



Manual de supervisión, monitoreo y evaluación

*Plan nacional de prevención de embarazos en
adolescentes en Guatemala, 2018-2022
(Planea 2018-2022)*

Créditos

Jafeth Ernesto Cabrera Franco

Vicepresidente de la República de Guatemala

Carlos Velásquez Monje

Ministro de Desarrollo Social

Óscar Hugo López Rivas

Ministro de Educación

Carlos Enrique Soto Menegazzo

Ministro de Salud Pública y Asistencia Social

Enrique Antonio Degenhart Asturias

Ministro de Gobernación

Ana Patricia Contreras Mejía

Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia

Edgar Chin

Director General del Consejo Nacional de la Juventud

Contenido

Presentación	4
Descripción general del <i>Planea 2018-2022</i>	6
Objetivos del manual	8
a. General.....	8
b. Específicos.....	¡Error! Marcador no definido.
La supervisión, el monitoreo y la evaluación: Acciones de un mismo proceso	10
La supervisión.....	12
Condiciones para la supervisión.....	13
Lineamientos, actividades y procedimientos para la supervisión.....	14
El monitoreo.....	22
Consideraciones previas para la realización del monitoreo.....	23
Lineamientos, procesos y actividades para la supervisión y el monitoreo	24
La evaluación.....	31
Condiciones previas para la evaluación	31
Acerca de las evaluaciones anuales	32
Sobre la evaluación final	37
Comisión de Monitoreo y Evaluación	50
En el nivel nacional.....	50
En el nivel departamental	51
En el nivel municipal	52
Descripción y perfil del coordinador de monitoreo y evaluación	53
Referencias bibliográficas	54

Siglarío

Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Digecade	Dirección General de Gestión de Calidad Educativa
EIS	Educación integral en sexualidad
Ensmi	Encuesta nacional de salud materno e infantil
INE	Instituto Nacional de Estadística
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineduc	Ministerio de Educación
Mingob	Ministerio de Gobernación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
<i>Planea</i>	<i>Plan nacional de prevención de embarazos en adolescentes en Guatemala</i>
PNSR	Programa Nacional de Salud Reproductiva
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
SBS	Secretaría de Bienestar Social
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
Unicef (siglas en inglés)	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
Unfpa (siglas en inglés)	Fondo de Población de Naciones Unidas
UPCV	Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia

Presentación

En el marco del Gabinete Específico de Desarrollo Social y bajo la coordinación del vicepresidente de la República, en reunión del mes de diciembre del año 2017 se aprobó el *Plan nacional de prevención de embarazos en adolescentes en Guatemala, 2018–2022 (Planea 2018–2022)*. Este instrumento fue elaborado de manera participativa y presenta los siguientes ejes estratégicos: a) desarrollo de destrezas y habilidades para la vida; b) servicios integrales y diferenciados de salud para adolescentes según los estándares de calidad y el enfoque de educación integral en sexualidad (EIS); y c) participación juvenil, ciudadana y multisectorial.

Durante la elaboración del *Planea 2018–2022* se determinó que un aspecto central para el éxito de su implementación sería contar con un proceso de seguimiento que permitiera garantizar que los objetivos y resultados sean alcanzados en el tiempo previsto y con las calidades requeridas. De esa convicción surge precisamente este *Manual de supervisión, monitoreo y evaluación*, el cual será implementado por los equipos que constituyen las mesas técnicas (en los niveles nacional, departamental y municipal).

Este manual se ha elaborado con el propósito de contar con elementos conceptuales básicos y dotar de los instrumentos necesarios para realizar la supervisión, el monitoreo y la evaluación. Por ello, cada apartado inicia con una breve nota conceptual que permite fundamentar el proceso y presentar los instrumentos.

