM, CAI, SAU, Línea 100, Chat 100 y Estrategia Rural).



Desarrollo de la experiencia

El punto de partida

Antes de explicar la metodología y las acciones emprendidas durante la intervención, es necesario analizar las condiciones de los procesos de evaluación y seguimiento que se desarrollaban en el Programa en el 2012. A continuación, se describirá el estado situacional que esta buena práctica se propuso cambiar:

Gráfico 1. Situación inicial de las acciones de evaluación y seguimiento en el PNCVFS



Acciones de supervisión y control dispersas

Cada unidad orgánica del PNCVFS realizaba sus acciones de monitoreo de manera dispersa, careciéndose de un marco conceptual uniforme respecto de la supervisión, seguimiento, monitoreo y evaluación del programa.

Cada unidad controlaba y evaluaba lo que correspondía a su área, por lo que encontrar una visión de conjunto no era el común denominador.

Las unidades de línea del PNCVFS desarrollaron algunas acciones previas de monitoreo, pero sin una visión de conjunto ni estandarizando los procedimientos, lo que generaba los siguientes problemas:

- a. En su diseño las intervenciones no contaban con indicadores claros que ayudaran al monitoreo y evaluación de los avances, logros e impactos.
- b. Ninguna de las intervenciones contaba con marcos lógicos, sistemas de indicadores ni hojas de vida, por lo que no era posible intervenir a nivel de resultados.
- c. Se orientaban exclusivamente al cumplimiento de las metas nacionales, según el Plan Operativo Institucional (POI), sin medir los cambios y sin contar con evidencias.
- d. El POI estipulaba las metas de los productos y actividades generales de las unidades de línea, pero no las definía claramente en el caso de los servicios.

Limitada disposición del personal para el monitoreo

Por desconocimiento y confusión, las acciones de monitoreo incluían tareas de supervisión y control del personal, lo que generaba una dificultad adicional para la SUME porque las y los profesionales y especialistas entendían que el monitoreo era sinónimo de supervisión, entonces, se mostraban renuentes a colaborar. Ellas y ellos estaban convencidos de que las evidencias recogidas servirían de pruebas para futuros despidos.

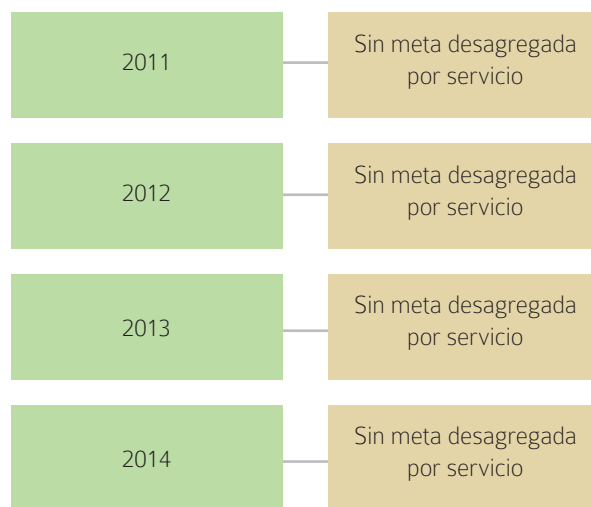
Tampoco comprendían que esas acciones eran parte del ciclo de monitoreo y evaluación, porque en la práctica no estaban integradas. Cada una se desarrollaba de manera separada y diferenciada.

Ausencia de metas por servicios

Antes de la implementación de la SUME no se trazaban metas específicas para las regiones y los servicios. Por ello, se carecían de evidencias de cómo contribuían y aportaban en el desarrollo del Programa.

En el siguiente gráfico se especifican los años en los que no se consideraron los rendimientos de los servicios en las evaluaciones del Programa.

Gráfico 2. Años sin evaluación de los servicios del Programa



El foco de atención giraba en torno al cumplimiento de las metas a nivel nacional, es decir, al POI. Por eso no se analizaba el aporte de cada servicio ni qué servicios aportaban de manera efectiva y cuáles estaban en franco descenso

