

Sección

2

Gestores

Personal de SyE (proyecto o asociados)

Consultores

Personal del FIDA y de la institución cooperante

Utilizar el SyE para la gestión orientada al impacto



Gestión orientada al impacto en el desarrollo rural

Guía para el SyE de proyectos

Índice de la sección 2

2.1	Perspectiva general de la utilización del SyE para la gestión orientada al impacto	3
2.1.1	Los cuatro elementos de la gestión orientada al impacto	4
2.1.2	Guiar la estrategia hacia el impacto en la pobreza	5
2.1.3	Alentar el aprendizaje mediante la reflexión crítica y la participación	7
2.1.4	Garantizar la eficacia de las operaciones	8
2.1.5	Etapas en la elaboración de un sistema de SyE	8
2.2	La gestión y el SyE	9
2.2.1	Principales ocasiones de proceder a una gestión orientada al impacto	9
2.2.2	Conocer las necesidades de información y planificar las oportunidades de aprendizaje	10
2.2.3	Reconocer los obstáculos operacionales en el contexto del proyecto, y proceder a su seguimiento	11
2.3	Guiar la estrategia del proyecto hacia el impacto en la pobreza	13
2.3.1	La estrategia del proyecto	13
2.3.2	La jerarquía de objetivos y los supuestos	13
2.3.3	Responsabilización y ajuste de la estrategia del proyecto	15
2.3.4	Guiar la estrategia	17
2.4	Crear un entorno de aprendizaje	18
2.4.1	¿Qué es un entorno de aprendizaje?	18
2.4.2	Cómo afectan los estilos de gestión al aprendizaje	18
2.4.3	Valorar los problemas para evitar los fracasos	19
2.5	Garantizar la eficacia de las operaciones	20
2.5.1	Sectores operacionales clave	21
2.5.2	Necesidades de información para garantizar la eficacia de las operaciones	21
2.6	Establecer y utilizar el sistema de SyE	22
2.6.1	¿Qué es un sistema de SyE?	22
2.6.2	De los datos a las decisiones	24
2.6.3	Equilibrar el aprendizaje interno con la responsabilización externa	25
2.6.4	Mantener la sencillez	25
2.7	Elementos básicos de un SyE participativo	26
2.7.1	Saber lo que significa la participación en el SyE	26
2.7.2	Decisiones fundamentales al inicio del SyE participativo	29
	Otro material de lectura	32

Mensajes principales

Esta sección será de utilidad para:

- *los gestores*, para que comprendan el alcance de sus responsabilidades en materia de SyE, cómo el SyE puede mejorar la adopción de decisiones y qué han de hacer para que el SyE contribuya al impacto del proyecto en la pobreza;
- *el personal de SyE*, para garantizar que el diseño del SyE se hace en función de la gestión orientada al impacto;
- *los consultores*, para garantizar que el diseño del SyE se hace en función de la gestión orientada al impacto;
- *el personal del FIDA y de la institución cooperante*, para que comprendan lo que se espera de los proyectos en lo referente a la gestión orientada al impacto y al papel del SyE.

- En esta sección se examinan los modos de utilizar el SyE en la gestión de los proyectos a fin de llevar al máximo su impacto en la reducción de la pobreza.
- La gestión orientada al impacto comprende cuatro funciones interrelacionadas:
 - guiar la estrategia general del proyecto
 - crear un entorno de aprendizaje
 - asegurar el funcionamiento eficaz del proyecto
 - estructurar y utilizar el sistema de SyE
- Para establecer un sistema de SyE que contribuya a la “gestión orientada al impacto” es necesario entender las principales funciones de la gestión y las necesidades de información.
- El SyE orientado al impacto dará los mejores resultados cuando las partes interesadas participen en un proceso creativo continuo para aprender a mejorar el proyecto.
- Un SyE participativo requiere que los diferentes interesados analicen la mejor manera de intervenir en el proyecto y lo que se necesita para que su participación sea significativa.



2.1 Perspectiva general de la utilización del SyE para la gestión orientada al impacto

El objetivo de los proyectos de desarrollo rural es mejorar la vida de la población rural pobre. En su condición de gestor de todo el proyecto, o de parte de él, ¿conoce usted siempre el impacto que se está logrando, y el porqué? Aprender de los éxitos y los fracasos mediante el seguimiento regular y la reflexión crítica es fundamental para orientar su intervención de modo que se logre el máximo del impacto. El seguimiento y la evaluación (SyE) es la clave de la “gestión orientada al impacto” (véase el recuadro 2-1).

La “gestión orientada al impacto” significa que deberá usted *reaccionar* ante las nuevas circunstancias y una mejor comprensión de la situación *adaptando* el proyecto de manera que tenga más probabilidades de alcanzar los impactos previstos. Esta adaptación puede requerir pequeñas modificaciones de las actividades, o revisiones estratégicas más amplias. La gestión orientada al impacto está condicionada a las limitaciones de cada proyecto. Mantenerse al corriente de las limitaciones internas y externas le permitirá adoptar expectativas realistas acerca de los ajustes y los logros.

Para practicar una gestión adaptativa, los encargados de la ejecución del proyecto y sus gestores deberán:

- entender el diseño del proyecto;
- reunir y analizar la información pertinente para adoptar decisiones acertadas;
- facilitar el aprendizaje con todos los principales interesados; y
- negociar las modificaciones requeridas.

Recuadro 2-1. Definiciones de seguimiento y de evaluación

Evaluar, en el sentido más amplio del término, significa simplemente “estimar o juzgar el valor o la utilidad de algo”. En la práctica, esto significa que los encargados de la ejecución deben adoptar una actitud indagadora para proceder a una evaluación continua. Las actividades de evaluación suelen ser de carácter más periódico y plantear cuestiones de mayor peso acerca de la marcha general y la orientación de un proyecto. Los procesos de autoevaluación se combinan bien con las evaluaciones externas.

El **seguimiento** contribuye a la autoevaluación continua proporcionando datos que facilitan percepciones mediante procesos formales e informales. El seguimiento formal consiste en recoger datos sobre indicadores seleccionados y preguntas de desempeño. El seguimiento informal consiste en valorar y compartir impresiones mediante conversaciones con las partes interesadas y observaciones sobre el terreno. El seguimiento se basa en la recolección regular de información y la verificación frecuente de los progresos a corto plazo, con los correspondientes análisis de las consecuencias para el proyecto.

No hay consenso acerca de la terminología de la planificación y el SyE. La presente Guía no hace una distinción absoluta entre “seguimiento” y “evaluación” porque, en la práctica, los dos mecanismos tienen puntos en común y forman parte de un proceso sistemático de aprendizaje participativo. Por ejemplo, si el seguimiento regular indica que no se están cumpliendo las previsiones, quizás sea necesario efectuar una evaluación temática más detenida para saber por qué deben introducirse cambios, y qué cambios introducir.

La gestión orientada al impacto sólo es posible si se dispone de información fidedigna sobre la marcha de las actividades y sus consecuencias, los motivos de los éxitos y fracasos y el contexto en que se desarrollan las actividades. Esta información es el producto de los procedimientos de SyE. El análisis de estos datos con las principales partes interesadas puede hacer que se adopten decisiones acertadas para mejorar el proyecto. Sólo cuando la información contribuya a una reducción más eficaz de la pobreza podrá decirse que el sistema de SyE ha sido de utilidad. Tomarse en serio la pobreza tiene consecuencias para el SyE, como pudo verificar el Servicio Rural Rangpur Dinajpur (RDRS), en Bangladesh. La necesidad de seleccionar con un criterio más estricto a los grupos aquejados de pobreza aguda ha hecho que ese organismo concentre su seguimiento en las familias a título individual, más que en los grupos de crédito. Esto permite al RDRS mejorar su nivel de responsabilización social y prestar mayor atención a los pobres del Bangladesh septentrional.

2.1.1 Los cuatro elementos de la gestión orientada al impacto

Para saber si practica la gestión orientada al impacto, el gráfico 2-1 le indicará si usted y los otros coejecutores están cumpliendo con los cuatro elementos básicos que les proporcionarán la información y las indicaciones que necesitan.

1. **Guiar la estrategia del proyecto para conseguir el impacto en la pobreza:** entender las metas y objetivos del proyecto, asignar los recursos disponibles y orientar las relaciones entre los interesados con objeto de conseguir el máximo impacto.
2. **Crear un entorno de aprendizaje:** estimular y ayudar a los participantes en el proyecto para que procedan a una reflexión crítica sobre los progresos logrados, aprendan de los errores y aporten ideas para introducir mejoras.
3. **Garantizar la eficacia de las operaciones:** planificar, organizar y verificar las aportaciones del personal, el equipo, los contratos con los asociados, los recursos financieros, los planes anuales y bianuales de trabajo y las comunicaciones, a fin de ejecutar las actividades de un modo eficaz y eficiente.
4. **Desarrollar y utilizar el sistema de SyE:** diseñar y aplicar procesos de recolección de información y aprendizaje reflexivo a fin de obtener indicaciones que ayuden a mejorar las operaciones y las orientaciones estratégicas.

Gráfico 2-1. Elementos clave de la gestión orientada al impacto



El cuadro 2-1 ofrece un ejemplo del modo en que una organización puede o no poner estas cuatro ideas en práctica. Los gestores de los proyectos podrán utilizar esta lista para comprobar los resultados del proyecto en lo relativo a la gestión orientada al impacto.

Cuadro 2-1. Ejemplos de proyectos que practican, o no practican, la gestión orientada al impacto

Elementos	Proyecto que practica la gestión orientada al impacto	Proyecto que no practica la gestión orientada al impacto
Atención prioritaria a la pobreza	Los coejecutores, incluidos los interesados directos, recogen datos sobre el impacto y se reúnen con regularidad para verificar si los impactos son visibles y cumplen las expectativas.	El proyecto confía la evaluación del impacto a organizaciones externas y se ocupa exclusivamente del seguimiento de la ejecución de las actividades.
Un entorno de aprendizaje	El personal del proyecto y de los coejecutores, y los interesados directos, examinan con regularidad y abiertamente los progresos y problemas. Los problemas y errores sirven para aprender a trabajar mejor. Todos sienten la suficiente confianza como para compartir sus ideas y observaciones con sus colegas y superiores.	El personal se ocupa exclusivamente de la ejecución de las actividades, sin preguntarse si éstas son pertinentes para las necesidades de los pobres locales. El personal del proyecto y de las organizaciones coejecutoras considera que sus ideas y sus observaciones no se tienen suficientemente en cuenta, y cuando ven que las cosas van mal no lo dicen. Pocas veces se les pide su opinión a los interesados directos.
Eficacia de las operaciones	Existen sistemas claros para verificar el desempeño del personal, la utilización de los equipos, etc. Todos conocen bien sus responsabilidades y plazos, y disponen de los recursos necesarios para hacer su trabajo. Los gestores asignan fondos suficientes y promueven las capacidades cuando es necesario.	Con frecuencia el personal no conoce bien lo que debería estar haciendo, o cuándo y dónde debería hacerlo. La coordinación de los vehículos y otros recursos es deficiente y a menudo no están disponibles a tiempo. Hay largos períodos de inactividad. No se hace ningún esfuerzo para suplir la falta de capacidades.
Un sistema de SyE que sirva de apoyo	El director del proyecto tiene un acceso fácil y rápido a la información sobre la marcha del proyecto. El personal y los coejecutores proporcionan información sobre los efectos directos y el impacto logrados. La información sobre la marcha del proyecto se comparte periódicamente con todos los interesados de un modo visualmente adecuado. En las paredes de la oficina se fijan notas de información actualizada, gráficos, organigramas e imágenes sobre la marcha del proyecto. Se emprenden estudios para explicar los problemas que van surgiendo. Los informes sobre el proyecto son interesantes e indican las ventajas y los inconvenientes y el modo en que se realizarán las mejoras.	Pocos conocen lo que ha logrado el proyecto hasta la fecha. No hay muchos indicios que permitan afirmar que las actividades del proyecto conducen a alguna parte. El SyE se considera en general una función externa de preparación de informes. Los informes del proyecto no son interesantes ni analíticos, y exageran los éxitos sin mencionar los problemas. Se comparte poca información con las partes interesadas.

2.1.2 Guiar la estrategia hacia el impacto en la pobreza

Un proyecto típico que recibe apoyo del FIDA dispone de unos siete años para lograr un impacto en la pobreza. La estrategia del proyecto se revisa por primera vez en la fase de puesta en marcha: ésta es una oportunidad única para obtener orientaciones estratégicas. Después, las actividades tienden a concentrarse en la instalación de las capacidades y los procedimientos, mientras que, hacia el final del proyecto, lo importante suele ser la consolidación del impacto y el desmantelamiento gradual de las operaciones. Así pues, las partes interesadas disponen de tres o cuatro años para adoptar medidas correctivas.

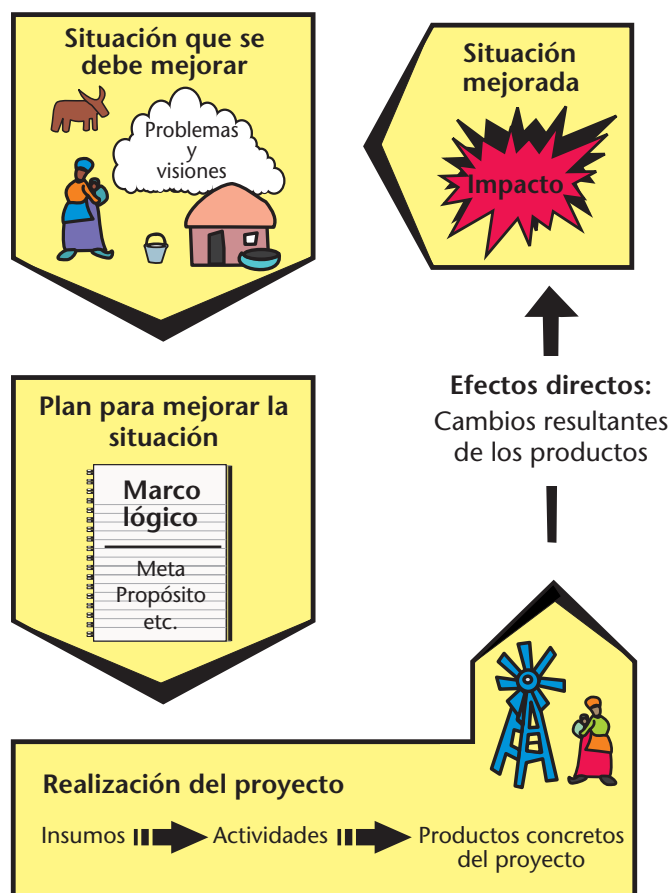
Para movilizar mejor los recursos y las asociaciones con miras a la lucha contra la pobreza, los encargados de la ejecución tienen que comprender la estrategia del proyecto y reorientarla cuando surjan problemas. Guiar la estrategia consiste, en gran parte, en hacer las preguntas adecuadas –y obtener las respuestas– en el momento propicio (véase el recuadro 2-2). Los procesos de SyE son fundamentales para adoptar decisiones conjuntas acerca de cómo ajustar la orientación del proyecto.

