

Propuesta de Manual de Procedimientos para Monitoreo de Indicadores de Desempeño 2009

23 de marzo, 2009

Manual de Procedimientos para Monitoreo de Indicadores de Desempeño



Banco Interamericano de Desarrollo

Elaborado Por:  **NOVOTECNI S.A**

Desarrollo de la Línea Base Para el Programa de Desarrollo de Petén para la Conservación de la Reserva de la Biosfera Maya –PDPCRDM- No. del Préstamo: 1820/OC-GU

CONTENIDO

Acrónimos.....	4
1. Introducción.....	6
2. Definición de Términos.....	8
3. Criterios de Selección.....	10
4. Metodología.....	12
5. Fichas Técnicas.....	20
6. Matriz de Indicadores.....	122
Referencias.....	135

ACRONIMOS

AMPI	Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Petén-Itzá
APS	Áreas Protegidas del Sur de Petén
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CEMEC	Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP
CFC	Concesiones Forestales Comunitarias
CIDSP	Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Sostenible del Petén
COCODES	Comités de Desarrollo Comunitarios
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CCRBM	Comité Coordinador de la RBM
CAT	Comisión de Asesoría Técnica
DGPCYN	Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural
EAT	Entidad de Asistencia Técnica
EBP	Estrategia del Banco con Guatemala
ECPIP	Estrategia de Conservación Participativa e Incluyente de Petén
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EPP	Entidad Participante del Programa
IDAEH	Instituto de Antropología e Historia
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
CCRBM	Comité Coordinador de la RBM
OAP	Oficina de Auditoría del Programa
OEB	Organización y entidad beneficiaria
ONG	Organización no Gubernamental
PAI	Plan de Acción Institucional
PAM	Planes de Acción Municipal
PAMA	Plan de Acción de Mitigación Ambiental
PDCRBM	Programa de Desarrollo de Petén para la Conservación de la Reserva de Biosfera Maya
PDI	Plan de Desarrollo Integrado de Petén
PIOTF	Plan de Ordenamiento Territorial Funcional
PDS	Programa de Desarrollo Sostenible de Petén
PNLT	Parque Nacional Laguna del Tigre
PNSL	Parque Nacional Sierra de Lacandón
POA	Planes Operativos Anuales
RBM	Reserva de la Biosfera Maya

RGP	Registro General de la Propiedad
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SCEP	Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SECONAP	Secretaría Ejecutiva del CONAP
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
UAFP	Unidad Administrativa Financiera del Programa
UP	Unidad del Programa
USEC	Unidad de Seguimiento y Evaluación de SECONAP
ZAM	Zona de Amortiguamiento
ZN	Zona Núcleo
ZUM	Zona de Usos Múltiples

El PDPCRBM tiene como propósito lograr la conservación y desarrollo sostenible de la Reserva de la Biosfera Maya por medio de un conjunto de actividades programadas durante un periodo de ejecución de 6 años. Los esfuerzos encaminados al desarrollo de estas actividades requieren un sistema de monitoreo que permita darle seguimiento y la reorientación adecuada a las mismas cuando el caso así lo requiera.

En tal sentido, el presente documento contiene los lineamientos que el programa deberá implementar a efecto de lograr la eficacia en la ejecución deseada y cumplir con los propósitos establecidos.

Propósitos del Manual

- Proveer una guía práctica de los indicadores de desempeño para que el personal técnico de Programa de Desarrollo de Petén para la Conservación de la Reserva de Biosfera Maya (PDPCRBM) pueda con mayor facilidad evaluar el monitoreo y desempeño del programa.
- Fortalecer la capacidad de la UP, el ente ejecutor en las funciones de monitoreo y evaluación con el afán de mejorar el programa, las políticas, organización y responsabilidad.
- Introducir herramientas sencillas y flexibles para el monitoreo de progreso hacia el cumplimiento de los objetivos intermedios y finales esperados.

