

Sección

3

Gestores

Personal de SyE (proyecto o asociados)

Consultores

Personal del FIDA y de la institución cooperante

Vincular el diseño del proyecto, la planificación anual y el SyE



Gestión orientada al impacto en el desarrollo rural

Guía para el SyE de proyectos

Índice de la sección 3

3.1 Descripción general de la vinculación entre el diseño del proyecto, la planificación anual y el SyE	3
3.1.1 El diseño del proyecto como proceso continuo	3
3.1.2 Prácticas adecuadas de diseño de un proyecto	4
3.1.3 Utilizar el enfoque del marco lógico	5
3.1.4 Vincular el diseño del proyecto con el plan de trabajo y presupuesto anuales	5
3.1.5 Vincular el SyE al diseño del proyecto	6
3.2 El diseño orientado al aprendizaje, la potenciación de la capacidad de acción y la sostenibilidad	6
3.2.1 La participación de los interesados en los procesos de diseño del proyecto	6
3.2.2 Determinar claramente las cuestiones transversales: pobreza, género, participación	8
3.2.3 Planear el desarrollo de las capacidades y la sostenibilidad	9
3.2.4 Plan de aprendizaje y adaptación durante la ejecución	11
3.3 Introducción al enfoque del marco lógico	12
3.3.1 Etapas fundamentales del enfoque del marco lógico	13
3.3.2 La matriz del marco lógico	14
3.4 Utilizar el enfoque del marco lógico	17
3.4.1 Primera etapa: establecer el alcance general y el tema central del proyecto	17
3.4.2 Segunda etapa: decidir el marco de planificación, la terminología y el proceso de diseño	17
3.4.3 Tercera etapa: emprender un análisis detallado de la situación	18
3.4.4 Cuarta etapa: elaborar la estrategia del proyecto	20
3.4.5 Quinta etapa: identificar y analizar los supuestos y los riesgos	22
3.4.6 Sexta etapa: elaborar el marco de seguimiento y evaluación	25
3.5 De la matriz del marco lógico al plan de trabajo y presupuesto anuales	25
3.5.1 ¿Qué es el PTPA?	25
3.5.2 Preparación del PTPA	26
3.6 Esbozar el SyE durante el diseño inicial del proyecto	29
3.6.1 Cómo influye en el SyE el diseño inicial del proyecto	29
3.6.2 Documentar el SyE en el informe de evaluación <i>ex ante</i> del proyecto	30
Otro material de lectura	32

Mensajes principales

Esta sección será útil para:

- *los gestores*: a fin de que entiendan la función del marco lógico en la administración del proyecto y el SyE y sepan lo que deben tener en cuenta en la revisión continua del diseño del proyecto;
- *el personal de SyE*: para que entiendan la función del marco lógico en la administración del proyecto y el SyE, y asegurarse de que, durante la revisión del diseño, el sistema y los procedimientos del SyE sean lo suficientemente detallados para la ejecución;
- *los consultores*: con objeto de hacer un diseño inicial adecuado, procurando en particular que se tenga debidamente en cuenta el SyE, y contribuir a la revisión del diseño del proyecto;
- *el personal del FIDA y de la institución cooperante*: para proporcionar las orientaciones apropiadas en lo relativo a un diseño de proyecto, un marco lógico y un diseño de SyE adecuados.