Recuadro 2-2. Cinco cuestiones estratégicas de SyE para la gestión orientada al impacto

- **Pertinencia:** ¿Es adecuado lo que estamos haciendo ahora para mejorar la situación planteada? ¿Nos ocupamos de las prioridades de los grupos-objetivo? ¿Por qué, o por qué no?
- **Efectividad:** ¿Se han cumplido los planes (propósitos, productos y actividades)? ¿Es correcta la lógica de la intervención? ¿Por qué, o por qué no? Lo que estamos haciendo ahora, ¿es lo mejor para obtener el máximo del impacto?
- **Eficiencia:** ¿Se utilizan los recursos del mejor modo posible? ¿Por qué, o por qué no? ¿Qué podríamos hacer de otra manera para mejorar la ejecución y conseguir el máximo del impacto, con un costo aceptable y sostenible?
- **Impacto:** ¿En qué medida ha contribuido el proyecto a la reducción de la pobreza (u otras metas a largo plazo)? ¿Por qué, o por qué no? ¿Qué consecuencias positivas o negativas imprevistas tuvo el proyecto? ¿Por qué se dieron estas consecuencias?
- **Sostenibilidad:** ¿Seguirá teniendo el proyecto un impacto positivo cuando se hayan agotado los fondos, dentro de cuatro o cinco años? ¿Por qué, o por qué no?

Todo proyecto sigue una lógica general (véase el gráfico 2-2 y el recuadro 2-3) que describe lo que tiene que alcanzarse, por qué y cómo. La lógica del proyecto comienza con la descripción de la situación que un grupo de interesados desea mejorar. La visión acerca de la manera de cambiar esta situación debe basarse en los problemas y las aspiraciones de las partes interesadas, y particularmente de la población rural pobre. Esta visión justifica la existencia del proyecto. Es inevitable que haya percepciones diferentes de los problemas principales, y de lo que se entiende por mejora. Por eso son tan importantes los métodos participativos de planificación (véanse los apartados 2.7 y 3.2, en los que figuran más detalles sobre la planificación participativa).

Gráfico 2-2. La estrategia del proyecto y su contexto local



Recuadro 2-3. De las actividades a los impactos, pasando por los efectos directos

Los **impactos** son los cambios introducidos en la vida de la población rural pobre o, más concretamente, las mejoras en su bienestar. Para reducir la pobreza, el equipo de un proyecto planea actividades concretas. Sin embargo, estas **actividades** no conducen directamente a los impactos; hay varias etapas intermedias, y otros muchos participantes que influyen en el impacto final. Por esa razón las actividades necesitan una dirección constante.

La mayoría de los métodos de planificación prevén dos etapas entre las actividades y los impactos: los productos y los efectos directos. Los **productos** son los bienes y los servicios que se obtienen por la intervención del proyecto. Los **efectos directos** son lo que ocurre después de que se han entregado los productos; son las primeras indicaciones del impacto y generalmente entrañan cambios inducidos por el proyecto en el comportamiento de las personas o las organizaciones. En los proyectos que reciben apoyo del FIDA, los impactos son a la vez los efectos directos y lo que sucede a la población rural pobre después de que éstos han tenido lugar.

Por ejemplo, el *producto* puede ser “la investigación y el desarrollo de un sistema mejorado de cultivo” en la zona del proyecto. El *efecto directo* será “la adopción del sistema mejorado del cultivo por los interesados directos previstos”. Después, el *impacto* será la mejora resultante de esta adopción en la situación financiera y en la seguridad alimentaria de quienes hayan adoptado el cambio.

Una vez que se disponga de una clara “jerarquía de objetivos” y el proyecto esté en marcha, guiar la estrategia del proyecto hacia el impacto en la pobreza es una práctica de manejo que consiste en verificar, cuestionar y corregir continuamente. La prueba de que se ha guiado adecuadamente la estrategia se ve cuando, de año en año, todas las partes interesadas pueden observar una mejora en el modo en que se realizan las actividades, en las relaciones entre los interesados y en la calidad de los productos del proyecto.

La reducción de la pobreza es una meta a largo plazo: por consiguiente, centrarse sólo en ella no es muy útil para la gestión cotidiana del proyecto. La reflexión sobre la orientación del proyecto, por ejemplo en reuniones mensuales o trimestrales, se concentrará en las actividades, productos y procesos, pero también en el ajuste de los supuestos en que se basa el proyecto. Es necesario proceder todos los años a una verificación minuciosa de la meta general de reducción de la pobreza, con vistas a la gestión orientada al impacto. Aquí es donde el seguimiento del impacto reviste toda su importancia.

2.1.3 Alentar el aprendizaje mediante la reflexión crítica y la participación

El éxito o fracaso de una intervención de desarrollo depende de los participantes. Su participación en el aprendizaje de cómo ir mejorando el proyecto a lo largo de su existencia es fundamental. Para el personal del proyecto y de los asociados, esto significa escuchar atenta y periódicamente las opiniones de los distintos grupos –y las suyas propias– acerca de lo que funciona y lo que no, y las explicaciones del porqué existen los problemas y lo que es necesario mejorar. El aprendizaje no se limita, desde luego, a “escuchar”, sino que hay que dar al personal del proyecto, a los coejecutores y a los interesados directos la oportunidad de reunirse y analizar sus experiencias en el proyecto. En la sección 8 se ofrecen ideas para alentar la reflexión y el análisis crítico.

Un buen sistema de SyE proporciona y comunica datos a los grupos interesados para ayudarles a analizar la marcha del proyecto. El SyE no es más –ni menos– que un proceso abierto de reflexión crítica y comunicación que tiene por objeto reforzar la participación en el proyecto. Para que el aprendizaje participativo sea el elemento central de una buena práctica de gestión hacen falta datos sobre las actividades del proyecto e informes sobre experiencias personales. Es necesario también que el personal del proyecto efectúe revisiones periódicas con los interesados directos, complementadas con aportaciones ocasionales de especialistas externos.

En muchas intervenciones de desarrollo la gente pierde su motivación si no se la invita a participar o no se crean las condiciones para que su participación sea significativa. La participación en el SyE tiene por objeto que las personas con opiniones pertinentes acerca del proyecto tengan la oportunidad de aprender cómo mejorarlo.

Detrás de esta simple afirmación se esconden dos preguntas. En primer lugar, *¿quién tiene una opinión pertinente?* Como no sería viable ni necesario incluir a todos en la preparación de un sistema de SyE, es preciso efectuar una selección. En segundo lugar, *¿cuál es el mejor modo de hacer participar a personas distintas?* La participación de diferentes partes interesadas en las principales tareas de SyE es algo que debe negociarse. ¿Quieren estas personas participar, y en qué condiciones, en:

- el diseño del sistema de SyE (preguntas que deben responderse, indicadores para la recolección de datos, elección de métodos y frecuencia, etc.);
- la recolección y la síntesis de los datos;
- el análisis para la adopción de decisiones encaminadas a mejorar las acciones;
- la comunicación y la retroalimentación de los resultados?

Un enfoque del SyE basado en el aprendizaje participativo tiene que complementarse con un estilo participativo de gestión. Si se quiere que muchas partes interesadas participen con éxito en el SyE, éstas deberán sentir que los gestores alientan y recompensan la reflexión crítica. Sólo entonces

todos podrán aprender de los problemas para mejorar el funcionamiento del proyecto. Si los gestores del proyecto ejercen preferentemente una función de control y sanción, los participantes no se arriesgarán a proponer innovaciones. Esto limitará considerablemente la capacidad del proyecto de practicar una gestión orientada al impacto.

2.1.4 Garantizar la eficacia de las operaciones

Para garantizar la eficacia de las operaciones es necesario establecer las condiciones prácticas y operacionales para una ejecución eficiente de las actividades del proyecto. Las operaciones se efectúan con arreglo al plan de trabajo y presupuesto anuales (PTPA) y a lo que se decide en las reuniones periódicas con los encargados de la ejecución y los interesados directos.

Un proyecto precisa planes de trabajo y presupuestos detallados, anuales y semestrales, para seis sectores:

1. **personal:** número de trabajadores, sueldos, capacidades y calidad del desempeño;
2. **equipo, bienes y oficinas:** cantidad y calidad de los materiales en cada lugar, procesos en marcha y recursos asignados para el mantenimiento;
3. **gestión de los contratos:** seguimiento y control de calidad de las partes de la ejecución subcontratadas, incluidos los contratos con las comunidades acerca de sus derechos y responsabilidades;
4. **finanzas:** control de los gastos para asignar o reasignar los recursos según sea necesario, y para efectuar las comprobaciones financieras prescritas por la ley;
5. **planificación del trabajo:** producción y seguimiento de planes de trabajo mensuales, semestrales y anuales para cada miembro del personal, los equipos de ejecución y el proyecto general;
6. **comunicaciones:** plazos de producción y difusión, y responsabilidades respecto de todos los comunicados; presentaciones y publicaciones con miras a la adopción compartida de decisiones y la responsabilización.

2.1.5 Etapas en la elaboración de un sistema de SyE

El gráfico 2-1 muestra que la gestión orientada al impacto se basa en el sistema de SyE. La preparación de un sistema de SyE consta de seis etapas (véase el apartado 2.5):

1. determinar el propósito y el alcance;
2. determinar las cuestiones relativas al desempeño, las necesidades de información y los indicadores;
3. planificar la recolección y la organización de la información;
4. planificar los procesos y ejercicios de reflexión crítica;
5. planificar una comunicación y preparación de informes de calidad;
6. planificar las condiciones y capacidades necesarias.

Por cada una de estas etapas de diseño se pasa dos veces. La primera en el contexto del informe de evaluación *ex ante*, cuando el equipo de diseño describe un marco general de SyE para cada uno de los seis elementos. La segunda durante la fase de puesta en marcha, cuando el personal del proyecto tiene que transformar el marco general de SyE en un plan operacional detallado de seguimiento y evaluación. Las seis etapas se examinan en detalle en las secciones 4 a 8.

Los productos del sistema de SyE proporcionarán respuesta a las cinco preguntas que guían la estrategia del proyecto. En lo relativo a las cuestiones del recuadro 2-2, la gestión operacional es más

frecuente y debe centrarse en la “eficacia” y la “eficiencia”. En una reflexión más estratégica, por ejemplo durante las revisiones anuales y las misiones de supervisión, se considerarán las cuestiones relativas a la “pertinencia”, el “impacto” y la “sostenibilidad”.

2.2 La gestión y el SyE

2.2.1 Principales ocasiones de proceder a una gestión orientada al impacto

Los cuatro elementos de la gestión orientada al impacto son los amplios procesos que deben tener lugar en todo proyecto. Pero, en el día a día, el personal del proyecto y de los coejecutores y los interesados directos desempeñan funciones de gestión más específicas, cada una de las cuales ofrece la oportunidad de volver a centrarse en los impactos.

- **Liderazgo:** proporcionar visión, orientación estratégica e inspiración
- **Planificación:** establecer y ajustar las metas y objetivos y decidir cuándo alcanzarlos y qué debe hacerse, cómo y por quién, incluida la asignación de recursos
- **Organización (interna y externa):** establecer las estructuras y procesos internos necesarios para el funcionamiento del proyecto, tener en cuenta el régimen político en el que se aplica el proyecto y coordinar el papel de los interesados
- **Personal:** emplear, supervisar, capacitar y motivar a los participantes
- **Comprobación:** verificar que las acciones planeadas se han llevado a cabo y que los recursos se han asignado y utilizado adecuadamente

La idea de la gestión orientada al impacto puede ponerse en práctica de un modo bastante sencillo en las actividades periódicas tales como las revisiones anuales del proyecto, las reuniones trimestrales y semestrales del personal y los coejecutores y las misiones de supervisión. Los proyectos existentes podrán aplicar fácilmente estas ideas en el contexto de sus procesos actuales, y los nuevos proyectos no tendrán dificultad para incorporarlas a sus procedimientos operativos.

Por ejemplo, una práctica cada vez más frecuente de los proyectos es efectuar *revisiones anuales con los interesados directos*, en el contexto del proceso de autoevaluación continua. Durante esta revisión, el personal, los asociados y las poblaciones locales discuten los datos derivados del seguimiento de las actividades, los productos y los efectos directos. Los participantes analizan los datos y los comparan con las metas del proyecto para ver si las actividades contribuyen o no a la reducción de la pobreza. Asimismo, se examina la calidad de la ejecución del proyecto y las relaciones entre los interesados. A continuación se formula el próximo plan de trabajo y presupuesto anual (PTPA) y se ajustan los planes de SyE. Esta autoevaluación y el desarrollo del PTPA sirven de base al informe anual sobre la marcha del proyecto, pero de los debates a nivel comunitario pueden inferirse otras cuestiones estratégicas (véase el recuadro 2-4). Así pues, el proceso de revisión anual reúne los cuatro elementos de la gestión orientada al impacto: impacto, estrategia, operaciones y SyE.

Recuadro 2-4. El cambio en la orientación estratégica del Proyecto de Servicios Agrícolas del Noroeste (Armenia)

En el diseño inicial del proyecto se incluyó un componente de desarrollo comunitario, con el propósito de financiar actividades e infraestructuras comunitarias. Sin embargo, una vez iniciado el proyecto, y después de celebrar conversaciones con las comunidades, el equipo del proyecto se percató de que un planteamiento más sostenible del proyecto podía consistir en utilizar esta financiación para estimular el desarrollo de empresas comunitarias en pequeña escala. Si estas empresas daban resultados positivos, la comunidad podía invertir en sus propias necesidades infraestructurales, como el suministro de agua y las escuelas. El equipo del proyecto consideró que el enfoque consistente en promover una mayor autosuficiencia económica tendría un impacto más duradero. Con el acuerdo de los interesados directos, el personal del proyecto, el Gobierno y el FIDA, se modificó la estrategia del proyecto con la finalidad indicada. Ahora es preciso verificar si el supuesto en que se basa el proyecto, de que las personas invertirán en sus propias necesidades infraestructurales, es correcto. Si no es así, tal vez será necesario reconsiderar la estrategia del proyecto.

Las reuniones trimestrales y semestrales de revisión y planificación pueden surtir efectos similares a la revisión anual participativa, quizás con menos interesados y más debates sobre la calidad de la ejecución y las vinculaciones con las partes interesadas. El uso de datos de seguimiento en los debates puede cuestionar las impresiones y supuestos de las personas y promover el análisis de lo que está sucediendo realmente. A continuación, los informes trimestrales y semestrales pueden centrarse en la realización de las actividades, el análisis de los logros y problemas principales y, lo que es más importante, el modo de mejorar la ejecución. Estas autoevaluaciones, realizadas con regularidad y encaminadas a promover mejoras, son la prueba de que existe un entorno sano de aprendizaje orientado al logro del impacto, gracias a la eficacia con que se organizan y ejecutan las operaciones.