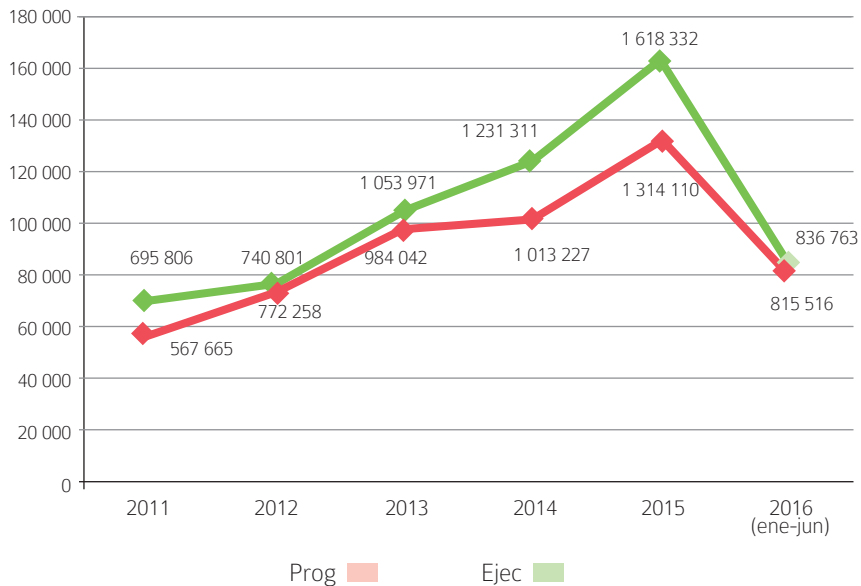
Sin metas por cumplir, los servicios perdían dinamismo. Esta situación se agravaba porque no existían las herramientas para medir el desempeño. En ese entonces, las visitas programadas desde la Sede Central, se orientaban únicamente al cumplimiento de las normas estipuladas.

El personal, por su parte, realizaba su quehacer diario sin preocuparse ni mirar en perspectiva cuál era el impacto que tendría su labor en las usuarias y los usuarios.

Indicadores de desempeño profesional sin control de calidad

Si bien los indicadores del Sistema de Información Estadística del PNCVFS pasaban por un proceso estricto de control de calidad antes de ser mostrados al público, no sucedía lo mismo con los indicadores referidos al desempeño de los trabajadores. Ese era el caso del “registro de atenciones”.

Gráfico 3. Acciones de atención en los CEM en el periodo 2011-2016



Fuente: POI, PAME, Registros Administrativos del PNCVFS

En el gráfico 3 se observa el indicador “Atenciones”, que da cuenta de las acciones profesionales efectuadas en el CEM. Al analizar el comportamiento, la ejecución supera siempre y sin mucho esfuerzo a la programación. Sin embargo, gracias a los reportes de seguimiento se detectó que algunas y algunos profesionales registraban diversas atenciones en una sola consulta, lo que incrementaba innecesariamente el volumen de las mismas.

Detectar y corregir este error permitió ordenar y mejorar los reportes del trabajo profesional en las unidades de línea.

Falta de equipo especializado

Antes de la creación de la SUME, la falta de personal especializado y la escasa capacidad operativa de las unidades técnicas limitaban las posibilidades de incorporar los procesos de monitoreo y evaluación en las intervenciones. Dichas unidades, además, no tenían las funciones ni las competencias necesarias para desarrollar ese tipo acciones.

La resistencia inicial interna y la falta de un soporte informático que permitiera automatizar los resultados generados por el Sistema de Monitoreo y Evaluación, fueron otros factores que entorpecían el proceso.

El entrenamiento y/o la capacitación del recurso humano en relación con el monitoreo y la evaluación de programas sociales era limitado.

Todas estas deficiencias impedían evidenciar los resultados obtenidos por el PNCVFS actuando como barreras para el cumplimiento de los mandatos normativos orientados a la modernización de la gestión pública, a través del planeamiento estratégico, la gestión por resultados y la implementación de los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, y de gestión del conocimiento.

El quiebre que inició el cambio

Hasta el 2012, no existía un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera el seguimiento cercano de las acciones emprendidas por el PNCVFS. Los primeros intentos para implementarlos tuvieron que enfrentar varias dificultades.

Sin embargo, una serie de acontecimientos internos y externos aceleraron la necesidad de ponerlos en marcha.

Algunos de estos acontecimientos fueron:

- La Resolución Directoral 002-2011-EF/76.01 que aprobó los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012.
- El diseño del Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados denominado “Lucha Contra la Violencia Familiar” incluyó la formulación de un marco lógico en base a un modelo conceptual, explicativo y prescriptivo.

- Se publicó la Directiva 001-2013-EF/50.01, aprobada por la RD 003- 2013-EF/50.01, para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2014.
- El Programa Presupuestal “Lucha contra la Violencia Familiar” inició su ejecución a partir del 2012.
- Se iniciaron los mecanismos para el seguimiento de indicadores por las dimensiones de desempeño (eficiencia, eficacia, calidad y economía) y el ámbito de control (producto, resultado específico, resultado final).
- La emisión del D.U. 003-2012 que impulsó la evaluación a los CEM, observándose que la estrategia, en su diseño, no contenía elementos de control ni de evaluación.
- Se sugirió la implementación de un Plan Integral de Monitoreo y Evaluación que garantizara el cumplimiento de las metas y los estándares de operación de los servicios del Programa.

Todo lo anterior generó la necesidad de implementar en la estructura orgánica del PNCVFS, una instancia especializada para el desarrollo de las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Posteriormente y de manera progresiva se organizaría el Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación, dirigido a las intervenciones del Programa, a partir de la gestión de los Planes de Monitoreo y Evaluación.

De no haberse creado este sistema, el PNCVFS habría quedado rezagado en la gestión por resultados, en comparación con otros programas sociales del Estado.