Para facilitar la utilización y comprensión del este Manual se ha dividido en las siguientes secciones:

- Sección 1 Introducción
- Sección 2 Definición de Términos
- Sección 3 Criterios de Selección
- Sección 4 Metodología
- Sección 5 Fichas Técnicas
- Sección 6 Matriz de Indicadores

En total son 78 indicadores incluidos en este manual, cuya distribución de acuerdo a los diferentes componentes del programa se aprecia en la siguiente tabla:

Nivel Jerárquico	No. de Indicadores
Nivel Fin y Propósito	15
Componente 1. Recursos Naturales	
Sub Componente 1.1 Inversiones dentro de Áreas Protegidas, ZN y ZUM	25
Sub Componente 1.2 Fuera de Área Protegidas	8
Sub Componente 1.3 Cuenca Lago Petén Itzá	7
Componente 2. Puesta en Valor de los Sitios Arqueológicos y Turísticos	8
Componente 3. Fortalecimiento Institucional	15
Total:	78

Es importante remarcar que Componente de recursos naturales tiene el mayor número de indicadores asignados, seguido por el componente institucional. Esto puede ser indicativo del nivel de esfuerzo requerido para el monitoreo de estas actividades.

Definición de Términos

2

Dentro de este documento dada la enorme cantidad de instituciones y organizaciones involucradas, se hace necesaria el uso de terminológica estándar, para la cual se explican en esta sección los conceptos y términos utilizados en el manual.

El **enfoque de marco lógico (EML)** es una herramienta analítica, desarrollada en los años 1970, para la planificación, diseño y ejecución de proyectos orientado por objetivos. Se estructura de la siguiente manera:

Jerarquía de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin (definición de cómo el programa contribuye a solucionar un problema)			
Propósito Impactos directos producidos por los componentes.			
Componentes(obras/servicios/capacitaciones)			
Actividades (tareas a completar para cada componente)			

Fuente: ILPES, 2003.

En este manual se empleara una matriz de indicadores derivado de la matriz del enfoque de marco lógico utilizado para formular el PDPCRBM.

Indicador de desempeño es la especificación cualitativa o cuantitativa que se utiliza para medir si se alcanzó un objetivo. Cada indicador incluye la meta específica que permite medir si el objetivo ha sido alcanzado y en conjunto dan

las bases para el seguimiento del desempeño y para la evaluación del proyecto.

Indicadores por nivel: Especifican de manera precisa dentro de la teoría del Marco Lógico cada objetivo a nivel de Fin, Propósito y Componentes.

- **Indicadores de Fin**
- **Indicadores de Propósito**
- **Indicadores de Componentes y Sub Componentes**
- **Indicadores de Actividades y Sub Actividades**

Indicadores Intermedios: En general es necesario establecer metas intermedias asignándole la periodicidad apropiada (trimestral, semestral y/o anual), ya que estos indicadores intermedios son importantes para el seguimiento del desempeño. Son indispensables a nivel de componentes.

Bench Marking es una herramienta destinada a lograr comportamientos competitivos en la oferta de los mercados monopólicos, consistente en la comparación del desempeño de las empresas, a través de la métrica por variables, indicadores y coeficientes. Se puede considerar como un proceso útil de cara a lograr el impulso necesario para realizar mejoras y cambios.

Matriz de Indicadores: es una herramienta de planeación estratégica para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los proyectos. Para cada indicador contenido dentro de la matriz se rellenó una ficha técnica de acuerdo al instructivo específico. La matriz es el cuadro resumen del contenido de las fichas técnicas.

Ficha técnica de Indicador: un conjunto de elementos que describen de manera sencilla las características de un indicador para su mejor comprensión e interpretación.

El margo lógico del PDPCRBM establece una serie de indicadores que fueron revisados para generar los indicadores que el programa debería utilizar. Para la revisión de los indicadores propuestos se estudio cada uno para asegurar que cumplieran con los criterios de indicadores “inteligentes” por medio del análisis “Smart” conocido por sus siglas en ingles que son:

Specific: Dirigido a su área (Al objetivo que se busca)

Measurable: Preciso y completo (Datos confiables y completos)

Attainable: Indica como actuar (Orientada a la acción)

Relevant: Resultados significativos (Información sobre lo que es importante)

Timely: Oportuno (En el momento que los necesita)

Specific / Específico: Corresponde a información explícitamente particular al objetivo que se quiere observar y que permite al observador verificar que el proyecto ha o no ha cumplido con el objetivo

Measureable / Medible: Característica que permite medir el indicador (objetivamente dos personas analizando los datos llegarían a la misma conclusión). También tiene que ser relativamente fácil de recopilar. Puede ser medible cuantitativamente o cualitativamente.