En las misiones de supervisión y las revisiones de medio término (RMT) coinciden también los cuatro aspectos de la gestión orientada al impacto. Pero un proyecto no puede basarse únicamente en esos cuatro aspectos, ya que las RMT se efectúan cuando el proyecto ya está muy adelantado (véase el recuadro 2-5) y las misiones de supervisión no son siempre lo suficientemente pormenorizadas ni se efectúan en el momento oportuno para influir en el impacto. Los encargados de la ejecución del proyecto que se asumen la responsabilidad de su propio proceso de aprendizaje podrán adoptar las medidas correctivas cuando haga falta y no cuando sea demasiado tarde. Esta acción consiste en rectificar los errores, fomentar las prácticas adecuadas, responder a los cambios contextuales mediante la reconsideración de las actividades y los procesos y aprovechar las nuevas oportunidades.

Recuadro 2-5. La gestión orientada al impacto: ¡no espere a la revisión de medio término!

Muchos proyectos que reciben apoyo del FIDA no empiezan a prestar atención al SyE hasta la fase de la revisión de medio término. Este inicio tardío del SyE no es, evidentemente, conveniente. Por ejemplo, según un informe de una misión de supervisión de 1997, el seguimiento del proyecto por parte de las esferas gubernamentales no era muy efectivo ya que los impactos cualitativos no se tenían en cuenta. Con arreglo al convenio de préstamo, el Gobierno debía haber instituido los mecanismos institucionales necesarios para el seguimiento y la evaluación de la marcha del proyecto, incluido el impacto en los interesados directos. Sin embargo, aunque el proyecto se emprendió en 1995, estos mecanismos no se establecieron hasta septiembre de 1997. Hasta entonces no se observó la presencia de un sistema adecuado de SyE en los informes de supervisión o en los memorandos relativos al proyecto. La única fuente de evaluación del impacto era la revisión de medio término de la situación, realizado por un centro local de investigación.

2.2.2 Conocer las necesidades de información y planificar las oportunidades de aprendizaje

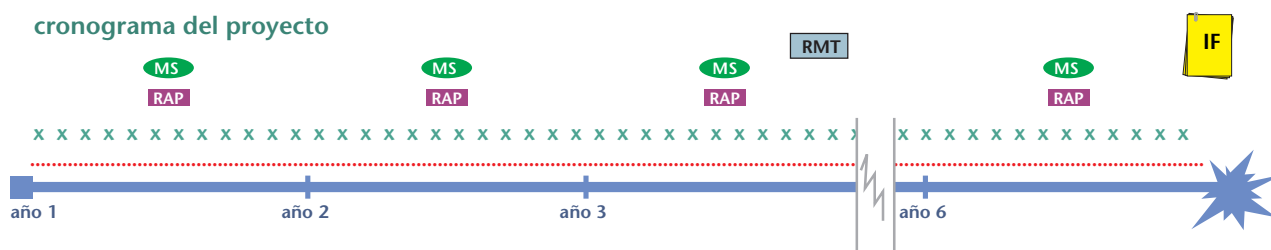
Conocer claramente las propias necesidades de información contribuye a la estructuración del sistema de SyE y, en particular, permite aprovechar al máximo iniciativas tales como las revisiones semestrales, las revisiones de medio término y las revisiones anuales participativas. Para verificar si su sistema de SyE proporciona la información que necesita, remítase usted a las cinco preguntas del recuadro 2-2. Si no dispone de toda la información, ello significa que deberá ajustar los procesos de SyE existentes.

No sólo los gestores tienen necesidades de información. Todos los participantes en el proyecto tienen tareas concretas que cumplir y, por consiguiente, necesidades específicas de información. Un sistema de SyE debe considerar el mayor número de necesidades posible. Sólo entonces la gestión orientada al impacto se convertirá en un proceso de aprendizaje participativo. En la sección 5 se indican algunos medios de satisfacer las diferentes necesidades de información. Con esta finalidad, todos los proyectos deben contar con una serie de actividades de aprendizaje. Por ejemplo, el proyecto TROPISSEC, en Nicaragua, trata de obtener insumos de 16 actividades organizadas y fuentes de información distintos (véase el subapartado 2.7.2).

Si desea utilizar la información con la máxima eficacia para la gestión orientada al impacto, piense en los principales momentos de la vida del proyecto en que se adoptan decisiones estratégicas que permiten acercarse más al impacto en la reducción de la pobreza (véase el gráfico 2-3). La información derivada del SyE será extremadamente útil si contribuye a la adopción de estas decisiones.

La reflexión sobre estas ocasiones fundamentales vistas como oportunidades de aprendizaje para la gestión orientada al impacto puede poner de manifiesto su utilidad si se las considera ejercicios de dirección estratégica, más que ejercicios obligatorios. Es necesario que el nivel de debate y el tipo de decisión sean los más adecuados para cada actividad organizada. Por ejemplo, un proceso de revisión anual no suele ser el mejor momento para discutir el modo de organizar la entrega de material de oficina a los grupos de las aldeas. Tampoco una reunión semanal del personal es el lugar adecuado para llegar a un acuerdo sobre los nuevos términos de los contratos con los asociados.

Gráfico 2-3. Secuencia de oportunidades de aprendizaje durante el ciclo del proyecto



Principales posibilidades de aprendizaje

- **reuniones semanales del personal:** se señalan los problemas de ejecución y se rectifican, y se valoran los éxitos
- X X **reuniones mensuales de los asociados:** se verifican las responsabilidades y los calendarios y se rectifican los problemas
- RAP **revisiones anuales participativas:** se revisan las relaciones y el impacto, se debaten los problemas y se rectifican
- MS **misiones de supervisión:** se revisan las relaciones con los asociados, se evalúan los procedimientos y los avances
- RMT **revisión de medio término:** se revisan los avances hacia el impacto, se evalúan las orientaciones estratégicas y se realizan cambios importantes
- IF **presentación de informes finales:** se celebran los principales éxitos y se identifican los errores, y en ambos casos se derivan lecciones aprendidas

2.2.3 Reconocer los obstáculos operacionales en el contexto del proyecto, y proceder a su seguimiento

Entender el contexto es fundamental para evaluar la pertinencia de la estrategia y las actividades, prever los problemas operacionales y juzgar la contribución del proyecto, y también para diseñar los aspectos de SyE de un proyecto.

Usted puede empezar a desenmarañar la contribución del proyecto analizando la evolución de las intervenciones, junto con otras influencias externas paralelas que afectan a los interesados directos. La actualización continua del contexto facilita la adaptación de la estrategia y las operaciones del proyecto durante su ejecución. Un examen sistemático y periódico de las condiciones operacionales permite anticipar algunas de las cuestiones funcionales que pueden plantearse. Por ejemplo, el director de un proyecto en Nepal recibe informes trimestrales de “seguimiento de la situación política” para entender en qué puede resultar afectado el proyecto. Estos informes incluyen una breve descripción de los sucesos críticos del período, como la situación de seguridad o inseguridad, las medidas gubernamentales, manifestaciones y procesos de diálogo, y sus consecuencias. La información procede de informantes clave, periódicos, radio y televisión, y es esencial para decidir si deben o no suspenderse las actividades en una zona que no resulte segura.

Como los contextos no son los mismos en los diferentes proyectos ni a lo largo de la vida de un proyecto, las limitaciones y las estrategias para superarlas también variarán (véase el recuadro 2-6). Es importante ajustar la estrategia y la ejecución del proyecto en la medida en que lo permitan las circunstancias. El primer elemento de la gestión orientada al impacto –guiar la estrategia del proyecto (véase el apartado 2.3)– puede ser especialmente útil para hacer frente a un cambio en el contexto. La sección 3, que trata de la adaptación del diseño inicial del proyecto, ofrece algunas ideas útiles al respecto.

Recuadro 2-6. Contextos favorables y limitativos

- Guatemala: En la fase de puesta en marcha de un proyecto, los cambios políticos y socioeconómicos hicieron necesario redimensionar las funciones del estado y descentralizarlas. El proyecto respondió con una nueva estrategia, consistente en involucrar a los actores locales (especialmente las organizaciones de base) en un proceso continuo de planificación y evaluación, que facilitó la descentralización gradual de los servicios del proyecto. Así pues, una “limitación” operativa se convirtió en un factor positivo que dio lugar a formas más participativas de seguimiento y autoevaluación.
- Ghana: En 1996, los clientes se quejaron de que veían muy pocas veces a los intermediarios, es decir, los bancos que proporcionaban el crédito. A raíz de esta queja, el proyecto creó un “ciclo de capacitación” para facilitar un seguimiento y asesoramiento constantes. Esto creó un nuevo problema, el de la disponibilidad de personal en los bancos. Aunque se previó que tres funcionarios de cada banco se ocuparían del seguimiento de los clientes, a menudo en la práctica sólo había uno, a causa de la política de no contratación del Gobierno.

Los participantes en el diseño de un proyecto necesitan comprender las cuestiones contextuales. Puede ocurrir que, sin saberlo, los equipos de diseño especifiquen ciertas modalidades de funcionamiento y relaciones de organización que causan problemas importantes para la negociación y ejecución de un SyE adecuado (en la sección 4 figuran más detalles sobre el diseño del SyE). En los cuadros 2-2 a 2-4 figura una lista de características de los proyectos y los contextos que afectan a la gestión del proyecto y al SyE. En su calidad de director de un proyecto, o de persona responsable del SyE, le conviene tener en cuenta esa lista cuando decida la orientación que deba darse al sistema de SyE.

Cuadro 2-2. Características del proyecto con consecuencias metodológicas

✓ ¿Cuántos coejecutores se han previsto?	Cuanto más coejecutores haya, más tiempo hará falta para fortalecer las capacidades y negociar un sistema de SyE que satisfaga todas las necesidades de información y sea auténticamente compartido.
✓ ¿Qué aspectos de la cultura local y del sistema de gobierno pueden contribuir a los procesos participativos, u obstaculizarlos?	Las culturas locales y las formas de organización existentes pueden ayudar u obstaculizar los intentos de conseguir un SyE más participativo.
✓ ¿Cuál es la institución cooperante, y que opina o exige del SyE?	Asegúrese de que las ideas de la institución cooperante y del FIDA acerca de los procedimientos y requisitos del SyE no se contradicen entre sí. Pida a ambas entidades que aclaren lo que quieren o necesitan.
✓ ¿Cuán amplio es el marco cronológico del proyecto?	Cuanto más largos sean los plazos previstos, más tiempo tendrá usted para estructurar un SyE eficaz con todos los interesados. Sin embargo, también será mayor la presión para producir un impacto de vasto alcance y la necesidad de ajustar el proyecto en ejecución, en respuesta a los cambios del contexto.
✓ ¿Qué proporción del diseño del proyecto es fija?	El conocimiento de los límites para la adaptación del proyecto le permitirá concentrar su reflexión crítica en los sectores donde es posible un cambio estratégico.
✓ ¿Se han incorporado al proyecto oportunidades de aprendizaje?	Cuanto menos oportunidades se hayan incorporado, más difícil será prever incentivos para que el SyE se utilice como un instrumento auténtico de aprendizaje a fin de ajustar la estrategia y las operaciones del proyecto.

Cuadro 2-3. Características del proyecto con consecuencias para la comunicación

✓ ¿Qué dimensiones tienen las operaciones del proyecto, y cuál es su grado de descentralización?	Cuanto mayores y más descentralizadas sean las operaciones, más descentralizado podrá ser el análisis de los datos de SyE y más atención deberá prestarse a la organización de los flujos de comunicación a fin de que los gestores se mantengan al corriente de lo que sucede a nivel local.
✓ ¿Hasta qué punto está descentralizado el Gobierno en la zona del proyecto?	Cuanto más descentralizado esté, más posibilidades habrá, teóricamente, de que la parte interesada participe en el SyE, y más opciones de responsabilizarse ante el nivel inferior, como forma de transparencia orientada al beneficiario.
✓ ¿Hasta qué punto la tradición de gobierno en el país o zona del proyecto es jerárquica?	La forma de gobierno puede imponer o prohibir la participación de diversos niveles de la función pública en el SyE, y dar lugar a una mayor o menor burocracia.
✓ ¿Cuán receptivas son las culturas locales a compartir los problemas y aprender de los errores?	Los contextos histórico-culturales determinarán la medida en que puedan someterse a reflexión crítica ciertos tipos de información, y en que las personas aprendan de los errores y compartan los problemas.
✓ ¿A cuántos organismos de financiación y coejecutores debe informar la dirección del proyecto, y cuáles son sus necesidades?	Cuanto mayor sea la diversidad y el número de organismos de financiación y coejecutores, más habrá que procurar mantener un nivel de viabilidad de las diferentes demandas de responsabilización y presentación de informes.

Cuadro 2-4. Características del proyecto con consecuencias en la calidad de la información

✓ ¿Se ejecuta el proyecto en una zona de disturbios civiles?	En las zonas conflictivas, el hecho de que los proyectos no puedan emprenderse o deban suspenderse discrecionalmente pondrá en peligro la continuidad de la ejecución y, por consiguiente, la evaluación de la marcha del proyecto, además de hacer más difícil la atribución del impacto debido a la fuerte influencia de factores externos.
✓ ¿Qué estilo operacional tiene el proyecto?	Diferentes clases de proyectos (más o menos descentralizados o sin limitación previa) deberán considerar distintos tipos de indicadores para evaluar la calidad de los procesos.
✓ ¿Hasta qué punto está descentralizado el Gobierno en la zona del proyecto y se inspira en principios de “buen gobierno”?	Cuanto menos transparente sea el sector gubernamental, más difícil será obtener y utilizar datos muy críticos que surjan del sistema de SyE.
✓ ¿Qué tipo de metas de desarrollo trata de alcanzar el proyecto?	Según cual sea el enfoque del proyecto, el impacto en el alivio de la pobreza será más o menos directo y afectará al modo en que se realice la evaluación del impacto y se demuestre claramente la atribución.
✓ ¿Está centrado el proyecto en los cambios físicos, en las capacidades humanas, o en ambas cosas?	Según que las metas del proyecto sean más cuantitativas y orientadas al cambio físico, o den prioridad al desarrollo de las capacidades y a la potenciación, serán distintos los requisitos de la evaluación del impacto a largo plazo, en relación con la mejora de la calidad de vida.
✓ ¿Qué superficie abarca el proyecto?	Cuanto mayor sea la cobertura geográfica del proyecto, mayor será el esfuerzo consciente que deberá hacerse para entender los puntos de vista de los pobladores de la zona y evaluar su nivel de actividad.

2.3 Guiar la estrategia del proyecto hacia el impacto en la pobreza

2.3.1 La estrategia del proyecto

Consideremos ahora más detalladamente el primero de los cuatro elementos de la gestión orientada al impacto: la estrategia del proyecto y el modo de guiarla.

El principal producto de la fase de formulación es el borrador de una estrategia para el proyecto. La estrategia consiste en una jerarquía de objetivos y una descripción de los mecanismos y recursos necesarios para la ejecución. La estrategia sirve de base para el informe de evaluación *ex ante* del proyecto. En los proyectos que reciben el apoyo del FIDA, la estrategia se apoya en el enfoque del marco lógico (EML) y los objetivos del proyecto se resumen en forma de una relación jerárquica en la matriz del marco lógico (véase la sección 3). Sea cual fuere el modo en que se formulen la estrategia y los objetivos del proyecto, las ideas expuestas en esta sección no perderán validez.