Asimismo, habría tenido problemas para evidenciar los resultados de sus intervenciones ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Esto hubiera dificultado la obtención de los recursos económicos necesarios para la ejecución de los proyectos, porque al tratarse de un programa presupuestal, se exigen resultados que justifiquen la inversión.

Finalmente, sin el seguimiento, las intervenciones y los servicios del PNCVFS no tendrían un rumbo preciso, mientras que las operadoras y los operadores continuarían sin saber a qué apuntan sus labores y cómo contribuyen a la resolución y reducción de los casos de violencia familiar y sexual en el Perú.

La buena práctica permitió identificar que la implementación inadecuada de un sistema de monitoreo y evaluación era un grave problema. Este empezaría a resolverse con los Planes Anuales de Monitoreo y Evaluación del 2014 y 2015.

Momentos claves

2012: Se propone la creación de la Sub Unidad de Monitoreo y Evaluación (SUME) como parte de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, con la finalidad de conducir los procesos de seguimiento, monitoreo, evaluación, asesoramiento y orientación a los servicios del PNCVFS.

2013: Se propone el diseño e implementación del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de las intervenciones del PNCVFS-PAME. Ambos se desarrollaron en el 2014 y el 2015.

*Ambas propuestas se desarrollaron en el 2014 y el 2015.

Implementando el seguimiento

En la búsqueda de la eficiencia en la implementación del ciclo de monitoreo y evaluación, se realizaron una serie de cambios al interior del PNCVFS, para que sus unidades de línea se adecuaran a la gestión por resultados. Este proceso se ejecutó de manera progresiva y por etapas, como se verá a continuación:

La generación de procesos de sensibilización ante las autoridades

En primer lugar era necesario contar con el apoyo permanente de la Dirección Ejecutiva del PNCVFS, para que las gestiones apuesten por una cultura de monitoreo y evaluación.

De esa manera se consiguió que más allá de los cambios institucionales, se avanzara progresivamente en la formulación del programa presupuestal "Lucha contra la violencia familiar", la aprobación de los planes anuales de monitoreo y evaluación (Pame) y, finalmente, en la normativa interna que regularía los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

En segundo lugar, el apoyo de la Dirección de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto facilitaría la implementación de los procesos de sensibilización para las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Igualmente se estableció una alianza con la Oficina de monitoreo y evaluación de políticas (OMEP), como instancia rectora a nivel del MIMP, a fin de que brindara asistencia técnica y capacitara al personal que se encargaría de estas acciones en el PNCVFS.

Esta alianza aseguraría la sostenibilidad de la propuesta, a partir de las normas institucionales y a través de una relación fluida basada en el objetivo común de mejorar la gestión y de posicionar el tema ante los demás actores involucrados.

El respaldo de las autoridades del Programa fue fundamental e ineludible para institucionalizar la cultura del monitoreo y evaluación.

La identificación y uso de las fortalezas institucionales

Una de las principales fortalezas del PNCVFS es el Sistema de Registro de Información, que identifica la ejecución de todos los servicios (CEM, CAI, SAU, Línea 100, Chat 100 y Estrategia Rural) y la asistencia técnica ofrecida en los hogares de refugio temporal. Implementado progresivamente por la Unidad de Generación de Información y Gestión del Conocimiento (UGIGC), a través de este sistema se accede a los datos estadísticos mensuales de las intervenciones.

Por su parte, la Unidad de Prevención y Promoción Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UPPIFVFS), identificaba el cumplimiento de las metas de los procesos, a través de un monitoreo continuo asignado a los/as sectoristas regionales y responsables temáticos. Ellas y ellos se encargaban del seguimiento a los promotores de cada uno de los CEM. Por su parte, en la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UAIFVFS), existía un proceso de supervisión y asistencia técnica a los CEM que incluía visitas a los servicios, con el fin de verificar la adecuada prestación de las operadoras y los operadores.

Finalmente, los modelos conceptuales, explicativos y prescriptivos, además del anexo 2 desarrollado a nivel de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto en la conducción del diseño del programa presupuestal “Lucha contra la Violencia Familiar”, se constituyeron en elementos esenciales para afianzar las bases del sistema de monitoreo y evaluación.

De los mecanismos mencionados se consideraron las mediciones progresivas a nivel de los resultados, los

productos y actividades, la programación multianual, la formulación del marco lógico, la búsqueda de evidencias que respaldaran las intervenciones y el análisis de las alternativas.

Todas estas fortalezas fueron utilizadas para desarrollar los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones del PNCVFS.

La selección del personal idóneo

Encontrar personal idóneo para implementar los procesos no fue una tarea fácil. En principio, la asignación presupuestal no permitía sueldos lo suficientemente atractivos y el reto de empezar de cero desmotivaba, por lo que no era una opción para profesionales especialistas en monitoreo y evaluación, quienes además de su experticia debían tener una basta comprensión de las temáticas abordadas por el PNCVFS.