Attainable/ Realizable: Se refiere a la probabilidad de alcanzar el indicador en todos sus aspectos. La posibilidad de cumplir un indicador depende del contexto de un proyecto. Muchas veces no se puede alcanzar lo óptimo y se tiene que buscar una meta realizable de alcanzar

Relevant / Relevante: Algunos indicadores son más apropiados que otros para medir un objetivo específico. Tal como el caso de Realizable, depende mucho del preguntarse ¿Es esta la mejor manera de saber si se ha alcanzado el objetivo?

Timely / Enmarcado en el Tiempo: El Indicador debe expresar plazos, tiempos de inicio y términos, cuando se alcanzarán las metas.

Independiente: No puede haber relación de causa-efecto entre el indicador y el objetivo.

También se analizó que cumplieran con los siguientes criterios:

- a) El sentido del indicador es claro.
- b) Existe información disponible que se puede recolectar fácilmente y a un costo razonable.
- c) El indicador es tangible y se puede observar.
- d) El indicador es lo bastante representativo para el conjunto de resultados esperados. (Ortegón et al 2005)

El proceso general de generación de indicadores de seguimiento al programa fue enfocado a la revisión de toda la documentación acerca del programa que dio la pauta para la organización de las actividades de acuerdo con el propósito para el cual fueran diseñados y a partir de ahí la formulación de los indicadores de acuerdo con los estándares establecidos para este tipo de formulación en los manuales metodológicos de Marco Lógico. En general para la elaboración del presente manual se siguió la siguiente metodología:

Revisión del Plan Estratégico

Para la comprensión de los indicadores fue necesario contar con la información de planificación estratégica lo cual incluyo los objetivos del proyecto, metas, la organización del proyecto y su organigrama etc. Esto se realizo por medio de la revisión de documentos insumos proporcionados por la UP.

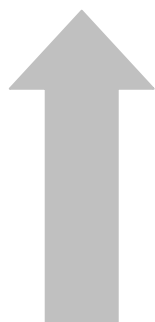
Insumos Consultados	
1	Política Nacional para el desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala
2	Plan Maestro para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Petén Itzá
3	Plan de Desarrollo Integrado de Peten
4	Borrador del Informe final del Programa de desarrollo Sostenible de Petén/ PDS 2005
5	Logros PDS
6	Análisis Diagnostico (borrador)
7	Informe de proyecto GU-L1002
8	Informe Inicial del Programa de Desarrollo de Petén para la Conservación de la Reserva de la Biosfera Maya / Contrato de Préstamo No. 1820/OC-GU.
9	Criterios de Selección para el Desarrollo de Línea Base de la Reserva de la Biosfera Maya
10	Documento Propuestas Para Consultarías BID Línea Base
11	Acuerdo Gubernativo 518
12	Marco Lógico
13	Plan de Monitoreo
14	Plan de Adquisiciones
15	Reglamento Operativo del Programa
16	Organigrama

Revisión de Jerarquía de Objetivos

Son muchas las clasificaciones utilizables para los indicadores, sin embargo en la metodología del Marco Lógico se hizo una evaluación por Objetivos, es decir un análisis de los efectos del programa considerados en relación con los objetivos establecido en los mismos, en efecto una revisión del marco lógico del programa y su lógica vertical y horizontal.

Lógica Vertical: Dentro de la matriz del Marco Lógico se examinaron los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los diferentes niveles de objetivos lo cual se llama "lógica vertical" para verificar que cumpliera con las siguientes recomendaciones:

- ❖ Las actividades específicas son las necesarias para producir cada Componente.
- ❖ Cada componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto.
- ❖ No falta ninguno de los componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto.
- ❖ Al lograr el Propósito del proyecto esto contribuye al Fin.
- ❖ Se indican claramente el Fin, Propósito, los Componentes y las Actividades
- ❖ El fin es una respuesta al problema más importante en el sector (Ortegón et al 2005).