- El (re)diseño del proyecto es un proceso continuo que abarca toda la vida del proyecto.
- No sólo quienes diseñan el proyecto, sino también los encargados de su ejecución, tienen que entender los principios adecuados de diseño para adaptar la estrategia y las operaciones del proyecto a los contextos cambiantes y a las lecciones aprendidas durante la implementación.
- Una práctica adecuada para el diseño (y la adaptación) del proyecto comprende lo siguiente: promover la participación de las partes interesadas, completar un análisis detallado de la situación, asegurar la lógica de la estrategia de intervención, identificar los objetivos transversales y planificar el desarrollo de las capacidades y la sostenibilidad, así como la planificación con vistas al aprendizaje y la adaptación.
- El enfoque del marco lógico (EML) puede contribuir al diseño si las diversas etapas del proyecto se recorren con flexibilidad, y si se comprenden y se tratan de subsanar sus limitaciones.
- El producto del EML es la matriz del marco lógico, que resume la lógica de la intervención (con los supuestos adoptados) y el SyE.
- La matriz del marco lógico puede servir para mantenerse al corriente de la marcha del proyecto, junto con los planes anuales de trabajo y los impactos. Para alcanzar este objetivo es indispensable una utilización diligente, con el nivel de detalle adecuado.
- La elaboración de un buen sistema de SyE depende de que durante la fase inicial de diseño se preste la atención adecuada al seguimiento y la evaluación. En el informe de evaluación *ex ante* del proyecto debe figurar una descripción del sistema de SyE.



3.1 Descripción general de la vinculación entre el diseño del proyecto, la planificación anual y el SyE

En la “gestión orientada al impacto” el diseño del proyecto, la planificación anual y el SyE están vinculados entre sí. El punto de partida de la ejecución es el diseño inicial del proyecto, cuya descripción figura en el informe de evaluación *ex ante*. Pero el diseño es un proceso continuo que abarca toda la vida del proyecto. Para conseguir el máximo impacto en la pobreza rural, es indispensable adaptar continuamente la estrategia del proyecto en función de los nuevos conocimientos y de los contextos cambiantes. Así pues, un diseño adecuado del proyecto es tan importante para los gestores y el personal de SyE como para el equipo encargado del diseño inicial.

Los aspectos fundamentales del diseño de un proyecto están incluidos en el convenio de préstamo. Modificarlos puede ser difícil y requerir mucho tiempo. Así pues, es esencial que el diseño inicial sea de la máxima calidad posible. Además, el equipo encargado del diseño inicial debe prever criterios flexibles para que pueda modificarse cuando se revise el diseño en la fase de puesta en marcha del proyecto. El proyecto PROCHALATE, en El Salvador, aprendió de la amarga experiencia la importancia de reconsiderar el diseño. Su personal estima que si los encargados de la ejecución hubiesen comprendido mejor la situación no se habrían perdido dos años al comienzo del proyecto.

3.1.1 El diseño del proyecto como proceso continuo

¿Por qué es necesario modificar el diseño del proyecto? En primer lugar, muchos proyectos se ponen en marcha varios años después del diseño inicial, y es posible que durante este período el contexto haya cambiado. El ciclo del proyecto (véase el apartado 1.4) comprende muchas etapas que conducen a la fase de puesta en marcha, y cada una de ellas requiere tiempo. En segundo lugar, el tiempo y los recursos disponibles para el diseño inicial de los proyectos que reciben el apoyo del FIDA son limitados. Muchos de los coejecutores no se conocen todavía y, en consecuencia, la participación en el proceso es limitada. Esto significa que un proceso global de participación en la revisión y, cuando sea necesario, en la mejora del diseño del proyecto, es esencial en la fase de puesta en marcha.

Después de la puesta en marcha, las dos principales oportunidades para mejorar el diseño son: 1) en el proceso anual de revisión y planificación de la marcha del proyecto; y 2) durante la revisión de medio término (RMT). En el cuadro 3-1 figura una lista de las operaciones de diseño y adaptación que deben efectuarse durante la vida del proyecto, y se indica la evolución del proceso de (re)diseño.

Cuadro 3-1. Operaciones de diseño y adaptación en momentos clave de la vida del proyecto