De acuerdo con el *Planea 2018–2022*, «[...] el monitoreo y evaluación será coordinado de manera externa por parte de la Vicepresidencia de la República Guatemala [sic]» (Guatemala, Vicepresidencia de la República, 2017: 54), y se realizará en coordinación con las mesas interinstitucionales en los niveles nacional, departamental y local.

Al final de este manual se describen las funciones que las mesas técnicas deberán implementar en materia de monitoreo y evaluación en los referidos niveles, con la intención ulterior de crear mejores condiciones y oportunidades para los y las adolescentes.

Descripción general del *Planea 2018-2022*

El *Planea 2018-2022* se encuentra organizado a partir de tres ejes estratégicos: a) desarrollo de destrezas y habilidades para la vida; b) servicios integrales y diferenciados de salud para adolescentes, según estándares de calidad y el enfoque de educación integral en sexualidad (EIS); y c) participación juvenil, ciudadana y multisectorial. Estos ejes se complementan entre sí y, además, con dos ejes transversales: coordinación interinstitucional y focalización de los recursos interinstitucionales.

Para cada eje se ha definido dos resultados,¹ enunciados en la tabla 1.

Tabla 1
Ejes del *Planea 2018-2022* y resultados vinculados

¹ *Planea 2018-2022*

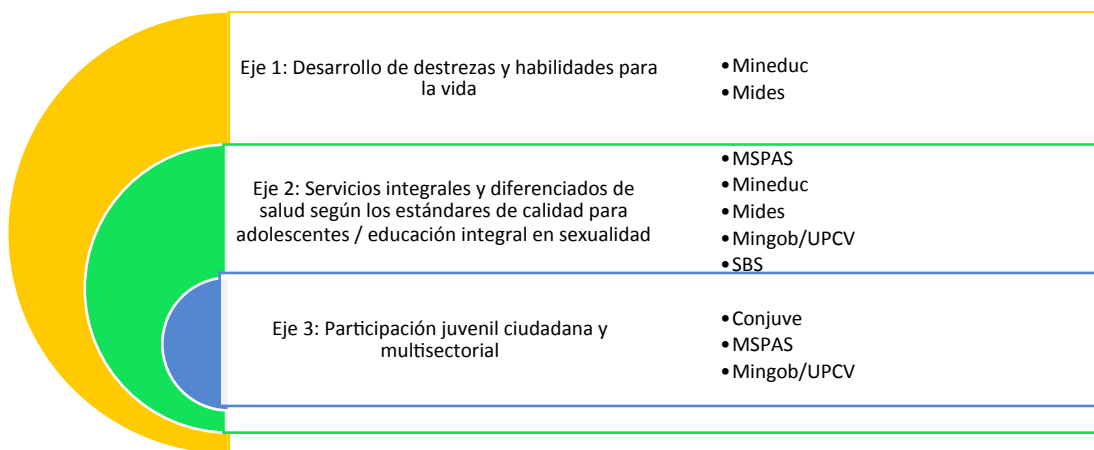
Ejes	Resultados
Desarrollo de destrezas y habilidades para la vida	<p>Incremento en la cobertura de niños, niñas y adolescentes en los ciclos de educación primaria, básico y diversificado.</p> <p>Disminución de la deserción escolar de niños, niñas y adolescentes en los ciclos de educación primaria, básico y diversificado.</p>
Servicios integrales y diferenciados de salud según los estándares de calidad para adolescentes Educación integral en sexualidad	<p>Niños/as y adolescentes con conocimientos y destrezas en educación integral en sexualidad para la toma de decisiones libres e informadas.</p> <p>Adolescentes cuentan con acceso a servicios de salud integral (que incluyen la salud sexual y reproductiva) con enfoque de género y pertinencia cultural.</p>
Participación juvenil ciudadana y multisectorial	<p>Organizaciones de jóvenes implementan acciones para la prevención del embarazo en adolescentes.</p> <p>Se cuenta con un entorno propicio que incluye políticas, acuerdos, planes, y financiamiento para apoyar las acciones de prevención de embarazos en adolescentes en el ámbito local.</p>