En más de una ocasión, el personal que ingresaba a la SUME renunciaba después de un corto tiempo de trabajo. Por ese motivo se optó por buscar dentro de la institución a un o una profesional con experiencia en la dinámica de funcionamiento del PNCVFS. De este modo, a partir de agosto del 2013 se delegaría al especialista Javier López la responsabilidad de liderar este proceso.

Se inician así las coordinaciones para la puesta en marcha de los procesos de seguimiento y monitoreo. Ese fue el primer paso. Después se enfocarían en las evaluaciones.

Fue así que se mejorarían los términos de referencia, se socializarían las convocatorias de los contactos dentro y fuera del sector, se afianzarían las alianzas con la contraparte técnica de la OMEP, se coordinaría con las unidades de línea para posicionar el tema en los procesos de atención y prevención y, fundamentalmente, se sustentaría y lograría un presupuesto mayor para garantizar su implementación.

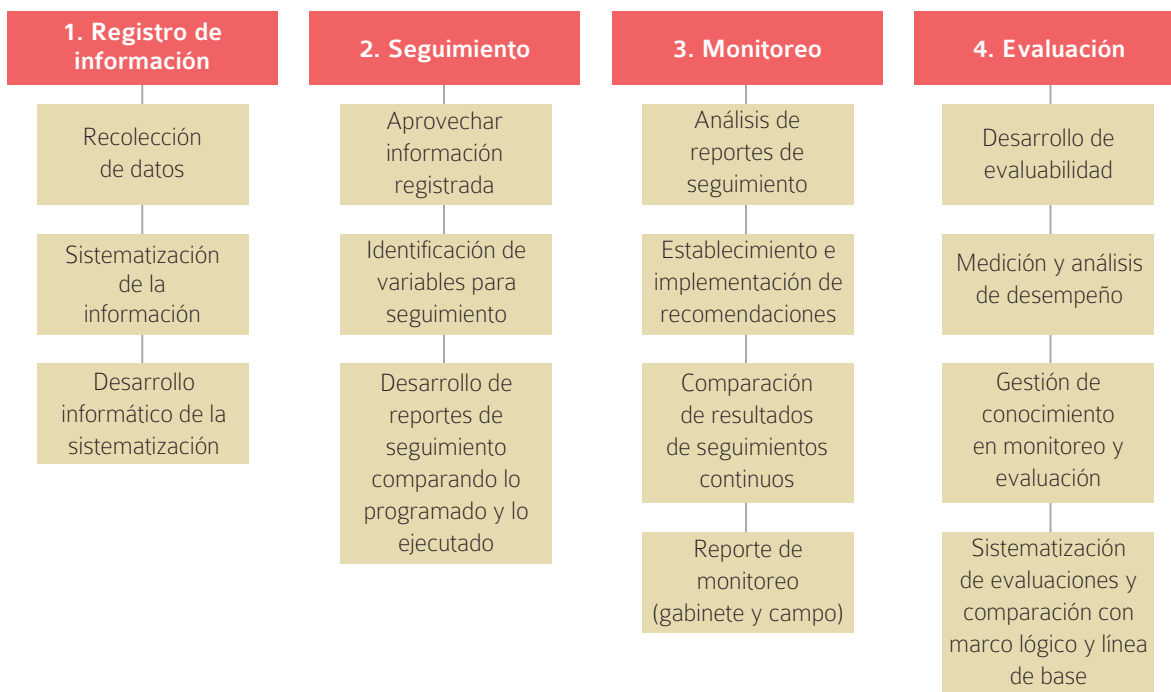
Posteriormente, a través de un adecuado proceso de selección de personal, se conformó un equipo

comprometido con la misión de impulsar en el PNCVFS, las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación.

La adecuación del Ciclo de Monitoreo y Evaluación a la normativa del sector

En el siguiente cuadro se muestran los ciclos del proceso del monitoreo y evaluación, conforme a la normativa del MIMP:

Gráfico 4. Ciclo del monitoreo y la evaluación



Los hitos de la implementación

2004: El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hoy MIMP, promueve una serie de acciones normativas a fin de impulsar las acciones de monitoreo y evaluación. La Resolución Ministerial 331-2004-MIMDES creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SIME) para las actividades realizadas por los organismos públicos y/o unidades ejecutoras, y las unidades orgánicas del sector, a través del procesamiento de la información generada por el monitoreo y la evaluación del desempeño de los programas y proyectos sociales del sector.

2012: se diseña y empieza a implementarse el Programa Presupuestal (PP) con Enfoque de Resultados “Lucha contra la violencia familiar”. El PP cuenta con una matriz de indicadores de resultados finales y específicos, productos y actividades que ameritan ser monitoreados y evaluados dentro de una gestión por resultados. De esa manera se contribuye al diseño y orientación de las políticas públicas para la reducción de la violencia familiar en mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En noviembre del 2012: el PNCVFS modifica su estructura organizacional, creando mediante Resolución Ministerial 316-2012-MIMP (aprobación del Manual de Operaciones, MO) la SUME, instancia encargada de formular, diseñar, ejecutar y evaluar los procesos de monitoreo y evaluación de las intervenciones del programa (respecto a los servicios de atención y prevención de la violencia familiar y sexual).