Toda estrategia de un proyecto simplifica necesariamente la realidad. La estrategia no puede describir todos los detalles de un contexto y del plan previsto. Esto significa que la estrategia documentada es un instrumento de gestión que debe ajustarse continuamente para reflejar los contextos reales y las necesidades cambiantes.

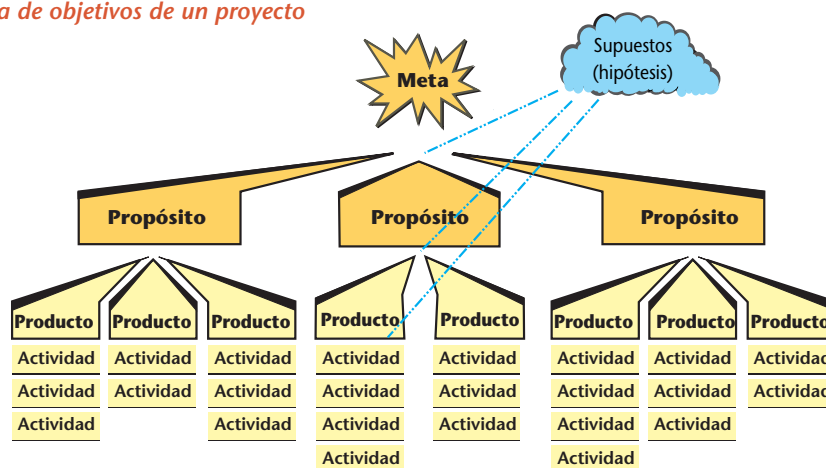
Es fundamental que desde un principio la estrategia del proyecto se exponga del modo más claro posible a todos los participantes. En un proyecto que recibía apoyo del FIDA ocurrió que el personal no entendía claramente en qué consistía el proyecto. El diseño inicial estaba mal formulado y había estado precedido de muy pocas consultas con las partes interesadas. Como el documento se entendía tan mal, el personal no se sentía motivado para investigar y responder a los problemas con que tropezaba, sino que aplicaba pasivamente todo lo indicado en el documento y se guiaba más por las actividades que por el impacto.

2.3.2 La jerarquía de objetivos y los supuestos

La jerarquía de objetivos es el eje en torno al que gira la estrategia del proyecto (véase el gráfico 2-4 y el recuadro 2-7). La jerarquía describe cómo las actividades de menor nivel contribuyen a los objetivos de nivel más elevado y cómo estos objetivos, a su vez, contribuyen a alcanzar el propósito (o propósitos) y la meta generales del proyecto.

El gráfico 2-4 muestra una jerarquía de objetivos con cuatro niveles y con supuestos intercalados entre cada uno de los niveles. Las organizaciones de desarrollo usan nombres diferentes para los niveles de la jerarquía de objetivos e incluso la cantidad de éstos puede variar (véase la sección 3). Sin embargo, todos los niveles pueden considerarse objetivos, ya que son cosas que los interesados en el proyecto desean alcanzar. Por ello se utiliza el término “jerarquía de objetivos” (aunque se habla también de “lógica de la intervención” y “resumen narrativo”). La jerarquía es la primera columna de la matriz del marco lógico y muestra cómo los “medios” conducen a los “fines” de una intervención.

Gráfico 2-4. Jerarquía de objetivos de un proyecto



Recuadro 2-7. Definiciones de los cuatro niveles de una jerarquía de objetivos

- **Meta:** objetivo a largo plazo, cambio de estado o mejora de la situación a los que se prevé contribuya una intervención de desarrollo, como un proyecto o un componente. En los proyectos que reciben apoyo del FIDA, la meta es cierta forma de reducción de la pobreza. La medida en que el proyecto contribuye al logro de la meta es el *impacto* del proyecto.
- **Propósito:** objetivo general del proyecto (o del componente), expresado en forma de cambios generales observables en el desempeño, el comportamiento o la condición de los recursos que el proyecto (o el componente) debe alcanzar. Los modelos de marco lógico utilizan un solo propósito, pero el FIDA reconoce que un proyecto complejo puede tener varios propósitos.
- **Productos:** bienes, servicios o resultados que deben proporcionar los encargados de la ejecución para que se alcance el propósito (o propósitos) del proyecto o del componente.
- **Actividades:** acciones adoptadas por los encargados de implementar el proyecto, que son necesarias para obtener los productos mediante la utilización de insumos tales como fondos, asistencia técnica u otro tipo de recursos.

Es esencial establecer claramente la lógica de la jerarquía con los coejecutores, incluidos los interesados directos, aunque ello no significa necesariamente que haya de utilizarse la terminología del marco lógico con ellos. Bastará con asegurarse de que existe un consenso sobre lo que debe ejecutarse a corto, medio o largo plazo, y cuáles son el propósito y la meta generales. Si la jerarquía no es lógica, se acabará fragmentando excesivamente las actividades y el producto será poco claro. Una lógica deficiente puede causar, desde luego, el fracaso del proyecto (véase el recuadro 2-8), o bien hacer que se prometa a la población rural pobre un impacto totalmente imposible dados los plazos y el presupuesto disponibles. Por último, si no se expresa claramente lo que se propone alcanzar en una fecha determinada, será muy difícil conocer con precisión cuál es el objeto del seguimiento y la evaluación.

Recuadro 2-8. Cómo afecta la lógica de la estrategia al éxito del proyecto¹

Un proyecto exitoso	Modelo teórico [lógico] apropiado + Buena ejecución = Éxito del proyecto
Fracaso teórico de un proyecto	Modelo teórico[lógico] incorrecto + Buena ejecución = Fracaso del proyecto
Fracaso en la ejecución	Modelo teórico [lógico] apropiado + Fracaso de la ejecución = Fracaso del proyecto
Fracaso absoluto	Modelo teórico incorrecto o ilógico + Fracaso de la ejecución = Fracaso del proyecto

El gráfico 2-4 muestra asimismo que la estrategia de un proyecto contiene muchos supuestos. Un supuesto es cualquier condición no sujeta al control directo del proyecto que es importante para su éxito. Hay dos tipos de supuestos: los factores externos y los relacionados con la lógica interna de causa y efecto (véase el recuadro 2-9). A medida que suba usted por la jerarquía de objetivos, tendrá que asumir más supuestos ya que con frecuencia el proyecto no es más que una de las muchas partes interesadas que contribuyen a la reducción de la pobreza rural, y por consiguiente hay un número creciente de cuestiones que escapan a su control directo.

Es necesario identificar los supuestos en la fase inicial de diseño del proyecto, pero muchas veces esto no se hace correctamente. Los supuestos son un instrumento importante para guiar la estrategia del proyecto. Identificarlos ayuda a saber si la estrategia del proyecto tiene posibilidades razonables de éxito, o si se basa en supuestos improbables. Verificar periódicamente los supuestos para ver cuáles ponen en peligro el proyecto, actualizarlos con la mejor comprensión derivada de la experiencia, e identificar nuevos supuestos, es esencial para guiar la estrategia del proyecto. En la sección 3 se exponen varias ideas para trabajar con los supuestos, en el contexto del sistema de SyE.

Recuadro 2-9. Trabajar con supuestos

El programa WUPAP, en Nepal, se basa en los siguientes supuestos en relación con uno de sus productos deseados, a saber, “ejecutar un programa de microfinanciación que incluya la capacitación, el crédito y el ahorro”:

- las tendencias y fluctuaciones del mercado no afectan desfavorablemente a la viabilidad económica de las actividades agrícolas o no agrícolas;
- el personal del proyecto está adecuadamente capacitado y motivado;
- los grupos destinatarios están deseosos de participar de un modo eficaz en el proyecto, y son capaces de hacerlo.

La mayoría de los diseños de proyectos incluyen supuestos de este tipo, que describen los factores externos necesarios para que el proyecto tenga éxito. Por ejemplo, la mejora del regadío puede basarse en el supuesto de que se dispondrá de abastecimiento continuo de agua de una presa. Pero la presa podría obstruirse con cieno como consecuencia de una gestión ambiental deficiente, o el Gobierno podría decidir desviar el agua a otros usuarios por motivos políticos. Al identificar estos supuestos, los encargados de la ejecución del proyecto pueden aceptar los que escapan a su control directo, o ver si pueden hacer algo para reducir los riesgos externos.

No obstante, los supuestos basados en la lógica interna de causa y efecto son igualmente importantes y reciben menos atención. Por ejemplo, un proyecto en Malí que recibe apoyo del FIDA invierte en la construcción de mercados cubiertos en zonas aisladas, como estrategia para la reducción de la pobreza. Esto significa que se supone que la presencia física de esos mercados aumentará los ingresos de las familias. Pero, ¿quién tiene acceso a estos mercados?, ¿se utilizarán?, ¿hay productos que intercambiar en ellos?, ¿aumentarán verdaderamente los ingresos de las personas que los utilizan para intercambiar productos? Si aumentan los ingresos de las familias, ¿quién controla cómo se gastan esos ingresos?, ¿se dedicarán a comprar artículos de primera necesidad? Estos son ejemplos de los supuestos basados en la lógica interna en los que se apoya una simple afirmación como “los mercados reducirán la pobreza en las zonas aisladas”.

Formular supuestos explícitos le ayudará a detectar los puntos débiles de la jerarquía de objetivos y le indicará qué se debe ajustar. Asimismo, es un medio muy útil para analizar los datos derivados del seguimiento. Por ejemplo, en una iniciativa agroforestal en el sudeste del Brasil, los agricultores participantes que vigilaban sus inversiones en experimentos en la explotación se vieron desagradablemente sorprendidos al comprobar el tiempo que seguían dedicando al proyecto después de tantos años, y lo poco que había aumentado la productividad. Esto hizo que todos rechazaran el supuesto original de que los agricultores pobres obtendrían beneficios suficientes de su trabajo en un plazo de dos años. El componente sobre agrosilvicultura del proyecto se revisó, adoptándose un supuesto más adecuado de una tasa inferior de rendimiento para los agricultores, y por consiguiente un nivel más realista del impacto previsto.

2.3.3 Responsabilización y ajuste de la estrategia del proyecto

Para ajustar la estrategia del proyecto es necesario saber hasta qué punto se puede ser flexible. Hay dos maneras de adaptar los proyectos:

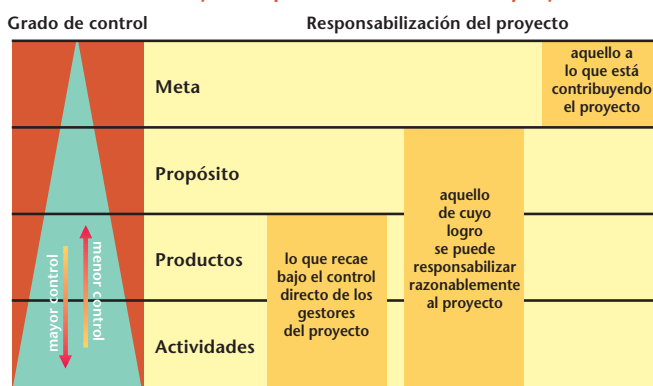
1. *Si los proyectos se diseñan en forma de estrategias abiertas, indicando las directrices generales pero dando libertad a los asociados para definir los detalles de las operaciones y de las actividades, deberá usted refinar la estrategia del proyecto a medida que avanza en su ejecución. Cuanto más flexible sea el diseño, más necesitará un buen sistema de SyE para obtener información que pueda ser de utilidad.*
2. *Si el proyecto tiene un diseño rígido, los datos derivados del SyE pueden llevar a los coejecutores a concluir que algunas actividades, procesos o relaciones ya no son pertinentes, porque otras son*

más necesarias. Su ajuste de la estrategia del proyecto se basará en una comprensión mejor de lo que hace falta para reducir la pobreza en la zona.

Para ajustar la estrategia también es necesario determinar claramente de qué es responsable la dirección del proyecto. Usted deberá introducir los ajustes necesarios para convencerse de que puede cumplir aquello de lo que es responsable, ni más ni menos.

El control del proyecto sobre los factores del entorno que influyen en el logro de los objetivos disminuye en cada nivel de la jerarquía de objetivos (véase el gráfico 2-5). Al nivel de las “actividades”, los encargados de ejecutar el proyecto ejercen un control considerable. No es probable que los factores externos pongan en grave peligro la ejecución de las actividades. Sin embargo, a nivel de la “meta” hay muchos factores que escapan al control directo de los encargados de la ejecución, y que influirán en el impacto. A este nivel, el proyecto es una de las muchas partes interesadas que contribuyen a la reducción de la pobreza rural. Así pues, la responsabilización del proyecto ante los niveles más altos también disminuye, pero nunca desaparece por completo.

Gráfico 2-5. Los límites del control y la responsabilización en un proyecto



Un proyecto puede incluir, por ejemplo, actividades de capacitación de los agricultores; el proyecto puede controlar directamente el alquiler de los locales para la capacitación, la preparación de los materiales docentes, la contratación de un instructor calificado y la selección de los participantes adecuados. La asistencia de los posibles participantes ya se controla menos, y la posibilidad de que los conocimientos adquiridos por los participantes se utilicen efectivamente en el lugar de trabajo aún menos, o nada en absoluto. A la unidad de capacitación de un proyecto puede hacerse responsable de que la capacitación sea pertinente y accesible, pero no de que los agricultores reúnan todas las condiciones necesarias para poner en práctica en la explotación las nuevas técnicas que han aprendido.

Así pues, si cree que el propósito del proyecto sólo puede lograrse introduciendo ciertas adaptaciones, y es consciente de su responsabilidad de alcanzar los efectos directos previstos a nivel de propósito, deberá usted proceder necesariamente a revisar la estrategia (véase el recuadro 2-10). Es posible que tenga que negociar con los organismos de financiación y las organizaciones supervisoras para obtener su aprobación de los cambios propuestos. También es posible que deban negociarse los límites de la responsabilización con los organismos de financiación; esto sería indispensable para mantener las expectativas de impacto a un nivel realista.

Recuadro 2-10. Revisar la estrategia del proyecto

Un estudio de SyE realizado en la aldea de Challa, en China, sobre el impacto en el bienestar de la población de un proyecto de crédito que recibió el apoyo del FIDA, ponía de relieve la necesidad de un enfoque más integrado para reducir la pobreza. Aunque el crédito ha contribuido a aumentar la productividad de las explotaciones gracias a la mayor adopción de paquetes tecnológicos, esto no condujo automáticamente a un aumento de los ingresos y el bienestar. El estudio demostró que otros factores tales como las pérdidas poscosecha, la comercialización y la elaboración de productos agrícolas mermaron el aumento de los ingresos. Algunos factores, como las actividades no agrícolas generadoras de ingresos, se habían omitido incorrectamente en el diseño inicial. Por consiguiente, era necesario cambiar la estrategia del proyecto para plantear con un criterio más integrado los problemas de los agricultores. Se convocó una reunión de los dirigentes locales, otros interesados directos y diversos expertos, a fin de determinar en toda su complejidad los problemas, necesidades y prioridades de los agricultores, y así mejorar la estrategia.

2.3.4 Guiar la estrategia

Para guiar la estrategia del proyecto existen varios instrumentos de gestión.