Fuente: Elaboración propia

Estos tres ejes han sido concebidos como elementos vitales para lograr los impactos que el *Planea 2018-2022* ha definido. De acuerdo con la multidimensionalidad del fenómeno, se asume que todas las acciones de la institucionalidad pública aportan al logro de las metas y resultados de este plan. Sin embargo, algunas intervenciones de las instituciones tienen mayor intensidad de incidencia en ejes específicos, tal como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1

Ejes del *Planea 2018-2022* y entidades directamente vinculadas



Fuente: Elaboración propia

Estos componentes y resultados se podrán alcanzar si se implementan los ejes transversales relativos a coordinación interinstitucional y focalización de los recursos interinstitucionales.

El impacto más importante que se espera lograr al año 2022 es haber reducido en cinco puntos el porcentaje de embarazos en adolescentes. En este sentido, cabe referir que la medición realizada en el año 2016 indicó que el 18 por ciento de las adolescentes comprendidas entre los 15 y los 19 años estaban embarazadas. Se espera que al año 2022 ese porcentaje se haya reducido a un 13 por ciento. Los medios principales para alcanzar esta meta son mejorar el acceso a educación formal en los ciclos de educación primaria, básico y diversificado; fortalecer los servicios de salud; desarrollar educación sexual integral desde diversos actores y ámbitos; estimular la participación juvenil ciudadana en diversos espacios. Todas estas acciones, debidamente coordinadas y articuladas desde los territorios.

Objetivos del manual

a. General

Contribuir a la toma de decisiones basadas en evidencia a partir de los hallazgos que se produzcan de la supervisión, monitoreo y evaluación del *Planea 2018–2022*, para garantizar así que los resultados previstos se alcancen.

b. Específicos

Explicar los elementos conceptuales básicos sobre supervisión, monitoreo y evaluación, para que cada persona involucrada en la ejecución, seguimiento y evaluación cuente con el referente específico que le permita cumplir con las responsabilidades que le corresponden.

Facilitar el desarrollo de acciones de supervisión, monitoreo y evaluación mediante la dotación de los instrumentos necesarios a cada actor involucrado en el proceso de seguimiento y evaluación del *Planea 2018-2022*.

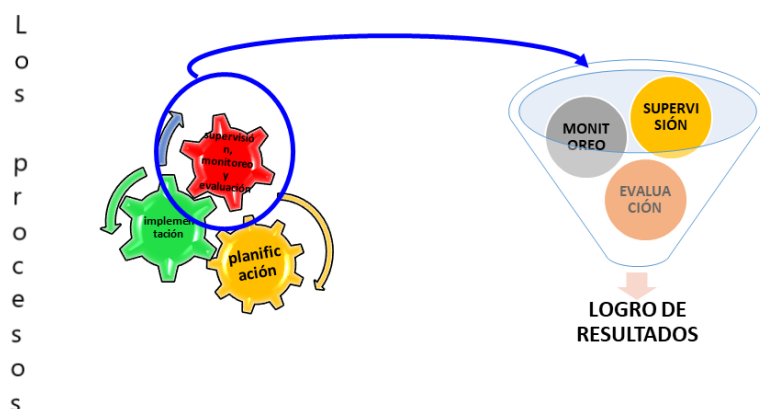
Orientar sobre la estructura y funcionamiento de la Comisión de Supervisión, Monitoreo y Evaluación, en consonancia con lo definido en el *Planea 2018-2022*.

La supervisión, el monitoreo y la evaluación: Acciones de un mismo proceso

Para el presente manual, se aplica un enfoque de sistema gerencial en el que la supervisión, el monitoreo y la evaluación se consideran elementos que se retroalimentan entre sí, pero aún más importante, que generan las condiciones para una mejor toma de decisiones, contribuyendo con ello a lograr las transformaciones previstas durante la planificación, en este caso, contribuyendo a la consecución de los resultados que desde el *Planea 2018-2022* se han formulado.