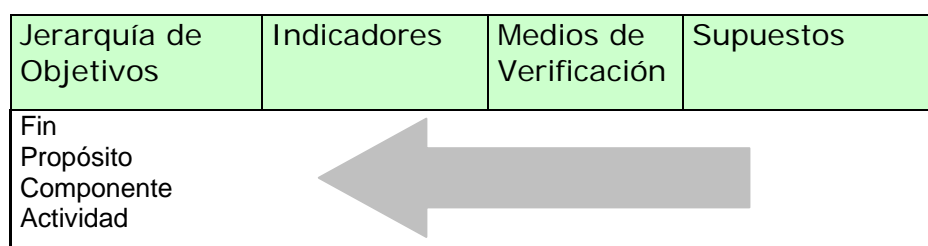
Jerarquía de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: ILPES, 2003

Lógica Horizontal

El Conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación define lo que se denomina "lógica horizontal" lo cual se define como lo siguiente:

- ❖ Los medios de verificación que se identifican son necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- ❖ Los indicadores identificados permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y el logro de los objetivos.



Fuente: ILPES, 2003.

Elaboración de Matriz de Indicadores:

En la matriz de indicadores se pueden apreciar los principales resultados esperados del programa de manera resumida.

Ejemplo matriz de indicadores.

Matriz de Indicadores de Desempeño									
<i>Programa de Desarrollo del Peten para la Conservación de la Reserva de la Biosfera Maya</i>									
Jerarquía de Objetivos	Indicador			Línea Base		Implementación de Monitoreo			
	Ficha No.	Descripción Narrativa:	Nombre:	Datos Existentes	Nuevos Datos Requeridos	Meta y Periodo de cumplimiento	Medios de Verificación	Frecuencia	Fuente / Responsable
Fin									
Propósito									
Actividad									
Subactividad									

Formato de Ficha Técnica

Para cada indicador se elaboro una ficha técnica para calcular los valores y anotar los detalles técnicos facilitando su comprensión.

Indicador No.

Características del Indicador ^{1.}	
Fin ^{1.1}	
Propósito ^{1.2}	
Componente ^{1.3}	
Subcomponente ^{1.4}	
Actividad ^{1.5}	
Subactividad ^{1.6}	
Nombre ^{1.7}	
Descripción de Indicador ^{1.8}	
Definición ^{1.9}	
Cobertura ^{1.10}	
Unidad ^{1.11}	
Formula ^{1.12}	
Tipo ^{1.13}	
Valor Línea Base ^{1.14}	
Meta y Periodo de Cumplimiento ^{1.15}	
Implementación de Monitoreo ^{2.}	
Metodología ^{2.1}	
Medios de Verificación ^{2.2}	
Frecuencia ^{2.3}	
Fuente / Responsable ^{2.4}	
Disponibilidad de Datos ^{2.5}	
Periodicidad de los Datos ^{2.6}	
Evaluación ^{3.}	
Tipo ^{3.1}	
Frecuencia ^{3.2}	
Responsable ^{3.3}	

Llenado del formato de Ficha Técnica

En el margen izquierdo superior de cada ficha técnica se encuentra una numeración única que identifica el indicador.

1. Características del Indicador

1.1 al 1.6: Permiten contextualizar al indicador en referencia al marco lógico del programa.