Momento de la vida del proyecto	Operaciones de diseño
Fase inicial de diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la viabilidad, el alcance y la justificación del proyecto • Determinar la meta y los objetivos • Describir los principales productos y actividades • Describir el proceso y las estructuras de ejecución • Describir el sistema de SyE • Preparar el presupuesto y determinar los niveles de la plantilla
Fase de puesta en marcha	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el conocimiento de las metas y objetivos entre los principales interesados • Revisar y revisar el diseño inicial • Diseñar y planear las actividades con suficiente detalle para que puedan ejecutarse • Elaborar un sistema operacional de SyE detallado
Revisión anual del plan de trabajo y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si los productos, los objetivos a nivel de propósitos y la meta siguen siendo pertinentes; ajustarlos • Decidir qué actividades y tareas son necesarias para la entrega de los productos
Supervisión (periódica)	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar la marcha general del proyecto • Decidir los cambios que deben introducirse en el plan anual de trabajo • Evaluar los cambios potenciales en el diseño general que requieran negociaciones del convenio de préstamo
Final de la fase inicial ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar la estrategia general del proyecto a la luz de las experiencias de la primera fase de ejecución • Preparar recomendaciones para el plan de trabajo de la fase siguiente • Negociar los cambios importantes en el diseño de la fase siguiente
Revisión de medio término (o revisiones entre las fases, si el proyecto tiene un mecanismo flexible para la concesión de los préstamos)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el grado de realización de los productos y los progresos hacia el logro de los propósitos y las metas • Evaluar la idoneidad de la estrategia general • Rediseñar el proyecto según sea necesario
Principio del período de desmantelamiento gradual	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las prioridades de las actividades finales, para obtener el máximo impacto • Revisar y ajustar las estrategias con miras a conseguir un impacto sostenido

3.1.2 Prácticas adecuadas de diseño de un proyecto

El proceso de diseño de una intervención de desarrollo consta de seis prácticas que son esenciales durante las fases de formulación y puesta en marcha y cuando se realizan las revisiones del proyecto, por ejemplo, durante las reuniones anuales y de medio término.

1. Promover la participación de todos los interesados pertinentes en los procesos de diseño participativo.
2. Efectuar un análisis minucioso de la situación junto con los interesados directos para adquirir el mayor número posible de conocimientos acerca del contexto del proyecto, con miras al diseño de la estrategia y los procesos de ejecución que sean pertinentes.
3. Articular una estrategia lógica y viable del proyecto que exprese claramente lo que se conseguirá (meta y propósitos) y cómo se conseguirá (productos y actividades).
4. Llegar a un acuerdo sobre las cuestiones transversales de la pobreza, el género y la participación, y centrar en ellas las actividades.
5. Planear el fomento a largo plazo de las capacidades y la sostenibilidad, a fin de que el proyecto contribuya a la potenciación y la autosuficiencia de la población local y las instituciones.
6. Incorporar oportunidades y actividades que promuevan el aprendizaje y permitan la adaptación de la estrategia durante la ejecución del proyecto.

3.1.3 Utilizar el enfoque del marco lógico

Desde 1998 el FIDA exige que el diseño de los proyectos se haga de conformidad con el enfoque del marco lógico (EML). Este proceso se ideó en los años setenta para mejorar la calidad y la claridad del diseño de los proyectos. El proceso del EML se basa en la participación de los principales interesados, entre ellos los interesados directos. El diseño resultante del proceso del EML se expone en forma resumida en un cuadro denominado “matriz del marco lógico”, o “marco lógico” (véase el subapartado 3.3.2).

Aunque su utilidad como instrumento de planificación del proyecto es ampliamente aceptada, el EML plantea algunos problemas bien conocidos. Así pues, a lo largo de los años el proceso estándar de planificación del EML se ha ido mejorando en diversos aspectos. Una utilización flexible y crítica del EML significa:

- *reconocer que el desarrollo no es mecánico*, e incorporar al diseño opciones y oportunidades de adaptación;
- *valorar los efectos directos* (logros a medio camino entre los productos tangibles y los impactos a largo plazo), indicándolos explícitamente en el marco lógico;
- *evitar una excesiva simplificación* de los grandes proyectos o programas, utilizando propósitos múltiples, un marco lógico en cascada o de cinco niveles;
- *incluir las visiones* y las aspiraciones de la población e identificar las oportunidades existentes durante la fase de planificación, en vez de centrarse exclusivamente en el análisis de los problemas;
- *reconocer que tanto los indicadores cuantificables y la información cualitativa* como las opiniones e historias de cambio son necesarios para el SyE;
- *controlar la burocratización*, presentando más informes sobre los efectos directos, los impactos (provisionales) y las mejoras planeadas, y menos sobre las actividades y productos;
- *evitar una utilización simbólica* de la matriz del marco lógico, asegurándose de que representa la visión compartida de la intervención de desarrollo, utilizándola como instrumento de gestión y manteniéndola al día;
- *proceder al seguimiento de los supuestos*, en el contexto del SyE, para contribuir a guiar de la estrategia del proyecto.