Implementación de las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación

Agosto del 2013: la SUME empezaría a trabajar de manera efectiva, con la dotación de personal

destacado (es el caso del licenciado Javier López Salazar), y la contratación de especialistas para las acciones de competencia funcional (es el caso de la licenciada Lile López Fernández).

Setiembre del 2013: se elabora el diagnóstico en monitoreo y evaluación del PNCVFS, en una de las primeras acciones impulsadas por la SUME. El documento sirvió de insumo para el diseño y posterior implementación del del Plan anual de Monitoreo y Evaluación (PAME), una herramienta importante de gestión operativa.

Marzo del 2014: se aprueba el PAME mediante R.D. 017-2014-MIMP-PNCVFS-DE, reformulado en **diciembre del 2014**, mediante R.D. 017-2014-MIMP-PNCVFS-DE. El PAME contempla los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación como subsistemas que se articulan en uno mayor, pero que juntos constituyen una de las funciones de gestión del Programa.

Su aprobación representó un avance significativo en la mejora continua de las intervenciones, porque dotaba a las unidades de línea, especialmente a las que conducen los servicios de atención y prevención de la violencia, de una herramienta especial para verificar el cumplimiento de metas de los indicadores estratégicos del Programa. Esto permitiría mejorar progresivamente las intervenciones, con el propósito de brindar una atención mucho más eficaz y eficiente a las beneficiarias y los beneficiarios de los servicios del PNCVFS. En la implementación del PAME se ejecutaron diversas actividades transversales al ciclo de monitoreo y evaluación. Estas se aplican en cada

ejercicio fiscal y cuentan con las siguiente herramientas operativas:

Actividades del seguimiento y monitoreo

- Reporte mensual del cumplimiento de metas e informes de seguimiento semestral para identificar factores críticos y de éxito.
- Informes de monitoreo para verificar la implementación de las recomendaciones emitidas en los informes de seguimiento.
- Visitas de monitoreo de campo para recojo de información con actores involucrados en la implementación del Pame.
- Análisis de cobertura para conocer el alcance en cuanto al territorio y a la provisión de los servicios de atención y prevención de la violencia familiar y sexual a nivel nacional.

Actividades del proceso de evaluación

- Seguimiento a los procesos de mejora de las evaluaciones (o factibilidad de emprender la evaluación) y de las intervenciones, mediante asistencia técnica a las unidades de línea.
- Desarrollo de procesos de evaluación (línea base y evaluación).
- Seguimiento a los compromisos de mejora de las evaluaciones realizadas.

Estas actividades se fortalecieron con la contratación del licenciado Hernán Vásquez Arellán, especialista con amplia experiencia en los temas de investigación.

Desde **abril del 2014** su trabajo fue clave para cimentar esta línea de acción.

Para afianzar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación, se propuso la emisión de normas que las respaldaran legalmente. En **octubre del 2014**, se aprobó mediante R.D. 038-2014-MIMP-PNCVFS-DE la Directiva Específica 002-2014-MIMP-PNCVFS-DE que valida los lineamientos para cautelar la exactitud de la información que sustenta la ejecución de las metas programadas en el POI y otros instrumentos de gestión.

Al finalizar el **2014**, la SUME se fortalece con el ingreso del licenciado José Moina Fuentes, quien aportó en los procesos de seguimiento y monitoreo (en particular en el análisis de la información para los reportes de seguimiento), en el desarrollo de aplicativos informáticos y en el análisis del monitoreo; y de la licenciada Rita Salcedo Gavidia, quien fue vital en el análisis de cobertura, en la sistematización de las visitas de monitoreo de campo y en los diagnósticos.

Febrero del 2015, se aprueba el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de las Intervenciones del PNCVFS, mediante R.D. 008-2015-MIMP-PNCVFS-DE. El documento sería reformulado en agosto del 2015, mediante R.D. 044-2015-MIMP-PNCVFS-DE.

Junio del 2015, se aprueba mediante R.D. 031-2015-MIMP-PNCVFS-DE la Directiva Específica 003-2015-MIMP-PNCVFS-DE, Normas y lineamientos específicos para las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones del PNCVFS.