- 1.1 Fin:** El nivel fin también se conoce como indicadores del impacto general que tendrá el proyecto (observable solo 2 o 3 años finalizado el proyecto)
- 1.2 Propósito:** Son los resultados (tangibles e intangibles) específicos que se producen durante la ejecución de un proyecto. Son necesarios para alcanzar el propósito. Son los productos (tangibles e intangibles) que financia el proyecto.
- 1.3 Componentes:** Mide los productos finales del proyecto. No se refiere a los insumos.
- 1.4 Sub Componente:** Complemento de un componente.
- 1.5 Actividad:** Descripción detallada de cada una de las actividades que deben realizarse dentro del proyecto para producir los productos finales esperados de los componentes.
- 1.6 Sub Actividad:** Complemento de una actividad
- 1.7 Nombre:** Denominación precisa con la que se distingue el indicador.
- 1.8 Descripción del Indicador:** Resumen narrativo del indicador.
- 1.9 Definición:** Expresa al indicador en términos de su significado conceptual. Puede desde el punto de vista operativo expresar al indicador en términos de las variables que en él intervienen.
- 1.10 Cobertura:** Indica los niveles territoriales para los que está disponible la variable: nacional, departamental, municipal, localidad etc.
- 1.11 Unidad:** Magnitud de referencia que permite cuantificar y comparar elementos de la misma especie.

1.12 Formula: Determinación de variables y fórmula de cálculo del indicador (ratios, tasa de variación anual, %, promedio de días etc.).

1.13 Tipo: Un indicador puede ser cuantitativo o cualitativo, o contener elementos de ambos. Un indicador cuantitativo se puede medir: ejemplo: número, cantidad, coeficiente, porcentaje, proporción, promedio, índice. En cambio un indicador cualitativos: Describe procesos o resultados, tales como: participación, empoderamiento, motivación, diálogo y otros aspectos de relaciones humanas. Asimismo, describen las percepciones, actitudes, los comportamientos y otros atributos tales como: nivel de satisfacción, habilidad para la toma de decisiones, capacidad gerencial, etc. Los indicadores cualitativos permiten captar la perspectiva de los involucrados, los beneficiarios en particular, proporcionando los detalles descriptivos que permiten reubicar los resultados cuantitativos en un contexto más humano. El indicador se expresa según la jerarquía que tiene en el marco lógico de Fin/Componente/ Actividad o Sub Actividad.

1.14 Valor Línea Base: Señala el valor inicial del indicador y sirve de parámetro para medir el avance hacia la meta, debe incluir la unidad de medida y el año.

1.15 Meta y Periodo de Cumplimiento: Indica el valor que deberá alcanzar el indicador, como resultado de la acción en un periodo de tiempo determinado.

2. Implementación de Monitoreo

Monitoreo es el seguimiento preciso de los indicadores en las distintas fases del programa.

2.1 Metodología: indica el método o el procedimiento para alcanzar el indicador.

2.2 Medios de Verificación: Son las fuentes del información que se pueden utilizar para el logro de los objetivos pueden incluir 1) Estadísticas 2) Material Publicado 3) Inspección visual 4) Encuestas 5) Informes de Auditoría 6) Registros Contables.

- 2.3 Frecuencia:** Es el periodo de tiempo en el cual se calcula la variable (bianual, anual, semestral, trimestral)
- 2.4 Fuente / Responsable:** Identifica las fuentes de información, a la dependencia, sistema o documentos en donde se origina la información, a efectos de medir los indicadores y verificar que los objetivos se lograron. Si la fuente es un documento, debe incluir toda la información bibliográfica.
- 2.5 Disponibilidad de Datos:** Indica con precisión donde se encuentran los datos, el año y el formato (boletín, censo, formato digital / programa etc.)
- 2.6 Periodicidad de los Datos:** Indica con que frecuencia se pueden obtener los datos (mensual/ anual/ cada 5 años etc.) (Mosse et al, 1996).

3. Evaluación

Evaluación es un proceso para determinar sistemática y objetivamente la eficacia, la efectividad y el impacto de las estrategias de adaptación en vista de sus objetivos.

- 3.1 Tipo:** La evaluación puede ser de tipo interno, realizado por la UP y/o otras de las instituciones participantes o externo para lo cual se contrataría alguien ajeno al proyecto cuya destreza puede ser de mayor utilidad y provecho.
- 3.2 Frecuencia:** Es el periodo de tiempo en el cual se calcula la variable (bianual, anual, semestral, trimestral).
- 3.3 Responsable:** Identifica quién debe ser el responsable de dar el seguimiento y realizar la evaluación.