1. La idea de *negociar y compartir las decisiones* con los coejecutores y los interesados directos parece tan obvia que puede pasar desapercibida. La búsqueda de un acuerdo sobre los cambios necesarios es la base de la guía estratégica, ya que aumenta las posibilidades de que se introduzcan efectivamente dichos cambios. También deberán negociarse los cambios con los organismos de financiación y las estructuras gubernamentales en que opera el proyecto. No todos los cambios serán posibles, pero con datos adecuados de SyE que expliquen por qué los cambios son convenientes, su espacio de maniobra podría aumentar.
2. La *jerarquía de objetivos* es un instrumento útil para las revisiones regulares (semestrales y anuales) y las actividades de planificación, en las cuales pueden compararse los logros con los objetivos y tratar de entender el porqué de las diferencias que inevitablemente se producirán. Muchas revisiones de la marcha de los proyectos se centran en las actividades, pero esto no es suficiente para la gestión orientada al impacto.

Lo que trata de alcanzar un proyecto es el nivel del propósito y el de la meta, mientras que los productos y las actividades describen cómo se piensa que se alcanzarán. Así pues, una revisión de la marcha del proyecto debe considerar el “cómo” y el “qué”. Considerando únicamente las actividades y los productos podría llegarse a la conclusión de que todo va conforme a los planes. Pero también es necesario preguntarse “¿Adónde nos lleva esto?” para saber si vamos por el buen camino respecto de los efectos directos y los impactos planeados. Ello contribuirá a evitar pérdidas de tiempo y de recursos en productos y actividades irrelevantes.

3. Los *supuestos* pueden revisarse periódicamente para verificar si siguen siendo válidos. Deben identificarse los nuevos supuestos que hayan surgido y eliminar los que ya no sean pertinentes.
4. Partiendo de su evaluación de los problemas, los éxitos y los supuestos revisados, *compruebe la pertinencia y la integridad de cada nivel de la jerarquía*. Añada nuevas actividades o productos y elimine los que no sean pertinentes con arreglo a su estimación. Ajuste los fines según sea necesario; para ello quizás se deba negociar con los organismos de financiación, sobre todo en los niveles más altos de la jerarquía.
5. *Un sistema de SyE* puede proporcionar datos para los procesos de reflexión sobre los puntos anteriores (1 a 4), y organizar dichos procesos.

En el recuadro 2-11 se explica cómo un proyecto en Venezuela evalúa los logros de sus componentes y los vincula con una mejora de la estrategia.

Cuadro 2-11. La autoevaluación con miras a la estimación estratégica en Venezuela

En Venezuela, PRODECOP analiza los resultados de los componentes del proyecto en cinco fases:

1. *Efectos directos previstos* (según los planes): estimar para cada objetivo, en una escala de 0 (no disponible) a 5 (excelente), si se alcanzaron los objetivos.
2. *Efectos directos no previstos*: describir los efectos directos y estimar si han aportado una contribución alta, media o baja al componente del proyecto.
3. *Factores que afectan a los efectos directos*: enumerar los factores y estimar si son positivos o negativos, y por qué.
4. *Posibles impactos alcanzados*: para cuatro niveles (interesados directos y comunidades, personal de PRODECOP, PRODECOP, otros programas u organizaciones), indicar los posibles impactos sociales, económicos, educativos y de otro tipo que podrían estarse produciendo.
5. *Medidas necesarias para mejorar el logro de los objetivos del componente*: enumerar todas las medidas que adoptará el proyecto por su cuenta, y todas las medidas que podrían ser responsabilidad de otras partes (indicando quiénes son).

Los datos de SyE para este análisis proceden de encuestas y de informantes clave. Se recorren las cinco fases para los tres componentes del proyecto: 1) fortalecimiento de las capacidades en materia de desarrollo y participación civil; 2) servicios financieros y sistema financiero rural; y 3) seguimiento y evaluación.

2.4 Crear un entorno de aprendizaje

2.4.1 ¿Qué es un entorno de aprendizaje?

El segundo elemento de la gestión orientada al impacto consiste en el entorno de aprendizaje que es necesario crear si se quiere que la población proporcione orientación estratégica y operacional en base a una reflexión crítica sobre lo que está ocurriendo.

¿Cómo puede saber si en su proyecto se está registrando un proceso activo de aprendizaje? Si puede responder sin dudar “Sí, esto es lo que está ocurriendo aquí” a los puntos siguientes esté seguro de que, en lo relativo a la gestión orientada al impacto, su proyecto va por buen camino para adquirir una cultura del aprendizaje basada en la reflexión crítica:

- ✓ Las personas sienten que sus ideas y sugerencias son apreciadas.
- ✓ Todos consideran que los errores y los fracasos son importantes para aprender y que no hay que avergonzarse de ellos.
- ✓ Todos los grupos principales que participan en la ejecución del proyecto se comunican abiertamente y con regularidad.
- ✓ Los encargados de la ejecución del proyecto, incluidos los interesados directos, discuten con regularidad y de modo informal sobre la marcha del proyecto, las relaciones y el modo de mejorar la acción.
- ✓ Los gestores escuchan atentamente a los demás y buscan conscientemente soluciones conjuntas.
- ✓ Durante las reuniones y talleres periódicos se reserva tiempo para examinar los errores y extraer lecciones aprendidas.
- ✓ La pregunta “¿Por qué ocurre esto?” se oye frecuentemente en las discusiones.

Es posible crear un entorno de aprendizaje tanto introduciendo numerosos cambios menores como con actividades y modificaciones de mayor envergadura. Un proyecto en Tanzania aplica más de 20 métodos de trabajo distintos para estimular el aprendizaje, que se aplican desde la fase de diseño del proyecto hasta la labor sobre el terreno y durante las revisiones anuales con los habitantes de la zona del proyecto. Un factor esencial es la actitud del personal de nivel superior y el ejemplo que da, y el diálogo entre los coejecutores (véase el recuadro 2-12).

Recuadro 2-12. Importancia de la retroalimentación para la creación de un entorno de aprendizaje

El equipo de gestión de PADEMER, un proyecto de desarrollo de la microempresa rural en Colombia, ha apostado decididamente por el SyE. Un éxito de la gestión ha sido su capacidad de actuar con la información derivada del SyE. Las visitas de seguimiento al terreno han dado lugar a la rescisión de contratos con algunos organismos de ejecución, y el cambio en los procesos de ejecución y retroalimentación ha servido para alentar a los coejecutores a adaptar sus estrategias. Cuatro veces al año éstos presentan informes financieros y técnicos a la unidad de SyE, que los analiza y corresponde con sus comentarios. Esta retroalimentación ha sido importante para los coejecutores, que así han aprendido la clase de información que es pertinente para los informes. Ahora los informes, en vez de limitarse a enumerar las actividades y metas alcanzadas, tratan sobre los resultados y los procesos.

2.4.2 Cómo afectan los estilos de gestión al aprendizaje

La directora de un proyecto en América Latina pide a sus colegas que evalúen su desempeño. Este tipo de actitud no es muy frecuente entre los gestores; y, sin embargo, con ello se envía un claro mensaje de que se es receptivo a las opiniones de los demás, y de que se está dispuesto a aprender de los compañeros de trabajo. Pocos gestores se seleccionan en función de sus técnicas de gestión y actitudes, pero todos ellos pueden tratar de mejorar su nivel de conocimientos. El personal de un proyecto señaló dos cualidades esenciales que deben poseer los directores de proyecto para contribuir al seguimiento y al aprendizaje:

- *Actitud:* la persona elegida para dirigir el proyecto debe comprender que el SyE es fundamental para el proyecto y que los responsables del SyE son colegas y no competidores.

- *Buena voluntad*: el director debe estar decidido a aprender y a crear un espíritu de equipo. Esto se conseguirá mediante el fomento de las relaciones entre los gestores y el personal, una retroalimentación y un diálogo abiertos y transparentes, y la asignación de recursos suficientes para el SyE.

Si bien el contexto cultural más amplio afectará a la creación del entorno de aprendizaje de un proyecto, el director puede influir en la cultura interna del proyecto. De dos proyectos en un mismo país, uno estaba mejor diseñado pero la gestión del sistema de SyE era deficiente, mientras que el otro adolecía de un diseño pobre pero estaba bien gestionado, y parecía dar mejores resultados. Una buena gestión puede resolver muchos problemas, incluso los derivados de un diseño deficiente.

No hacen falta técnicas complejas para alentar el aprendizaje (véase el recuadro 2-13). En Ghana, el director del Banco Mundial sigue una política de “puertas abiertas”. Si el personal del proyecto necesita hacer una consulta urgente, puede llamar directamente al director y a menudo obtiene de inmediato la aprobación verbal y el asesoramiento que necesita. Esto facilita la adopción de decisiones porque los miembros del equipo no tienen que hacer la consulta por carta, echarla al correo y esperar la respuesta. Esto ha sido especialmente útil para la gestión financiera y de compras. Una idea aún más sencilla se ha puesto en práctica en la India, donde el director de un proyecto tiene la costumbre de visitar frecuentemente a los grupos locales de desarrollo. Esto permite efectuar un seguimiento más cualitativo y obtener impresiones directas. El director del proyecto comunica sus impresiones por carta a todas las personas que ha visitado. En la sección 8 se exponen más ideas para alentar la reflexión crítica.

Recuadro 2-13. Compartir ideas evita la frustración del personal

Aunque los intercambios entre proyectos pueden estimular considerablemente el aprendizaje, los proyectos que reciben apoyo del FIDA tienden a operar como centros aislados de actividad. Esto puede evitarse mediante un estilo de gestión abierto. Dos proyectos que reciben apoyo del FIDA en un mismo país comparten metas similares y gran parte de su personal con el Departamento de Agricultura, incluido el coordinador provincial del proyecto y la persona encargada del seguimiento agrícola en la provincia; cada proyecto tiene su propio director; sin embargo, los respectivos directores pocas veces se entrevistan u organizan otro tipo de reunión para consolidar las experiencias de los proyectos o simplemente coordinar las actividades. Esto causa frustración entre el resto del personal del proyecto por las deficiencias resultantes en la orientación, la determinación de prioridades y las vinculaciones dentro de los proyectos y entre ellos. El personal tiene que repartir sus horarios de trabajo entre ambos proyectos y sus otras actividades no relacionadas con ellos.

En cambio, en un proyecto en Benin una de las fuentes más importantes de inspiración para la organización del SyE de las operaciones fueron los contactos, que empezaron un año antes, con otro proyecto cercano que recibe el apoyo del FIDA. Lo más importante fue la preparación de un manual de SyE dedicado específicamente, por ejemplo, a los modelos para registrar las conclusiones de SyE y para elaborar informes, como había hecho el primer proyecto. La documentación se tomó del primer proyecto, y los gestores han intercambiado visitas y reflexiones sobre el SyE.

2.4.3 Valorar los problemas para evitar los fracasos

Puede suceder que, al leer un informe sobre un proyecto que conocemos bien, nos percatemos de que lo que estamos leyendo se aparta considerablemente de la realidad. Es probable que en el informe no se mencione lo que funcionó mal en el proyecto.

En todo proyecto se plantean problemas cotidianos. Esto no quiere decir que el proyecto sea un fracaso; de hecho, los errores pueden contribuir a evitar los fracasos, pero sólo si se aprende de ellos. Es bien sabido que aprendemos más de los fracasos que de los éxitos. Siendo así, ¿no es extraño que todos tiendan a atribuir más importancia, a veces exageradamente, al éxito, mientras que minimizan los problemas y los fracasos?

Toda organización o individuo, por lo general, quiere dar una impresión de éxito. El deseo de dar buenas noticias está presente en todos los niveles del sistema, desde los ministerios y organismos de financiación hasta los informes sobre el terreno. Ello estimula el “mito del éxito” en los informes (véase el recuadro 2-14), con lo que se pierde una oportunidad fundamental de aprender.

Recuadro 2-14. Informes que no tienen debidamente en cuenta los fallos

En un proyecto se prepararon indicadores para clasificar las cooperativas con arreglo a su desempeño. Las cooperativas se clasificaron, pero el análisis fue superficial. Un alto funcionario dedicado al desarrollo de cooperativas hace constantemente un detalladísimo análisis del desempeño, mentalmente. Este funcionario dice que, si este análisis más extensivo no se comparte y documenta, el instrumento analítico puede dar la impresión de que la cooperativa está en una fase más adelantada de lo que en realidad está; por ejemplo, puede parecer que la cooperativa es capaz de operar independientemente, cuando en realidad no es probable que sea así. Al preguntarle por qué no incluye este análisis detallado en sus informes sobre las cooperativas, el funcionario explicó que los gestores y los responsables de los componentes querían mostrar resultados positivos. Si incluyera su análisis, muchas menos cooperativas conseguirían la clasificación de “satisfactorias” o “muy satisfactorias”. Un número excesivo de cooperativas clasificadas como “insatisfactorias” podría poner en peligro la financiación en curso.

Para crear un entorno de aprendizaje, las personas que ocupan cargos de autoridad pueden reconocer el problema de que los informes son excesivamente optimistas, y tratar de resolverlo. A continuación se exponen unas pocas ideas sencillas a fin de demostrar que los procedimientos para estimular el aprendizaje en el entorno de un proyecto no han de ser necesariamente difíciles. En la sección 8 se examina con más detalle el modo de facilitar la reflexión necesaria para que los errores se conviertan en una fuerza positiva de cambio.

- En los *informes trimestrales y anuales*, documente lo que funcionó bien y lo que no funcionó tan bien. Indique lo que el proyecto y los asociados van a hacer de un modo diferente como consecuencia del análisis de las causas de los errores.
- La innovación se puede valorar organizando un *concurso anual*, que premie, por ejemplo, al “miembro del equipo o extensionista con una actitud más innovadora”. Este tipo de reconocimiento público de quienes aplican criterios creativos y aceptan riesgos puede alentar a otras personas a adoptar una actitud más favorable al aprendizaje.
- En la cárcel más temida de la India, la prisión de Tihar, se adoptó una sencilla innovación consistente en un *buzón móvil de reclamaciones* conectado directamente con los altos cargos. Este buzón circula todos los días entre los reclusos y se transmite al director de la cárcel, lo que establece un vínculo directo con el proceso de adopción de decisiones. Un proyecto de desarrollo rural no es una cárcel, ni los interesados locales, reclusos; pero es igualmente importante que los gestores del proyecto obtengan una retroalimentación abierta y periódica, si quieren alcanzar sus objetivos. Es fácil organizar “buzones anónimos de ideas y reclamaciones” para que el personal de nivel superior las pueda examinar y actuar en consecuencia.
- Incluya a representantes bien seleccionados de los interesados directos en el *comité directivo* del proyecto. Esto puede hacer que las cuestiones importantes para la población rural pobre figuren constantemente en el programa, y facilitar el conocimiento de las opiniones que cuentan.