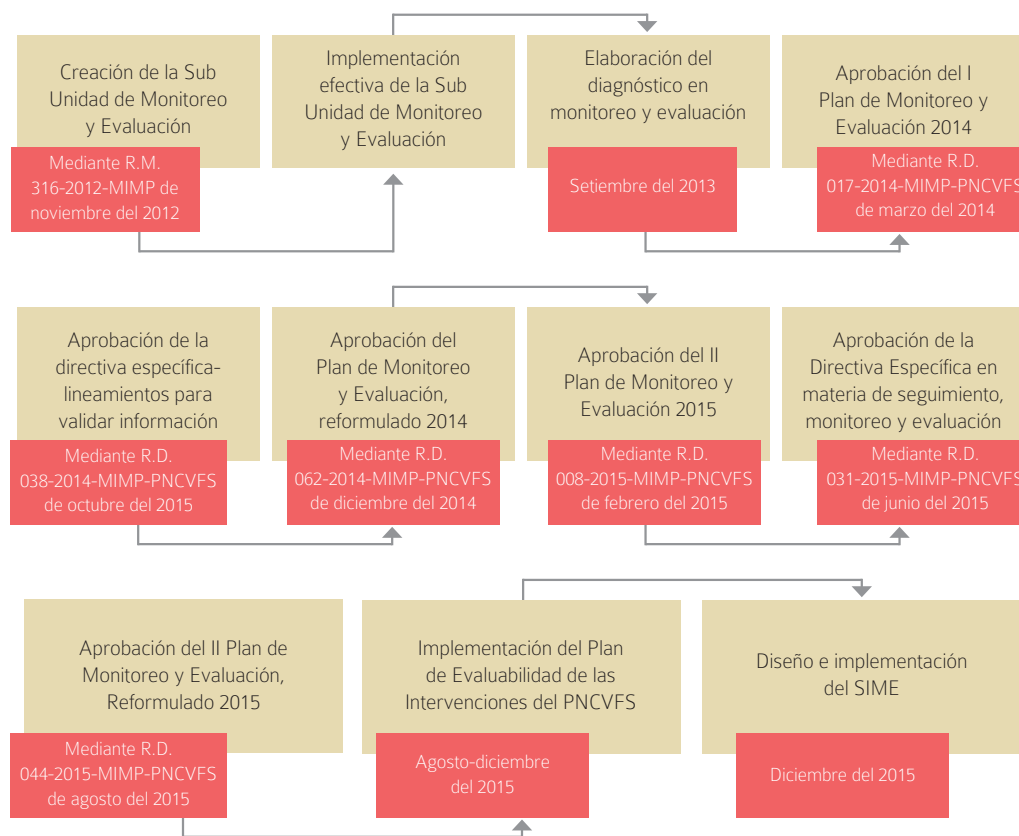
Su aprobación fortalecería al PAME y a los procesos del ciclo de monitoreo y evaluación, convirtiéndolos en obligatorios para el personal de la SUME y del resto de las unidades orgánicas del PNCVFS.

Entre **agosto y diciembre del 2015** se diseñó e implementó el Plan de Evaluabilidad de Intervenciones del PNCVFS. Este permitiría que las acciones en materia de atención y prevención cuenten con suficientes elementos, como para ser

evaluadas dentro de marcos lógicos consistentes y coherentes.

En **diciembre del 2015** se culminó el diseño del Sistema Informático de Monitoreo y Evaluación, un aplicativo para verificar los resultados de los seguimientos y las metas de los diversos servicios, y contrastarlos con los avances en la ejecución. Esto ayudó a agilizar el procesamiento para la emisión de alertas informativas y la oportuna toma de decisiones.

Gráfico 5. Línea de tiempo de la implementación de los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación





PERJUDICIAL. La falta de metas y de indicadores de desempeño profesional en el PNCVFS, impedía ofrecer un mejor servicio a la población.

Dificultades

Durante la implementación de las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación, se presentaron las siguientes dificultades en el PNCVFS:

- No existía suficiente personal para desarrollar las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación.
- La asignación presupuestal para las planillas CAS era insuficiente, lo que dificultaba la contratación de personal especializado en seguimiento, monitoreo y evaluación. En el mercado laboral estas plazas suelen tener remuneraciones más altas que las ofrecidas por el PNCVFS.
- No existían instrumentos estandarizados para desarrollar las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación, por lo que esas herramientas se tuvieron que diseñar e implementar desde cero.
- El personal de las unidades de línea confundía el monitoreo y la evaluación con los procesos de supervisión y control.
- Resistencia inicial de las unidades de línea para la incorporación de metas en forma desagregada a nivel territorial en cada uno de los servicios.
- El limitado soporte tecnológico impedía la interconexión de los servicios del PNCVFS, lo que obstaculizaba obtener información oportuna, confiable y útil para el seguimiento y el monitoreo.
- Variabilidad de información a partir de las bases de datos remitidas por la UGIGC, respecto a un periodo ya informado anteriormente.
- Las intervenciones del PNCVFS no contaban con suficientes elementos evaluables.