Gráfica 2

La supervisión, el monitoreo y la evaluación desde el enfoque de procesos



Fuente: Elaboración propia

De esa cuenta, el *Planea 2018-2022* considera que las tres acciones (supervisión, monitoreo y evaluación) son parte del proceso de seguimiento a la implementación. A continuación se describe cada una de esas acciones.



La supervisión

Nota: La fotografía es un ejemplo.

La supervisión

La supervisión es un proceso permanente en el que se observa la actividad cotidiana de los prestadores de servicios. Tiene como propósito fundamental fortalecer las capacidades del recurso humano, por lo cual se centra en detectar las habilidades y necesidades del personal para mejorar su desempeño.

Durante la supervisión se desarrollan procesos de capacitación desde la lógica de mejoramiento de la calidad; de esa cuenta, estos se orientan a satisfacer las necesidades de los y las adolescentes para crear las condiciones que permitirán el logro de las metas del *Planea 2018-2022*.

Aunque la supervisión se realiza en todos los niveles, para el caso del *Planea 2018-2022* se enfatizará lo municipal, pues es en ese nivel donde se desarrollan las acciones estratégicas. Los pasos básicos de la supervisión son verificar, identificar y asesorar.

La verificación permite identificar la existencia o presencia de los aspectos mínimos necesarios para la prestación de los servicios incluidos en el *Planea 2018-2022*. Con base en los resultados de esta acción se procede a la identificación tanto de los problemas como de las potencialidades de los servicios y/o acciones. Las dimensiones vitales son: insumos, procesos, calidad de los servicios y satisfacción por parte de las personas que los reciben.

Las problemáticas detectadas pueden ser multicausales y, por consiguiente, pueden tener abordajes diferenciados, así como rutas y actores distintos para lograr su solución:

- Hay problemas que pueden resolverse de manera inmediata.
- Pueden ser problemas que se resuelven en equipo, con el apoyo del supervisor u otras instancias.
- O son problemas que requieren la intervención de la instancia inmediata superior y, muchas veces, de decisiones que deben tomarse en otros niveles.

La asesoría, por su parte, es el proceso en el cual se realizan las acciones de orientación para resolver los problemas detectados. Se aconseja, recomienda y orienta sobre qué hacer para superar cada uno de los problemas identificados.

Para los problemas que se pueden resolver de manera inmediata o con la participación de todo el equipo de trabajo local se necesita tomar las decisiones en el nivel local, con apoyo de la persona que realiza la supervisión.

En el caso de los problemas que requieran la intervención de otras instancias, se debe emitir un reporte que se trasladará junto al informe mensual para que las autoridades de los niveles superiores desarrollen las acciones que consideren pertinentes.

El desarrollo de los procesos de supervisión permitirá la elaboración de reportes mensuales.

Condiciones para la supervisión

En consonancia con lo acordado en el *Planea 2018–2022*, el proceso de supervisión se realiza bajo la responsabilidad de los equipos técnicos de las distintas instituciones, que son los encargados de la implementación del referido plan.

Se ha indicado con anterioridad que la supervisión es un proceso constante; pero, además, se realizará una vez al mes de forma directa en los territorios donde se prestan los servicios y se elaborará un reporte de dicha actividad.

La gran meta del *Planea 2018–2022* es que para el último año de la ejecución se haya logrado reducir en cinco puntos el porcentaje de embarazos en adolescentes comprendidas entre los 15 y los 19 años. Para alcanzar esta gran meta se ha definido una serie de resultados intermedios que generan las condiciones de protección para las adolescentes, contribuyendo con ello a reducir los embarazos en ese grupo poblacional.