2.5 Garantizar la eficacia de las operaciones

Puede usted disponer de una gran estrategia y un equipo muy abierto enfrentado constantemente a nuevos desafíos, pero si la plantilla no está bien organizada, el equipo es caótico y las finanzas no se controlan adecuadamente, el proyecto no podrá disponer de un buen plan de trabajo y presupuesto anuales (PTPA) y no es probable que su impacto sea óptimo. “Garantizar la eficacia de las operaciones” significa establecer las condiciones prácticas y operacionales necesarias para realizar con eficiencia las actividades del proyecto. Las operaciones se inspiran en el PTPA. La estrategia del proyecto es la base del PTPA; el modo en que se ejecute éste determinará si las operaciones son eficaces o no.

Garantizar la eficacia de las operaciones no es el tema principal de esta Guía, por lo que lo examinaremos brevemente teniendo en cuenta las necesidades a este respecto y su relación con el SyE. En la sección 3 se exponen más ideas sobre el PTPA.

2.5.1 Sectores operacionales clave

Para que un proyecto sea operacional es necesario preparar planes e informes anuales y semestrales en los que se detallan las actividades y la utilización del presupuesto en seis sectores:

1. **Personal.** Se trata de organizar una plantilla con suficiente número de empleados y con las correspondientes escalas de salarios, y asegurarse de que sus capacidades son pertinentes y están actualizadas. Otro factor crucial es el proceso de evaluación del desempeño del personal. Aunque la productividad del personal y los asociados debe tenerse en cuenta, hay que atribuir mayor importancia a la calidad de su labor.
2. **Equipo, bienes y oficinas.** Este sector comprende los vehículos, el equipo de construcción y el material de oficina (incluidos las computadoras y los programas informáticos). Se trata de garantizar la disponibilidad de espacio operativo suficiente en la sede y en las zonas periféricas del proyecto, y de los procesos y recursos necesarios para su mantenimiento.
3. **Contratos de gestión.** Todos los proyectos subcontratan parcialmente sus actividades secundarias, e incluso, a veces, las más sustanciales. Por ejemplo, algunos proyectos que reciben apoyo del FIDA en América Latina operan íntegramente mediante subcontratos, lo que tiene muchas consecuencias para el SyE (véase la sección 1).
4. **Seguimiento financiero y auditoría.** Todos los proyectos son conscientes de la importancia de controlar los gastos, y están legalmente obligados a presentar auditorías financieras.
5. **Planificación del trabajo.** Deben preverse planes de trabajo mensuales, semestrales y anuales para cada miembro del personal y los coejecutores principales, para cada componente del proyecto y para el proyecto en su totalidad.
6. **Comunicaciones.** Es preciso confeccionar una lista que indique los tipos de comunicaciones y las responsabilidades para el siguiente período de planificación. En esta lista estarán incluidos los comunicados internos y las publicaciones destinadas a compartir la información con otros interesados, como los organismos de financiación.

2.5.2 Necesidades de información para garantizar la eficacia de las operaciones

En cada uno de estos sectores operacionales deben realizarse actividades de SyE para asegurarse de que los recursos, los procesos y la calidad son adecuados. Un examen de los sistemas de seguimiento de la información de la mayoría de los proyectos suele revelar un gran número de datos sobre los vehículos, los suministros, las finanzas, la plantilla, etc. En algunos proyectos, el seguimiento de estos insumos puede absorber mucho tiempo de la unidad de SyE. En el proyecto FODESA (Malí) se subcontratan todas las actividades de ejecución y su seguimiento. La unidad de SyE dedica una proporción considerable de su tiempo al seguimiento de un número elevadísimo de contratos.

Si bien la gestión operacional requiere la recolección y análisis de una gran cantidad de información, este nivel de seguimiento tiende a ser más sencillo que el de la estrategia del proyecto. En el cuadro 2-5 figura una lista de los sectores clave de la gestión de las operaciones, las principales tareas de gestión y las necesidades de información (véase también la sección 5).

Aunque es tentador tratar de conocer cada detalle de las operaciones, deberá usted tratar de limitarse a lo que “necesita saber”, evitando lo que “es bueno saber”. También hay que evitar que toda la información vaya a parar al nivel superior de la gestión, ya que ello bloquearía el proceso de adopción de decisiones. Sólo hay que compartir la información que los otros necesitan realmente. La información que usted “necesita saber” sobre las operaciones debe estar directamente relacionada con tres cuestiones básicas para cada sector operacional:

1. ¿Qué ha ocurrido con los fondos utilizados y a qué han dedicado su tiempo las personas?
2. ¿Cuál es el desempeño general de cada uno de estos aspectos: calidad del producto y calidad del proceso?

3. ¿La utilización de los vehículos, el desempeño del personal, la adquisición de material de oficina, etc. es lo bastante eficiente, o puede mejorarse?

Cuadro 2-5. Sectores clave de la gestión operacional, tareas de gestión y necesidades de información

Sector de gestión operacional	Tareas clave de gestión	Ejemplos de necesidades de información
Gestión del personal	<ul style="list-style-type: none"> - Preparar planes de trabajo para el personal, y proceder a su seguimiento - Evaluar el desempeño del personal 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes de trabajo trimestrales, semestrales y anuales para cada miembro del personal - Desempeño (cantidad y calidad) de cada empleado
Gestión de las instalaciones, edificios y equipo	<ul style="list-style-type: none"> - Adquirir y mantener el equipo - Asignar el equipo - Encontrar y mantener un espacio adecuado de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de activos - Utilización de vehículos - Programas, normas y responsabilidades de mantenimiento del equipo
Gestión de contratos	<ul style="list-style-type: none"> - Preparar los contratos - Supervisar su cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos de todos los contratistas y sus contratos - Cumplimiento de los contratos (puntualidad, calidad)
Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Asignar fondos a actividades y tareas - Presupuestar los gastos de seguimiento - Revisar los presupuestos según proceda 	<ul style="list-style-type: none"> - Información general sobre la gestión financiera del proyecto - Auditorías anuales
Planificación del trabajo y seguimiento de la actividad	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer la planificación anual, trimestral y semanal de las actividades - Asignar recursos a las actividades - Comprobar la marcha de las actividades, y responder a los problemas 	<ul style="list-style-type: none"> - Listas detalladas de actividades, subactividades y tareas para la obtención de los productos - Lista de recursos necesarios para cada actividad - Marcha de las actividades y las tareas
Gestión de la comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener al corriente a los interesados respecto de los trabajos y las actividades organizadas - Satisfacer las necesidades de preparación de informes 	<ul style="list-style-type: none"> - Calendario/responsabilidades de los plazos de presentación de informes - Base de datos sobre quién debe recibir qué - Base de datos sobre todos los documentos producidos

El seguimiento de los contactos con los beneficiarios puede darle nuevas ideas sobre sus operaciones. Para ello es necesario mantener contactos regulares con ellos y recabar sus opiniones acerca de los servicios y las estructuras del proyecto. Ello le permitirá determinar cómo puede el proyecto satisfacer mejor sus necesidades y exigencias. Un medio posible de obtener datos es llevar un registro de cada una de las partes interesadas de un proyecto. Pero esto sólo es posible con algunas bien seleccionadas que reciban un insumo específico y mensurable, como el crédito, y sólo para informaciones de carácter sencillo. Asimismo, se puede organizar un programa periódico de cuestionarios y encuestas con las siguientes preguntas, entre otras: ¿Conocen los interesados directos los servicios prestados por el proyecto?, ¿Qué proporción de ellos ha utilizado los servicios del proyecto por lo menos una vez?, ¿Qué problemas consideran prioritarios los interesados directos? Por último, las entrevistas informales pueden proporcionarle una información más directa sobre los éxitos y los problemas registrados. Hay que tratar de saber no sólo lo que ocurre, sino también por qué ocurre. En el anexo D figura una lista de otros métodos que pueden serle de utilidad.

2.6 Establecer y utilizar el sistema de SyE

2.6.1 ¿Qué es un sistema de SyE?

En el gráfico 2-1 *supra* se puede ver que las cuatro funciones de la gestión orientada al impacto precisan de un sistema operacional de SyE. El sistema de SyE es el conjunto de procesos de planificación, recolección y síntesis de la información, y reflexión y preparación de informes, junto con

las condiciones y capacidades complementarias, que son necesarios para que los productos de SyE representen una valiosa contribución a la adopción de decisiones y al aprendizaje. Las principales partes interesadas del proyecto deberán desarrollar conjuntamente los diferentes elementos del sistema, si desean utilizar los productos para mejorar la ejecución.

El establecimiento de un sistema de SyE comprende seis etapas que se recorren dos veces: generalmente durante el diseño inicial y, más en detalle, en la fase de puesta en marcha:

1. *Determinación del propósito y el alcance:* ¿por qué necesitamos el SyE y qué amplitud debe tener nuestro sistema de SyE?
2. *Identificación de las preguntas de desempeño, las necesidades de información y los indicadores:* ¿qué necesitamos saber para efectuar el seguimiento y la evaluación del proyecto, y gestionarlo bien?
3. *Planificación de la recolección y organización de la información:* ¿cómo reunir y organizar la información necesaria?
4. *Planificación de los procesos y ejercicios de reflexión crítica:* ¿cómo interpretaremos la información reunida, y cómo la utilizaremos para introducir mejoras?
5. *Planificación de comunicaciones e informes de calidad:* ¿qué queremos comunicar, cómo queremos comunicarlo y a quién lo tenemos que comunicar, en relación con las actividades y los procesos de nuestro proyecto?
6. *Planificación para obtener las condiciones y capacidades necesarias:* ¿qué se necesita para que el sistema de SyE funcione realmente?

Estas etapas pueden utilizarse al iniciar un nuevo proyecto o al revisar y ampliar el sistema de SyE de un proyecto existente. Puede suceder que los proyectos se hayan planeado en función de algunos de estos elementos de SyE, pero que carezcan de otros o no les atribuyan la suficiente importancia, y que el SyE no rinda al máximo nivel. Aunque parezca que deben tenerse en cuenta muchas cosas, en la práctica suele estar bastante claro. En el recuadro 2-15 se describe un proyecto en la India en el que se combinan varios elementos para formar un sistema de SyE.

Recuadro 2-15. Descripción general de un sistema profesional y eficiente de SyE en la India

El sistema de SyE del Proyecto de Crédito Rural en Maharashtra se componía de tres elementos:

1. *seguimiento del insumo/producto:* evaluar con regularidad la marcha del proyecto y su desempeño y responder a los problemas que puedan plantearse durante su ejecución;
2. *seguimiento del impacto y evaluación continua:* estimar el efecto del proyecto en sus beneficiarios (información recogida por los comités de desarrollo de las aldeas y complementada por el personal de SyE);
3. *evaluación externa y estudios concretos:* examinar el impacto a largo plazo del proyecto y las cuestiones especiales que se planteen durante su ejecución.

Este sistema de SyE tuvo éxito porque:

- La organización general era adecuada, y se disponía de una amplia red de oficinas sobre el terreno con personal de SyE de alta calidad, particularmente a nivel estatal.
- Con la ayuda de expertos locales, se organizaron talleres de introducción al SyE para familiarizar a los organismos de ejecución con las necesidades de seguimiento; estos talleres fueron seguidos de reuniones mensuales periódicas a nivel de distrito y talleres periódicos para compartir la información. Las reuniones aumentaron la claridad y la eficiencia del sistema de SyE y los impactos del proyecto.
- La retroalimentación fue específica y realizada con regularidad: el sistema del SyE proporcionaba una retroalimentación sistemática a los organismos participantes, después de analizar la información proveniente del terreno.
- Además de recoger datos con regularidad, se efectuaron encuestas a intervalos razonables y válidos (según fuera necesario). Por ejemplo, se realizó una evaluación a fondo del estado de los grupos de autoayuda.
- El análisis de datos fue sistemático y profesional e incluyó información detallada, por ejemplo sobre indicadores específicos de la pobreza.
- Hubo un buen nivel de participación de los interesados directos. Antes de que se constituyeran los comités de desarrollo de las aldeas, se organizó un cierto número de reuniones en las aldeas con las personas competentes, lo que puede explicar el nivel adecuado de participación de los interesados directos en los procesos del proyecto.

2.6.2 De los datos a las decisiones

Es necesaria una actitud crítica respecto de los datos para llegar a las decisiones, como demuestra el siguiente ejemplo, simple pero eficaz (véase también el recuadro 2-16). La oficial de un proyecto que recibía apoyo del FIDA en Bhadrachalam (India) examinó los resultados de sus programas escolares y observó que en una zona eran muy deficientes. Tras un análisis más detenido, la oficial determinó que los maestros de esta zona no habían recibido una formación adecuada. Se organizó un programa intensivo de capacitación, y los resultados acusaron una mejora significativa. Esta persona había utilizado adecuadamente los datos y la reflexión crítica para determinar la acción necesaria.

Recuadro 2-16. Pequeños pasos que permiten utilizar los datos en la adopción de decisiones

- El personal de un proyecto en Benin documentó los problemas planteados en los informes de SyE. Por ejemplo, los informes mencionaban que ciertos grupos locales no celebraban bastantes reuniones ni efectuaban un número suficiente de comprobaciones sobre el terreno para funcionar adecuadamente. De este modo, el proyecto pudo prestar asistencia a los grupos para modificar esta situación.
- En la India, un análisis de la información derivada del seguimiento de un proyecto de concesión de créditos reveló que, para que un grupo de autoayuda funcionara eficazmente, debía estar formado como máximo por 15 mujeres, de modo que éste fue el límite asignado a todos los grupos.
- En otro proyecto en la India, los gestores prescindieron de los difíciles mensajes de extensión agrícola tras observar, en las encuestas periódicas, que ciertos mensajes de capacitación más sencillos mejoraban los niveles de productividad agrícola.

La mayor parte del personal de los proyectos o de los asociados relaciona el seguimiento con “datos” o muchos cuadros de cifras. Consideran que, para proceder a un seguimiento adecuado, es importante dedicar tiempo a perfeccionar los indicadores. Así, muchos proyectos acaban preparando largas listas de datos numéricos que el personal cree necesarias, aunque gran parte de estos datos pocas veces influyen en la orientación del proyecto.

Los indicadores y otros tipos de información son fundamentales para el aprendizaje, pero por sí solos no facilitan la comprensión que necesita el personal del proyecto y de los asociados para guiar la estrategia y las operaciones. Es esencial llegar a un acuerdo sobre las repercusiones de los datos en la acción, con objeto de pasar a la fase de adopción de decisiones. Todo sistema adecuado de SyE comprende planes y métodos claros de análisis, comunicación y reflexión crítica con las partes interesadas pertinentes. En las secciones 6 y 8 se exponen ideas para llevar a cabo el proceso de reflexión e intercambio de conclusiones.

La documentación de las decisiones adoptadas tras reflexionar sobre los datos de SyE puede contribuir a estimular la ejecución (véanse los recuadros 2-11 y 2-17), pero los gestores también deben utilizar los documentos para asegurar la realización de medidas de acompañamiento. En un proyecto, el proceso de SyE identificó claramente a los responsables de los diversos cambios; sin embargo, los informes no se utilizaron nunca para verificar el desempeño y, por consiguiente, no se pidieron cuentas a nadie.