Facilidades

Las condiciones que contribuyeron al éxito de esta experiencia fueron:

- La exigencia del Programa Presupuestal de una gestión y búsqueda de evidencias.
- La voluntad y el apoyo decidido de la Dirección Ejecutiva del PNCVFS y de la Dirección de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto.
- La asistencia técnica de la Oficina General de Monitoreo, Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizada (OGMEPGD).
- La actualización periódica de los registros administrativos, que facilitaría la remisión oportuna de la base de datos para el procesamiento de información.
- La normatividad que permitiría impulsar los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación.
- La demanda de asistencia técnica por parte de las unidades de línea.
- La asignación de recursos para el desarrollo de las acciones.

Resultados

En concordancia con los objetivos trazados se alcanzaron los siguientes resultados:

- Se creó un sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones con procedimientos, estrategias y lineamientos, que contribuye a la toma de decisiones oportunas, garantizando la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad de los resultados, además de los efectos e impactos obtenidos.
- Se diseñaron e implementaron herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación para medir los indicadores de resultados, productos y actividades en el marco del Programa Presupuestal (PP) con enfoque de resultados. Entre las diversas herramientas operativas aplicadas actualmente, tenemos: matriz de indicadores de monitoreo y evaluación, tabla de indicadores clave, fichas de seguimiento y monitoreo, matriz de seguimiento a las recomendaciones, matriz de compromisos de mejora en evaluación, hojas de vida de los indicadores de monitoreo y evaluación, ficha de monitoreo de campo y matriz del marco lógico del PP.
- Los informes de seguimiento y monitoreo emitidos para alinear las intervenciones del PNCVFS hacia la consecución de las metas establecidas para cada servicio, coadyuvando así la toma de decisiones oportunas y con enfoques de resultados.
- Las intervenciones del PNCVFS cuentan con reportes de evaluación que brindan la información necesaria para una correcta toma de decisiones.



CALIDAD. El sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones permite tomar decisiones adecuadas.

Tabla 1. Cambios producidos por la intervención

Indicador	Antes	Después
Sistema de monitoreo y evaluación implementado	No se contaba con un sistema de monitoreo y evaluación. El PNCVFS elaboraba sus acciones a través de iniciativas dispersas generadas por las unidades de línea.	Se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación. Este fue creado por una directiva específica que está siendo implementada, a través de un conjunto de subsistemas.
Número de herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación	No se contaba con ninguna herramienta para las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación estándar de las intervenciones del PNCVFS.	Se cuenta con nueve herramientas diseñadas e implementadas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Matriz del marco lógico 2. Matriz de indicadores 3. Tabla de indicadores clave 4. Hojas de vida de los indicadores de monitoreo y evaluación 5. Ficha de seguimiento 6. Ficha de monitoreo 7. Matriz de seguimiento a las recomendaciones 8. Matriz de compromisos de mejora en evaluación 9. Ficha de monitoreo de campo
Número de informes de seguimiento y monitoreo emitidos	Solo existían cuatro informes de visitas de monitoreo a los CEM de Comas, Independencia, Puente Piedra y Los Olivos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se emitieron 56 informes relacionados con los procesos de seguimiento y monitoreo con recomendaciones para mejorar las intervenciones. ▪ 24 reportes de seguimiento y 4 informes de seguimiento. ▪ Se emitieron tres informes de monitoreo sobre el estado de implementación de las recomendaciones de los procesos de seguimiento, según los periodos de emisión. ▪ Se visitaron 21 servicios: CEM Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Huancané y Yurimaguas. En el 2015 se visitaron los CEM: Quispicanchi, Lima Cercado, Chiclayo, Padre Abad, Celendín, Pisco, Tumbes, Casma, Cotabambas, San Antonio de Putina, Jaén, Juliaca y Pasco, además de los servicios de la Línea 100, Chat 100 y redes sociales, CAI y SAU.