Los resultados intermedios del *Planea 2018–2022* son:

1. Incremento de la cobertura en los ciclos de educación primaria, básico y diversificado;
2. Reducción de la deserción escolar;
3. Ampliación de la cobertura del Programa Jóvenes Protagonistas;
4. Incremento del número de becas de educación media entregadas a mujeres adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad;

5. Fortalecimiento de los servicios de salud para la atención integral y diferenciada de adolescentes y jóvenes, según estándares de calidad;
6. Formación de docentes en educación integral en sexualidad (EIS);
7. Formación de adolescentes en EIS;
8. Organizaciones juveniles participan en espacios ciudadanos;
9. Organizaciones juveniles desarrollan acciones para prevenir embarazos en adolescentes.

Lineamientos, actividades y procedimientos para la supervisión

A continuación, las actividades y procedimientos a realizar para concretar esta acción:

1. La supervisión se debe realizar de forma permanente, dejando constancia de ello en un reporte mensual. La actividad de supervisión está a cargo de cada entidad ejecutora.
2. Cada entidad debe definir con claridad y precisión sus listas de insumos y procesos para contribuir al logro de las metas y resultados, las cuales serán acordadas con la mesa técnica del nivel central con base en las actividades incluidas en los planes operativos anuales (POA) de cada institución o ministerio.
3. Debe agotar los tres momentos básicos: verificación, identificación y asesoría.
 - a. La verificación consiste en observar con atención la existencia de los insumos contenidos en la lista. También debe observar el cumplimiento de los procesos (véase ítem 2 de este apartado).
 - b. La identificación consiste en detectar cuáles son los insumos de la lista que hacen falta, preguntando las causas y luego planteando una solución. También se identifica cuáles son los procesos de la lista que no se cumplen, se pregunta por qué y se plantea una solución.
 - c. La asesoría se refiere a la capacitación, la orientación o las recomendaciones que brindará la persona que realiza la supervisión.

Esas orientaciones o recomendaciones deben estar directamente relacionadas con las razones por las cuales se carece de insumos, o bien, por las cuales no se cumplen los procesos.

4. Cada entidad debe recolectar y luego analizar su información, por lo que se deberá trabajar en los registros institucionales, ya que son la fuente principal de la supervisión.
5. Los reportes mensuales tienen dos grandes apartados, el primero es enunciativo y descriptivo; el segundo, cualitativo–explicativo.
 - a. La parte enunciativo–descriptiva presenta los insumos y los procesos.
 - b. La parte cualitativo–explicativa ofrece las argumentaciones sobre por qué no existen los insumos, o por qué no se desarrollan los procesos.
6. El instrumento para el reporte es una lista de cotejo, tanto para insumos como para procesos. Los formatos propuestos se encuentran en las páginas 13 y 14 de este manual.
7. El reporte debe ser analizado localmente y en él se registrarán los compromisos de mejora que deben ser verificados en los tiempos pactados.
8. La información registrada se debe consolidar a nivel departamental para tener el informe correspondiente.

La gráfica 3 ofrece la síntesis de lo que implica realizar el proceso de supervisión.

Gráfica 3. Síntesis de la supervisión



Fuente: Elaboración propia

Lista de cotejo de insumos:

A continuación, un formato como ejemplo para elaborar la lista de cotejo de insumos. Este debe ser llenado por cada institución, en cumplimiento del lineamiento 3 descrito en el proceso de supervisión.

Tabla 2

Formato de lista de cotejo de insumos

Plan nacional de prevención de embarazos en adolescentes (PLANEA)
Guatemala, 2018-2022

LISTA DE COTEJO DE INSUMOS

Departamento: _____ Municipio: _____

Servicio: _____ Fecha: _____

Persona que realiza la supervisión: _____

No.	Procesos y actividades	Realizada		Observaciones (de preferencia indicar elementos sobre la calidad)
		Si	No	
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				

Recomendaciones:

Lista de cotejo de procesos:

A continuación, un formato como ejemplo para elaborar la lista de cotejo de procesos. Este debe ser llenado por cada institución, en cumplimiento del lineamiento 3 descrito en el proceso de supervisión.