Obsérvese que el diseño adecuado de un proyecto puede hacerse de varias maneras, y que el EML es sólo una de ellas. Además, utilizar el EML no garantiza que se vaya a conseguir un proyecto bien diseñado. Hay que ser a la vez crítico y creativo para estructurar un proceso de diseño que sea adecuado al contexto.

3.1.4 Vincular el diseño del proyecto con el plan de trabajo y presupuesto anuales

El marco lógico del proyecto indica las principales actividades durante la vida del proyecto. Cada año los encargados de la ejecución deberán identificar qué actividades serán necesarias para el año siguiente, y preparar un presupuesto. El marco lógico es la base del plan de trabajo y presupuesto anual (PTPA); si se quiere que sea útil, debe ser suficientemente detallado y, en particular, actualizado de manera que refleje la situación real del proyecto. Por ejemplo, puede ocurrir que el marco lógico original incluya productos, o incluso componentes, que ya no son pertinentes y se han abandonado.

El modo en que el informe de evaluación *ex ante* del proyecto se plasma en planes operacionales varía mucho según los proyectos, aunque todos ellos tienen planes anuales. Algunos tienen un plan operacional general, con puntos de referencia que determinan los momentos clave de la ejecución durante la vida del proyecto y pueden contribuir a plasmar el marco lógico en forma de conjuntos anuales de actividades. Otros disponen de un “manual de ejecución del proyecto” en el que se detallan las operaciones, o bien de planes operacionales de dos o tres años de duración, además de los planes anuales.

3.1.5 Vincular el SyE al diseño del proyecto

La preparación del SyE empieza mucho antes de la puesta en marcha del proyecto. El diseño inicial del proyecto influye considerablemente en la facilidad con que se aplicará más tarde el SyE, por ejemplo mediante:

- las relaciones y compromisos establecidos con los asociados y las poblaciones locales, en particular los interesados directos previstos;
- la lógica y la viabilidad de la estrategia del proyecto;
- los recursos asignados al SyE (financiación, tiempo, servicios de expertos);
- el grado de flexibilidad incorporada que permita que las conclusiones del SyE puedan tener una función en la dirección de las operaciones;
- cualquier detalle operacional del SyE que pueda determinarse en el diseño inicial.

En el curso de la formulación del proyecto será necesario elaborar un marco de SyE amplio, que deberá incluirse en los documentos de formulación y evaluación *ex ante*. Este marco proporciona: a) un nivel de detalle suficiente para la preparación del presupuesto y la asignación de los servicios de expertos técnicos; b) una visión general del modo en que se llevará a cabo el SyE; y c) algunas orientaciones para el personal del proyecto sobre el establecimiento del SyE durante la fase de puesta en marcha. La matriz de SyE complementa la información muy resumida sobre el seguimiento y la evaluación que constituye el marco lógico (véase el apartado 3.4). Gran parte de la elaboración del sistema de SyE durante la fase inicial del proyecto será de carácter exclusivamente indicativo con respecto al plan final, y deberá revisarse y refinarse en la fase de puesta en marcha.

3.2 El diseño orientado al aprendizaje, la potenciación de la capacidad de acción y la sostenibilidad

Para diseñar un buen proyecto de desarrollo rural deben considerarse detenidamente los procesos sociales y el desarrollo institucional que facilitarán el aprendizaje y la potenciación de los principales interesados, y reportarán beneficios sostenidos.