Recuadro 2-17. Formulario utilizado en el diseño de la gestión orientada a los resultados, exigido (entre otros) por el Ministerio de la Función Pública de Uganda para proponer medidas correctivas en los informes periódicos

Cuestión clave	Acción	Persona responsable	Plazos	Prueba de terminación

2.6.3 Equilibrar el aprendizaje interno con la responsabilización externa

Utilizar el SyE para apoyar el aprendizaje interno y la gestión del proyecto no significa que deba ignorarse la responsabilización más generalizada, ante los niveles superior e inferior. Los proyectos asumen importantes responsabilidades ante los interesados directos, los organismos públicos, los organismos de financiación y la sociedad en general, en relación con los gastos, actividades, efectos directos e impactos. A su vez, los organismos supervisores y de financiación deben demostrar su grado de responsabilización ante los gobiernos y los contribuyentes por las inversiones efectuadas. Este proceso no ha de ser necesariamente complejo (véase el recuadro 2-18).

Recuadro 2-18. “Historias de cambio” con fines de responsabilización (Davies (1998), véase Otro material de lectura)

La Comisión Cristiana para el Desarrollo de Bangladesh (CCDB) es una ONG que cuenta con una plantilla aproximada de 550 personas. Su principal programa va destinado a más de 46 000 personas en 785 aldeas de 10 distritos. Los participantes tienen acceso a tres tipos de asistencia: servicios de ahorro y crédito para grupos, destinados a satisfacer las necesidades de las familias; asistencia prorrateada a esos mismos grupos para actividades comunitarias; y formación profesional con fines principalmente de subsistencia. El carácter amplio y abierto de estas actividades planteaba un importante problema del diseño de un sistema para el seguimiento de los procesos y los efectos directos.

En 1994 se ensayó un sistema de seguimiento participativo que requería el abandono deliberado de los indicadores. El nuevo procedimiento se basaba principalmente en “historias de cambio”. Cada tres meses, grupos de crédito seleccionaban y describían el cambio más importante que se había producido en el grupo, en relación por lo menos con tres puntos de referencia:

- cambios en la vida de la población
- cambios en la participación de la población
- cambios en la sostenibilidad de las instituciones populares y sus actividades.

Estas historias se documentan de un modo sencillo para permitir su verificación. A fin de evitar que se envíen muchas historias a los organismos de financiación, en cada nivel del sistema del proyecto (extensionista, sus supervisores y personal de la oficina central) se seleccionan las historias que se consideran “más significativas”, y se justifica su elección. La CCDB ha aplicado este sistema durante varios años porque, según el director, facilita la responsabilización ante los donantes y permite apreciar los impactos en los participantes.

Disponer de información “suficiente” de SyE significa ser capaz de indicar, con confianza, lo que ocurre y por qué ocurre. También significa disponer de información suficiente para las distintas necesidades de los interesados del proyecto, informaciones que “es necesario –y no solamente bueno– conocer”.

Un buen sistema de SyE, diseñado para satisfacer las necesidades de información de la gestión interna orientada al impacto y al aprendizaje, producirá la información requerida para la responsabilización externa sin demasiado esfuerzo. El problema es que la mayoría de los proyectos operan en sentido contrario: primero tratan de hacer todo lo necesario para la preparación del informe, y a continuación dedican algo de tiempo a seleccionar sus propios procesos de aprendizaje.

¿Cómo saber si se está invirtiendo bastante en el aprendizaje? Cuando el SyE se integra en la gestión, no es posible aislarlo y verificar el tiempo que cada uno de los encargados de la ejecución debería dedicar, y dedica, al aprendizaje. No obstante, como regla práctica puede calcularse que los presupuestos de las actividades relacionadas con el SyE representan del 2% al 5% del presupuesto general del proyecto; esta cifra incluye los procesos y productos del aprendizaje y la responsabilización del SyE.

2.6.4 Mantener la sencillez

Un SyE adecuado es sofisticado en la información que genera pero sencillo en su estructura: puede consistir en algo tan sencillo como organizar reuniones participativas de revisión y planificación del PTPA, registrar las actividades realizadas y proceder al seguimiento del impacto de un conjunto muy limitado de indicadores clave. Un proyecto en Bangladesh agrupó sus seis actividades básicas de SyE del siguiente modo: talleres de interesados para el diseño del SyE del proyecto, seguimiento de la ejecución de las actividades, seguimiento financiero, seguimiento participativo del impacto para reforzar las organizaciones locales de las aldeas, SyE externo para evaluar los impactos generales en cada grupo y seguimiento técnico para las cuestiones concretas de investigación que pudieran plantearse.

Otro procedimiento sencillo consiste en ver el sistema básico de SyE como un conjunto de tres elementos, a los cuales pueden añadirse otros a medida que se adquiere mayor experiencia y cambian las necesidades:

1. proceder al seguimiento de los insumos y los productos de las operaciones y actividades;
2. organizar reuniones trimestrales con los principales interesados, para examinar la marcha del proyecto y los problemas de la ejecución;
3. proceder a una reflexión anual sobre las principales cuestiones relativas al impacto (véase el recuadro 2-19), como base para el PTPA.

Téngase en cuenta que éstas son ideas, no modelos que deban seguirse ciegamente.

Recuadro 2-19. El seguimiento del impacto mediante cinco cuestiones fundamentales: el caso de OXFAM

El Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre (OXFAM), una importante ONG internacional del Reino Unido, propone las cinco preguntas siguientes para orientar la reflexión:

- ¿Qué cambios fundamentales se han registrado en la vida de las personas? ¿Hasta qué punto son sostenibles?
- ¿Qué cambios en la equidad, y en particular en la equidad de género, se están registrando en los diferentes niveles?
- ¿Qué cambios en las políticas y las prácticas –y en las ideas y creencias– de estas instituciones han afectado a la vida de las personas que viven en la pobreza?
- ¿Qué ha cambiado en el grado de participación y control de las personas que viven en la pobreza respecto de los programas, procesos y decisiones que afectan a sus vidas?
- ¿Cuál ha sido la relación costo-eficacia de la promoción de estos cambios por parte de Oxfam y de otras entidades?

Usted puede responder a estas preguntas con diferentes grados de precisión, con la ayuda de diferentes interesados y con muy diversos métodos (véase el anexo D). Será necesario que decida el grado de elaboración de su sistema de SyE. No obstante, estas preguntas básicas contribuyen a estructurar los planes iniciales de los proyectos, con frecuencia excesivamente ambiciosos, para el seguimiento de grandes series de datos (véase también la sección 5). Para que esto sea válido –como ocurre con todo el SyE– es necesario que se lleven registros de las respuestas, se comparen de cuando en cuando, se compartan y se actúe en consecuencia.

2.7 Elementos básicos de un SyE participativo

2.7.1 Saber lo que significa la participación en el SyE

Para muchos de los miembros del personal de un proyecto, el SyE participativo (SyEP) tiene que ver con “hacer participar a la comunidad” sin que se sepa cómo, cuándo o dónde. En la mayoría de los proyectos, participar en el SyE es otro modo de decir “reunamos información de las poblaciones locales, utilizando algunos cuestionarios y métodos de diagramación”. Un proyecto, por ejemplo, sólo consulta a las poblaciones locales cuando el personal de SyE recoge datos, y no se las vuelve a consultar hasta que no se plantean problemas.

Pero el SyEP significa algo más que cambiar algunos métodos de recolección de datos. El proyecto NWFP, financiado por el Banco Mundial en Pakistán, amplió sus operaciones de seguimiento participativo haciendo que las comunidades controlasen la calidad de los subproyectos (véase *Otro material de lectura*). La proporción de abandonos de las organizaciones comunitarias disminuyó del 37% en la Fase 1 al 0% en la Fase 3. Los costos se han reducido en un 40% y los trabajos suelen ser de mejor calidad que los realizados con contratos del Gobierno. Si se quiere que la participación conduzca a un esfuerzo sostenido y a la potenciación de las capacidades, es necesario llegar a un planteamiento común y un proceso compartido de adopción de decisiones. Para ello es preciso ver el SyE conjunto como parte de una buena gestión. En el recuadro 2-20 se ofrece un ejemplo de SyEP basado en el aprendizaje conjunto y las decisiones compartidas.

Recuadro 2-20. Aprendizaje a nivel de distrito en la aldea de Chella, en Tanzania

En el curso de una reunión anual de revisión de un proyecto local de la asociación de usuarios del agua (AUA), se hizo a los oficiales de distrito tanzanianos una pregunta difícil de responder: “Dicen ustedes que el proyecto es nuestro y el plan de acción es de nuestra asociación. ¿Por qué no nos dicen cuánto cemento hace falta, por ejemplo, y lo que cuesta? ¿Por qué no nos confían el cemento, de manera que podamos tenerlo en depósito y suministrarlo al contratista según las necesidades... para que podamos ser responsables?”

A continuación se pidió al coordinador del proyecto su consentimiento –que dio– para que la asociación supervisara la utilización del cemento. La asociación asumió la responsabilidad de supervisar la distribución y el empleo del cemento, según los comprobantes de cantidad y las necesidades del contratista. Al final del proceso de rehabilitación, la asociación había conseguido ahorrar siete sacos de cemento, gracias a su “buena supervisión”. Los miembros de la asociación señalaron que si el personal del proyecto hubiera supervisado todo el contrato, probablemente no se hubiera conseguido un excedente. A continuación la asociación propuso vender el cemento excedentario y dedicar el producto de la venta a alimentar un fondo de explotación y mantenimiento. De resultados del debate en la reunión de revisión anual, y de otros ensayos con un grupo piloto, el proyecto modificó sus procedimientos de contratación atribuyendo una mayor responsabilidad en la supervisión de las obras a la AUA.

El SyEP no consiste únicamente en utilizar técnicas participativas para recoger información en un entorno convencional de seguimiento y evaluación, o en organizar un único taller para identificar los indicadores locales. Se trata de reconsiderar radicalmente quién asume y realiza el proceso, y quién aprende o se beneficia de las conclusiones. Un modo de reflexionar acerca de los niveles de participación en el SyE es el propuesto por Feuerstein (véase *Otro material de lectura*), que es una especialista en evaluación:

- Cuando usted escucha solamente opiniones locales y se lleva la información para analizarla por su cuenta, no hace más que *estudiar especímenes*.
- Cuando sólo comparte una porción de la información analizada con algunos de los interesados, lo que hace es *negarse abiertamente a compartir los resultados*.
- Cuando contrata a un facilitador externo para que dirija una evaluación participativa, está usted *excluyendo a los expertos*.
- Cuando el equipo del proyecto se reúne con el personal de las organizaciones asociadas y con el grupo destinatario, entonces puede hablarse de *asociación para el desarrollo*.

Apliquemos algunas de estas ideas a una situación cada vez más frecuente, la organización de un proceso participativo para la revisión anual del proyecto. Usted, en su calidad de director u oficial de SyE, tiene que adoptar decisiones presupuestarias y de personal en relación con esta importante ocasión de aprendizaje para el proyecto. Tiene usted tres opciones:

1. Contratar a un consultor durante un par de meses al año para que los principales interesados puedan aportar una contribución breve y específica a la labor.
2. Contratar a un consultor durante un máximo de seis meses en los dos primeros años del proyecto para diseñar un proceso con el personal y distribuirlo parcialmente, promoviendo así la capacidad del personal.
3. Reunirse con los asociados en el proyecto y los miembros de la comunidad en la fase de puesta en marcha y organizar un sistema conjunto de aprendizaje para todas las revisiones anuales futuras del proyecto.

Aunque esta última opción necesitará más tiempo y requerirá contraer algunos compromisos, se trata de una inversión en la creación de capacidades locales y en la identificación con el proyecto. Obsérvese que ello precisa una planificación consciente de las actividades de potenciación de las capacidades y una determinación realista de los plazos. Esta participación puede comenzar con la ejecución del proyecto, pero será preferible asegurar ya antes una amplia participación de los interesados (véase el recuadro 2-21).

Recuadro 2-21. La participación de los interesados en el diseño del proyecto contribuye más tarde al SyE

- Una gestora de un proyecto sobre biodiversidad en Ghana observó que el proceso participativo de adopción de decisiones en la fase de diseño mejoraba considerablemente la calidad de las actividades posteriores de SyE. Durante la fase de diseño, el equipo colaboró con las comunidades para promover la ejecución e incluir indicadores del impacto en el documento del proyecto. Según la gestora, la participación de los miembros de la comunidad en una fase anterior del proceso (en este caso la preparación de los indicadores), hizo que comprendieran mejor la justificación y la estrategia del proyecto y participaran más activamente en el SyE.
- En cambio, al inicio de otro proyecto sobre generación de ingresos, las entidades oficiales responsables organizaron un taller para detallar el marco lógico del proyecto. Los participantes en el taller (gestores y algunas ONG, potenciales asociadas) consideraron los aspectos operacionales de los indicadores de impacto propuestos. Todos los gestores expusieron sus necesidades y expectativas en materia de información, y se les pidió que prepararan un plan operacional que abarcara varios años. No obstante, la selección final de las ONG asociadas se efectuó ulteriormente y, de las organizaciones seleccionadas, sólo dos habían asistido al taller inicial, mientras que las otras 12 no participaron en la revisión del sistema de SyE. Esto causó problemas más tarde, a la hora de comprender lo que hacía falta para el SyE del proyecto.

Un ejemplo que puede servir de inspiración de SyE participativo, responsabilizador e integrado con la planificación, lo ofrece una asociación de Colombia (véase el recuadro 2-22). Este ejemplo puede parecerle ajeno a sus posibilidades, pero en parte podría ser ciertamente aplicable a su situación. Como director de un proyecto u oficial encargado del SyE, no es necesario que abandone todo lo realizado hasta ahora y empiece a partir de cero. Comience con un problema que tenga usted planteado hoy y utilice las ideas prácticas de las secciones 4 a 8 de esta Guía para mejorar lentamente el aprendizaje conjunto.

Recuadro 2-22. El SyE refuerza la gobernabilidad local en Colombia

En Colombia la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), que abarca 13 comunidades, se encarga del seguimiento y la evaluación de su propio plan multisectorial de desarrollo regional. El plan consta de tres ciclos: 1) un ciclo trienal de SyE del plan local de desarrollo, apoyado en 2) un ciclo anual de evaluación de los pequeños proyectos que componen el plan y 3) un ciclo mensual de seguimiento de las actividades del proyecto.

El ciclo trienal de SyE del plan general se efectúa durante cuatro asambleas. Cada asamblea es una reunión comunitaria de 300 a 600 personas, que se celebra durante tres días. Participan en las asambleas hombres y mujeres, adultos y jóvenes, niños, dirigentes y funcionarios públicos, y otras personas que contribuyen colectivamente a la adopción de decisiones. Representantes de cada grupo social y de cada uno de los seis sectores de actividad asisten a las cuatro asambleas para asegurar la continuidad.