Tabla 3

Formato de lista de cotejo de procesos

Plan nacional de prevención de embarazos en adolescentes (PLANEA)
Guatemala, 2018-2022

LISTA DE COTEJO DE PROCESOS

Departamento: _____ Municipio: _____

Servicio: _____ Fecha: _____

Persona que realiza la supervisión: _____

No.	Procesos y actividades	Realizada		Observaciones (de preferencia indicar elementos sobre la calidad)
		Si	No	
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				

Recomendaciones:



El monitoreo

El monitoreo

El monitoreo se refiere a las acciones que permiten observar con atención el desarrollo de las actividades y procesos cuyo propósito es provocar los cambios y resultados previstos en el *Planea 2018-2022*. Para llevarlo a cabo es indispensable registrar y documentar las actividades, ya que ello resulta fundamental no solo para dejar constancia de lo que se realiza, sino también para contar con información útil para el seguimiento y la evaluación.

El monitoreo se utiliza para rastrear cambios, específicamente aquellos que se promueven con las actividades previstas en los planes operativos que se derivan del *Planea 2018-2022*. La información que se obtiene con ese rastreo sirve para facilitar la toma de decisiones de todos los involucrados en el cumplimiento de este plan, para garantizar así que los impactos se logren y que, además, se utilicen de manera eficiente los recursos.

Para facilitar la toma de decisiones es importante conocer qué preguntas se puede responder con la información que brinda el monitoreo, por ejemplo:

- ¿Cómo se está implementado el *Planea 2018-2022*? ¿Es la forma correcta de hacerlo? ¿Requiere cambios? En caso afirmativo, ¿qué cambios?; en caso negativo, ¿por qué?
- ¿Hay diferencias en la implementación de un lugar a otro? En caso afirmativo, ¿cuáles son esas diferencias y en qué magnitud se expresan?
- ¿Las acciones que se implementan están llegando al grupo de personas que se tiene previsto? En caso negativo, ¿por qué?
- ¿Cuáles son los costos de las actividades?

La información que se obtenga de las respuestas a las preguntas debe orientar la toma de decisiones, por ejemplo:

- ¿Qué debemos hacer para mantener el plan en la ruta correcta de implementación?
- ¿Qué medidas correctivas se debe tomar para garantizar que las acciones atiendan a los y las adolescentes destinatarios?

Consideraciones previas para la realización del monitoreo

De acuerdo con lo definido en el *Planea 2018–2022*, la realización del monitoreo es responsabilidad directa de los equipos técnicos de las distintas instituciones que ejecutan las acciones previstas para prevenir embarazos en adolescentes.

Se realizará de forma cuatrimestral, de la siguiente manera: la información se recolecta desde el nivel municipal, luego se consolida en el nivel departamental y también en el nivel nacional, de manera que se articulen las acciones operativas con el planteamiento estratégico, garantizando así que los resultados y metas previstos se logren en los límites de tiempo definidos.

Es importante recordar que la gran meta del *Planea 2018–2022* es que para este último año se haya logrado reducir en cinco puntos el porcentaje de embarazos en adolescentes comprendidas entre los 15 y los 19 años.

Para alcanzar esa gran meta es necesario:

1. Ampliación de la cobertura educativa en los ciclos primario, básico y diversificado;
2. Reducción de la deserción escolar;
3. Ampliación de la cobertura del Programa Jóvenes Protagonistas;
4. Incremento de becas de educación media entregadas a mujeres adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad;
5. Fortalecimiento de los servicios de salud para la atención integral y diferenciada de adolescentes, según estándares de calidad;
6. Formación de docentes en educación integral en sexualidad (EIS);
7. Formación de adolescentes en EIS;
8. Organizaciones juveniles participan en espacios ciudadanos;
9. Organizaciones juveniles desarrollan acciones para prevenir embarazos en adolescentes.