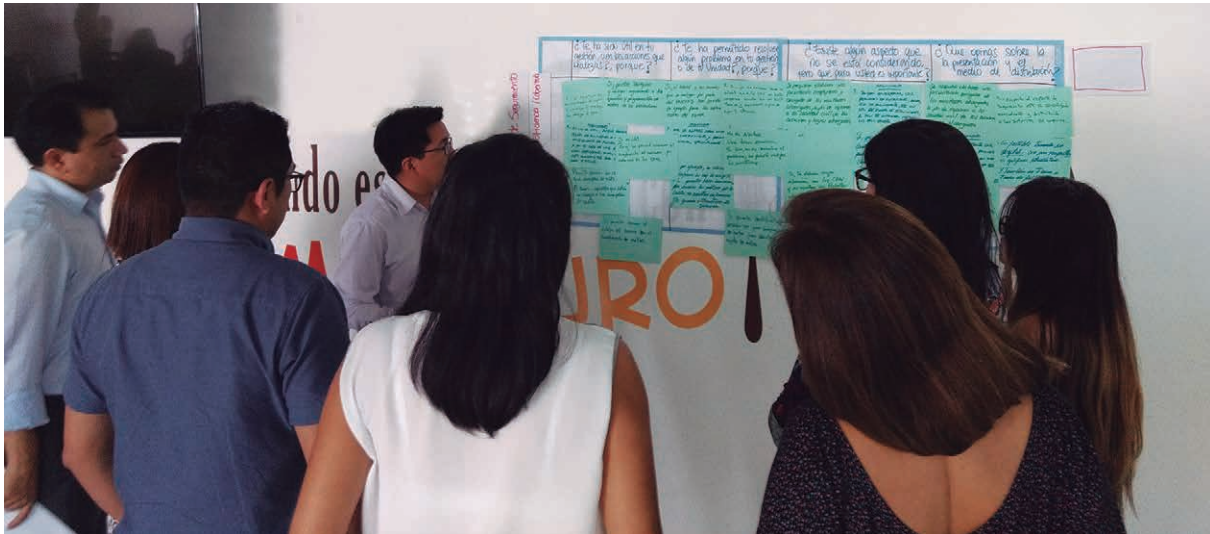
Número de intervenciones evaluadas con modelos estándares de evaluación	Antes del 2013, solo los CEM fueron evaluados en el marco del D.U. 003-2012.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se emitieron dos informes semestrales sobre el estado de la implementación de las recomendaciones del 2015, en relación con las visitas de monitoreo de campo. ■ Se emitieron dos informes de seguimiento de los indicadores de la evaluación de los CEM en el marco del D.U. 003-2012.
		<p>Se ha realizado tres evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación externa final del proyecto piloto “Prácticas de crianza que promueven el buen trato hacia niñas y niños de 3 a 5 años”, en el 2015, por la consultora Centro de Estudios de Problemas Económicos y Sociales de la Juventud (Cepesju). 2. Evaluación intermedia del proyecto “Emprendimiento para el empoderamiento y prevención de la violencia de género”, que culminó en enero del 2016, por la consultora Lourdes Cáceres Miranda. 3. Evaluación de los efectos y resultados de la estrategia de atención y prevención en zonas rurales, que se inició a finales del 2015. La consultoría es realizada por Rocío Franco Valdivia. <p>Por otro lado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Se cuenta con líneas base de diferentes intervenciones preventivas, como el Programa de Emprendimientos Económicos como estrategia preventiva, la Intervención Comunitaria con Líderes y Lideresas de las Organizaciones Sociales, la campaña comunicacional para adolescentes y jóvenes “Quiere sin violencia, marca la diferencia” y el proyecto Pautas de Crianza. ■ Se brindó asistencia técnica a la UPPIFVFS en la contratación de un servicio de consultoría para fortalecer las condiciones de evaluación del proyecto de autoestima, mejorándose su modelo lógico, dotándolo de fichas técnicas y una matriz de indicadores, así como de las herramientas necesarias para la gestión de dicha intervención. ■ Se ofrece asistencia técnica para el desarrollo de los estudios de línea base del Proyecto Hombres por Relaciones Igualitarias y la Intervención en la Comunidad Educativa. ■ Se ofrece asistencia técnica para impulsar los procesos de evaluación de diseño del proyecto de autoestima y el rediseño del proyecto de prácticas de crianza.

Lecciones aprendidas

- La participación del personal a través de la consulta y el consenso es fundamental para la sostenibilidad de un sistema que no está basado únicamente en la norma, sino en procesos humanos en los que las y los participantes evalúan sus progresos.
- Eliminar temores y desarrollar confianza generala apertura para la medición objetiva. Al eliminarse los estereotipos del monitoreo y la supervisión (control, inspección, auditoria, supervisión), se logró orientar los esfuerzos hacia la mejora de los procesos.

Recomendaciones

- Emplear mecanismos virtuales, como la capacitación en línea o videos tutoriales, a través de las redes sociales de Internet y diversas plataformas, genera la retroalimentación de los resultados.
- Integrar al sistema de monitoreo y evaluación otros componentes todavía no medidos, como la eficiencia, la calidad del servicio, los efectos inmediatos del servicio, entre otros.
- Afinar la aplicación del enfoque de género en la implementación del sistema de monitoreo y evaluación.



Equipo responsable de la buena práctica:

JAVIER LÓPEZ SALAZAR

Licenciado en Psicología.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2001. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista Social en la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) del PNCVFS.

LILE LÓPEZ FERNÁNDEZ

Licenciada en Estadística.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2013. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista en Seguimiento y Evaluación de proyectos y Programas sociales en la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) del PNCVFS.

HERNÁN VÁSQUEZ ARELLÁN

Licenciado en Sociología.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2009. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista en Investigación Evaluativa en la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) del PNCVFS.

JOSÉ MOINA FUENTES

Licenciado en Estadística.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2014. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista en Seguimiento de Programas y Proyectos en la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) del PNCVFS.

RITA SALCEDO GAVIDIA

Licenciada en Sociología.

Ingreso a laborar al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del MIMP en el año 2014. Durante la implementación de la Buena Práctica se desempeñó como Especialista en Análisis de Información para el Seguimiento en la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) del PNCVFS.