- La comunidad define o revisa su visión del futuro y establece los criterios de desarrollo comparando la situación actual con la pasada. Por ejemplo, la situación presente se analiza reproduciendo datos de los sistemas de información geográfica y pequeñas maquetas de la zona. La primera asamblea sirve para reconsiderar el plan local de desarrollo e identificar los logros y las fortalezas y debilidades de cada sector, sobre la base de las metas establecidas para los próximos tres años.
- Los resultados esperados se determinan sector por sector, guiándose por la visión y las prioridades de desarrollo definidas en la primera asamblea. Se establece un orden de prioridad de los resultados esperados y se organizan en categorías, seleccionando indicadores para cada una de ellas. Después de la segunda asamblea se celebra un taller del consejo de planificación en el que se examinan los indicadores establecidos por la asamblea y se transforman en preguntas, con las que se preparan los estudios de base. Las encuestas se responden colectivamente en reuniones amplias celebradas en cada comunidad. La información se resume en cuadros que indican los resultados esperados, los indicadores correspondientes, la información supervisada y los logros alcanzados.
- La información de las encuestas se presenta en la tercera asamblea. Los indicadores se comparan con los fines fijados, y se determinan otros fines para los tres años siguientes. Los participantes analizan la información en comités de trabajo para cada uno de los sectores. Las conclusiones de la tercera asamblea se examinan a nivel comunitario, para garantizar que se verifiquen las metas y las conclusiones y que éstas obtengan un amplio apoyo de las comunidades.
- En la cuarta asamblea se examina el plan local de desarrollo, las metas y las actividades, y se procede a introducir los ajustes basados en las conclusiones de la evaluación y los análisis. La asamblea, considerando lo que ha facilitado u obstaculizado el logro de las metas, establece un orden de prioridad de éstas e identifica las estrategias que permitirán alcanzarlas. Se formulan proyectos locales de desarrollo con ayuda del consejo y de representantes comunitarios sectoriales. A continuación, los proyectos se someten a la aprobación de la asamblea.

2.7.2 Decisiones fundamentales al inicio del SyE participativo

Puede ocurrir que esté usted iniciando un nuevo proyecto y que tenga la oportunidad de hacer que sea participativo desde un principio, o bien que esté planeando el modo de hacer más participativo el sistema existente de SyE. En ambos casos deberá adoptar cuatro decisiones para preparar una versión de SyE participativo que se adapte a su situación.

1. *Indique claramente las diferentes motivaciones de las personas para participar en el SyE y no las agrupe por la fuerza, si no coinciden. Límitese a proporcionar apoyo de manera que los diferentes sistemas operen conjuntamente y se apoyen unos a otros.* Muchas personas piensan que hacer un SyE participativo significa que se pueden satisfacer las necesidades de información de todo el mundo. Sin embargo, a veces estas necesidades de información son tan distintas que es preferible establecer sistemas separados y complementarios de SyE que tratar de obtenerlo todo de un solo conjunto de indicadores o de una sola serie de discusiones.

El cuadro 2-6 muestra una serie de motivaciones de tres grupos de interesados participantes en un proyecto agrícola en el Brasil. Después de intentar que un mismo sistema sirviera para todos, la ONG comprendió claramente que las necesidades de información y las unidades de análisis eran tan distintas que hacía falta un proceso distinto de SyE para cada grupo.

En Nicaragua, el proyecto TROPISSEC organizó diferentes actividades de SyE y mecanismos de redacción de informes para distintos niveles y grupos de interesados. Por ejemplo, el nivel familiar de base de SyE consistió en reuniones mensuales, una planificación bianual y sesiones de evaluación, así como encuestas de base. Los organismos de ejecución presentan informes trimestrales orientados a los resultados, las lecciones aprendidas, reuniones específicas de los gobiernos locales y evaluaciones independientes de los componentes subcontratados. Por último, los gestores del proyecto organizan actividades similares de SyE para los organismos de ejecución y también, por ejemplo, reuniones mensuales de seguimiento y estudios de caso para la evaluación del impacto.

Cuadro 2-6. Motivación para el seguimiento agrícola en el Brasil

Participantes	Por qué desean proceder al seguimiento y la evaluación de la labor agrícola conjunta
Agricultores	<ul style="list-style-type: none"> • para mejorar la gestión de su propia empresa agrícola • para estimular el interés de otros agricultores que no participan aún en la agricultura sostenible
Sindicato de trabajadores del campo	<ul style="list-style-type: none"> • para evaluar los impactos con mayor certidumbre y evitar opiniones infundadas • para probar a otros agricultores que las prácticas de agricultura sostenible también les pueden ser beneficiosas y merecen el apoyo de las organizaciones • para evaluar mejor los aspectos no agrícolas de la labor del sindicato • para contribuir a la planificación sabiendo lo que funciona y lo que no funciona
ONG local	<ul style="list-style-type: none"> • para evaluar el impacto local de las innovaciones en el bienestar ecológico, social y económico • para informar a los organismos de financiación de la medida en que las actividades alcanzan los objetivos previstos • para contribuir a planear las actividades y establecer un orden de prioridad de las mismas • para disponer de una prueba, con fines de promoción, a nivel regional, estatal y quizás nacional • para promover las capacidades de los agricultores y los sindicatos con miras a la planificación autónoma y la realización de actividades agrícolas sostenibles • para reforzar la interacción entre grupos experimentales de agricultores de reciente formación

2. *Negociar el “grado” de participación de cada uno, y llegar a un acuerdo al respecto.* La evaluación del grado de participación de los distintos grupos depende en gran medida del propósito del SyE participativo.

Si el propósito consiste en organizar procesos de seguimiento y evaluación sostenibles localmente (por ejemplo, de la fertilidad de los suelos) será preciso que los agricultores locales y el personal de extensión participen en todo el proceso: diseño de la metodología, recolección de información, compaginación/cálculo de la información y análisis y difusión de las conclusiones. Si se atribuye más importancia al aprendizaje interno del proyecto sobre el manejo local de la fertilidad del suelo, los participantes pueden limitarse inicialmente al personal del proyecto, pero la evaluación de los indicadores locales por parte de los agricultores será esencial. Si se trata de mejorar la responsabilización por parte del proyecto, quizás sea preferible recurrir a un SyE convencional, utilizando métodos participativos para obtener la información y analizarla con los principales interesados.

La evaluación de la necesidad de participar de los grupos de posibles interesados (miembros de la comunidad, grupos de agricultores, dirigentes comunitarios, personal del organismo oficial o la ONG, etc.) puede basarse en las siguientes preguntas:

- ¿En qué momento es importante participar: en el diseño de la metodología, en el proceso de compaginar y calcular la información, en la recepción del análisis final, etc.?
 - ¿Quién va a utilizar la información final acerca de cada actividad, producto, efecto directo e impacto? Los que vayan a utilizarla para la adopción de decisiones deberán entender en qué se basa y cómo se calculó; de lo contrario no captarán sus implicaciones.
 - ¿Qué técnicas deben dominarse para el análisis? Cuanto más difícil sea el análisis, mayor habrá de ser la precaución a la hora de promover una participación amplia, salvo que se vea claramente quién será el beneficiario y cómo se obtendrá el beneficio.
3. *Hacer que para las personas valga la pena participar, y decidir qué apoyo se necesita.* Aunque el personal del proyecto y de los asociados, y los interesados directos estén motivados, no por ello dejarán de sentir la necesidad de ver que sus esfuerzos dan resultado, si es que van a seguir dedicando tiempo y energías al aprendizaje conjunto. En el recuadro 2-23 se exponen algunas ideas sobre lo que hace falta para sostener el interés de la población en el SyE. En la sección 7 se exponen otras ideas sobre los incentivos y la motivación. Asimismo, teniendo en cuenta que las capacidades suelen ser limitadas, es muy probable que se deba invertir en el fortalecimiento de las capacidades. En Zambia, un proyecto recurrió a actividades de SyE a nivel de distrito. Se plantearon varios problemas: funciones, responsabilidades y autoridad poco claras, estructuras deficientes a nivel de subdistrito y limitada capacidad de SyE. En este contexto es necesario proceder a un esfuerzo concertado para hacer posible un SyE participativo.

Recuadro 2-23. Factores que influyen en la participación sostenida de la población en el SyE

- beneficios percibidos (y costos parciales o a corto plazo) del SyE
- pertinencia del SyE para las prioridades de los grupos participantes
- flexibilidad del proceso de SyE para abordar necesidades de información diversas y variables
- comunicación rápida y pertinente de las conclusiones
- capacidad de actuar respecto de las recomendaciones que puedan resultar de las conclusiones
- capacidad, liderazgo, identidad y madurez de los grupos participantes, incluida su disposición a compartir el poder
- antecedentes políticos locales que influyen en la buena disposición de la sociedad hacia las iniciativas de las partes interesadas
- capacidad de atender a las necesidades de supervivencia a corto plazo de los participantes, al tiempo que se procura satisfacer las necesidades de información a más largo plazo
- apoyo material para hacer posible el SyE (por ejemplo, material de escritura, libros, capacitación, etc.)

4. *Fusión del SyE participativo y el SyE no participativo en el contexto de un proyecto.* No todas las necesidades de información se comparten, por lo que todo proyecto será una mezcla de técnicas de SyE más o menos participativas (véase el recuadro 2-24). El seguimiento de las áreas operacionales será una función interna del proyecto, quizás con organizaciones asociadas que deseen participar. Sin embargo, las opiniones de los interesados directos siempre serán necesarias para evaluar el proceso de ejecución y el impacto, y ello hará inevitable un enfoque más participativo.

Recuadro 2-24. Mantener las diferencias en el seguimiento participativo²

Un sistema de seguimiento participativo viable debe basarse en un enfoque a múltiples niveles que vincule las necesidades diferentes –y a menudo enfrentadas– de información de los participantes en el proyecto. Deben organizarse reuniones periódicas a cada nivel para utilizar los datos obtenidos. Algunos métodos de seguimiento participativo en los diferentes niveles son los siguientes:

- a nivel de los grupos de las aldeas: registros de los grupos, reuniones, estados de cuentas y libros contables, y actos comunitarios;
- a nivel de los extensionistas: diarios y registros, y reuniones para supervisar los progresos del grupo;
- a nivel del proyecto: registros y estados de cuentas del proyecto, encuestas por muestreo, visitas sobre el terreno, preparación de informes periódicos sobre la marcha del proyecto y reuniones de extensionistas para examinar la marcha del proyecto;
- a nivel del organismo de financiación: seguimiento externo y organización de talleres.

Los ejecutores de proyectos existentes que deseen adoptar formas más participativas de SyE quizás piensen que harán falta técnicas y métodos específicos y complicados. Sin embargo, con cambios sencillos se pueden hacer grandes progresos. En el proyecto Cuchumatanes (Guatemala), los gestores se sirvieron solamente de evaluaciones internas para el seguimiento inicial de la marcha del proyecto, los problemas y las soluciones. Sin embargo, tras un cambio en la visión del proyecto con miras a transferir los servicios técnicos a los grupos de usuarios, los representantes de los interesados directos empezaron a participar en estas actividades. Los interesados directos presentaban los servicios que prestaban o facilitaban, y el personal de SyE mostraba los resultados de las autoevaluaciones participativas de estas partes interesadas. Luego las presentaciones servían como insumos para formular los planes del año siguiente. Cada año todos los grupos contribuían a la evaluación conjunta del sistema de SyE.

La introducción de prácticas participativas en los proyectos existentes requiere un debate colectivo para:

- describir y evaluar las funciones y actividades básicas de los sistemas existentes de SyE de los diferentes interesados (incluida la unidad formal del proyecto), determinando lo que funciona y lo que no;
- llegar a un acuerdo sobre el significado de “SyE participativo”, y cómo encaja en los sistemas existentes de SyE;
- llegar a un acuerdo sobre el modo en que los diferentes grupos de interesados pueden participar en el aprendizaje colectivo, y elaborar una estrategia para la introducción de formas más participativas de SyE en cada componente del proyecto (véase el recuadro 2-25).

Recuadro 2-25. Transparencia contractual y SyE participativo

Un proyecto en Zimbabwe que recibía apoyo del FIDA propuso que por cada proyecto aprobado se negociase un contrato, que se firmaría públicamente, entre la comunidad, el consejo de distrito y otros asociados. En el contrato se debía establecer, entre otras cosas, cómo iba a proceder la comunidad al seguimiento de la marcha del proyecto, los indicadores y las modalidades. Para organizar este seguimiento las comunidades debían contar con la asistencia de facilitadores calificados, con experiencia en SyE participativo.

² FAO (1997); véase *Otro material de lectura*.

Otro material de lectura

DAVIES, R. J. (1998): "An Evolutionary Approach to Facilitating Organisational Learning: an experiment by the Christian Commission for Development in Bangladesh", en David MOSSE, John FARRINGTON y Alan REW (eds.): *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*. Londres, Routledge. Véase el documento en línea, en la siguiente dirección: <http://nt1.ids.ac.uk/eldis/>.

ESPINOSA ALZATE, R.D. (2000): "Monitoring and Evaluating Local Development Through Community Participation: The Experience of the Association of Indigenous Cabildos of Northern Cauca, Colombia", en M. ESTRELLA y otros (ed.): *Learning from Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation*, Londres, Intermediate Technology Publications. El documento puede obtenerse en la siguiente dirección: <http://www.itdgpublishing.org.uk> (puede conseguirse una versión abreviada en español en el sitio web de PREVAL: <http://www.preval.org>).

FAO, Programa de participación popular (1997): *Participation in Practice 10. Monitoring and evaluation*. El documento puede consultarse en línea en: <http://www.fao.org/sd/ppdirect/ppre0053.htm>.

FEUERSTEIN, M.-T. (1986): *Partners in Evaluation: Evaluating Development and Community Programmes with Participants*, Londres, Macmillan Education Ltd. El documento puede conseguirse en TALC (Teaching Aids at Low Cost): <http://www.talcuk.org/>.

MARGOLUIS, R. y N. SALAFSKY (1998): *Measures of Success: Designing, Managing and Monitoring Conservation and Development Projects*, Washington DC, Island Press. Pídase a: <http://www.islandpress.org/books/>.

Para más información sobre el Proyecto de Infraestructura Comunitaria de la Provincia Fronteriza del Noroeste, véase la dirección: <http://www.worldbank.org/participation/PMDC.htm>.

Secciones y anexos de la Guía

Sección 1. Presentación de la Guía de SyE

Sección 2. Utilizar el SyE para la gestión orientada al impacto

Sección 3. Vincular el diseño del proyecto, la planificación anual y el SyE

Sección 4. Establecer el sistema de SyE

Sección 5. Decidir el objeto del seguimiento y evaluación

Sección 6. Recoger, gestionar y comunicar la información

Sección 7. Establecer las capacidades y condiciones necesarias

Sección 8. Proceder a una reflexión crítica para mejorar la acción

Anexo A. Glosario de conceptos y términos de SyE

Anexo B. Ejemplo anotado de la matriz del marco lógico de un proyecto (en relación con la sección 3)

Anexo C. Ejemplo anotado de una matriz de SyE (en relación con la sección 5)

Anexo D. Métodos de SyE (en relación con las secciones 3, 6 y 8)

Anexo E. Modelos de descripciones de puestos de trabajo y términos de referencia para las principales tareas y actores del SyE (en relación con la sección 7)



IFAD - INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT • FIDA - FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
FIDA - FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA • الصندوق الدولي للتنمية الزراعية - IFAD

Via del Serafico 107 • 00142 Roma, Italia • Tel. +39-0654591 • Fax +39-065043463 • e-mail ifad@ifad.org • oemalbox@ifad.org • Web Site www.ifad.org