Los nueve elementos antes señalados son los resultados intermedios estipulados en el *Planea 2018–2022*. Al finalizar cada año se hará una evaluación de ellos y se podrá observar si se están mejorando —o no— las condiciones para prevenir los embarazos en adolescentes. Por eso, el monitoreo, además de observar que se cumplan las actividades, debe observar que su desarrollo contribuya al logro de los referidos resultados intermedios.

Lineamientos, procesos y actividades para la supervisión y el monitoreo

Tal como se ha indicado en el marco conceptual, el monitoreo es una actividad que permite observar con atención el desempeño de las acciones propias del *Planea 2018–2022*. Su énfasis radica en los procesos y en el logro de metas de corto plazo.

Dado que el *Planea 2018–2022* enfatiza el proceso² y las metas de corto plazo, es necesario estar atentos a lo que sucede en todos los niveles de intervención previstos:

- a. En el nivel municipal se observa con atención la realización de las actividades y el logro de la cobertura prevista;
- b. En el nivel departamental, el proceso y sus resultados, especialmente, las metas cuatrimestrales previstas;
- c. En el nivel nacional, los resultados de proceso estipulados en el *Planea 2018–2022* y en las metas anuales.

Un elemento importante a tomar en cuenta es que el monitoreo se complementa con los reportes de la supervisión, porque considera los insumos como medios para el cumplimiento de las actividades. De ahí la importancia de la supervisión mensual. De esos reportes se extraen algunos elementos que permiten explicar el estado de los resultados y las metas.

Los lineamientos para realizar el monitoreo son:

1. Elaborar los planes operativos anuales del departamento y el municipio, utilizando el formato que el *Planea 2018–2022* ha definido para el efecto (véase página 21).
2. El monitoreo se organizará desde la mesa técnica departamental.

² *Enfatizar el proceso* se refiere al conjunto de acciones que, lógicamente articuladas, dan como resultado un producto. Y un producto puede ser la prestación de un servicio o la dotación de un bien, los cuales constituyen el medio para provocar el cambio o lograr el resultado.

3. El monitoreo se basa en el cumplimiento de las metas cuatrimestrales previstas en los planes operativos anuales (tanto en el nivel departamental como en el municipal).
4. Las metas cuatrimestrales se deben orientar hacia el logro de las metas de resultados e impactos previstos en el *Planea 2018-2022*; por ejemplo, metas cuatrimestrales para mejorar la cobertura educativa; metas cuatrimestrales para lograr la instalación de las juntas de participación juvenil; metas cuatrimestrales relacionadas con la EIS, entre otros.
5. El monitoreo es un ejercicio de comparación entre lo planificado y lo ejecutado. Como resultado de dicha comparación se obtendrá un porcentaje de cumplimiento.
6. La escala que se utilizará para valorar el desempeño es la siguiente:
 - a. Alto, cuando se obtiene un rendimiento de entre el 75 y el 100 por ciento;
 - b. Medio, cuando se obtiene entre 50 y 74 por ciento;
 - c. Bajo, cuando se obtiene un rendimiento menor que 49 por ciento.

Para obtener la nota se debe realizar la siguiente operación:

Meta lograda	X	=	Porcentaje
<hr style="width: 100%; border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> Meta prevista	100	=	de
			logro

7. Los resultados de esta operación se registran en la matriz de monitoreo que se presenta en la página 23.
8. Se realiza de forma cuatrimestral y genera informes de avance, los que deben respaldarse con las copias de los medios de verificación.
9. Cada entidad es responsable de recolectar y analizar su información, así como de obtener y resguardar los medios de verificación que respaldan el logro de sus metas. De esa cuenta, se deberá trabajar en el mejoramiento de los registros institucionales. (Es importante indicar que estos registros

y/o medios de verificación también son fuente primaria para las evaluaciones anuales y final).

Gráfica 4

Síntesis del monitoreo



Fuente: Elaboración propia