3.2.1 La participación de los interesados en los procesos de diseño del proyecto

Los proyectos que no prevean consultas adecuadas con los interesados están condenados al fracaso. Cuanto más amplio sea el proceso de consulta, mayores serán las posibilidades de éxito. En el recuadro 3-1 se describe un caso sencillo en Ghana, donde el proceso participativo ofreció a los interesados directos la oportunidad de ajustar parcialmente la estrategia a fin de adaptarla a su situación y aumentar las probabilidades de satisfacer sus necesidades reales. La participación de los interesados en el diseño del proyecto es importante para:

- inducirlos a identificar, gestionar y controlar sus propias aspiraciones de desarrollo, incrementando con ello su potencial;
- garantizar que las metas y objetivos del proyecto sean pertinentes y, en consecuencia, satisfagan las necesidades reales de las poblaciones rurales pobres;
- asegurarse de que la estrategia del proyecto sea adecuada a las circunstancias locales;
- promover las asociaciones, el proceso de identificación y el compromiso que son necesarios para una ejecución eficaz.

La participación local en las primeras fases del proyecto puede ser rentable a largo plazo. En el Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito, en Uganda, se invirtió tiempo y dinero en la participación de los interesados directos en un proceso de formulación más inclusivo, que mejoró la eficacia del proyecto gracias a los insumos locales y a su identificación con el proyecto, y a una

comprensión más profunda del mismo. Si no se hubiera efectuado previamente esta inversión, gran parte de los fondos habrían tenido que destinarse más tarde a campañas unilaterales de información, antes de la ejecución del proyecto y durante ésta.

Recuadro 3-1. Participación comunitaria en el proceso de diseño del proyecto

Cuando el especialista de regadío del distrito de Zebilla, en Ghana, dio a conocer sus planes para la rehabilitación de la presa de tierra y la red de regadío en la aldea de Saka, la asociación de usuarios del agua (AUA) de la aldea rechazó de inmediato su proyecto. Muchos años antes, cuando se construyó la presa y se puso en funcionamiento, la aldea había creado una importante plantación de mango en la parte baja de la presa. A pesar de que ésta no había funcionado en los últimos 17 años, los árboles de mango continuaban produciendo cada año. Al comenzar la ejecución del proyecto LACOSREP, que recibía el apoyo del FIDA, los aldeanos constituyeron grupos de autoayuda, eligieron una AUA y pidieron la rehabilitación de la presa en el marco del proyecto. El especialista de regadío del proyecto recomendó que se cortasen la mayor parte de los árboles de mango para hacer sitio a un plan ampliado de regadío en la parte inferior de la presa. La comunidad se opuso a esta propuesta porque los mangos eran apreciados sobre todo durante la temporada seca. Un anciano de la aldea explicó: “Con los árboles de mango yo sé que mis hijos tendrán algo que comer a la hora del almuerzo, en la escuela”. Los aldeanos propusieron, en cambio, que el canal de regadío pasase más allá de la plantación. De este modo, no sólo se salvaría la plantación sino que el canal aumentaría la superficie de tierra de regadío cultivable.

La primera etapa del diseño del proyecto consiste en un análisis inicial de los interesados (véase el anexo D para más detalles). Para ello se confecciona una lista de las posibles partes interesadas (individuos, grupos sociales y organizaciones), se establece un orden de prioridad de los participantes (y no de todos los que estaría bien incluir), y se llega a un acuerdo con ellos respecto del mejor modo en que puedan participar. Ésta es la base para conocer mejor sus necesidades. En el recuadro 3-2 figura una lista de preguntas preparadas por un proyecto en Tanzania a fin de orientar el análisis de las necesidades de los interesados.

Recuadro 3-2. Lista de preguntas destinadas a la preparación de una estrategia basada en diversos niveles de interesados para el Proyecto de Desarrollo Participativo del Riego en Tanzania

Nivel de las familias campesinas	Consejos de Distrito (CD)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la situación actual de las familias campesinas? • ¿Cuáles son las perspectivas de mejora futura en la situación de las familias campesinas? • ¿Qué cambios deben efectuarse al nivel de las familias campesinas? • ¿Qué apoyo necesitan las familias campesinas? • ¿Qué apoyo necesitan los campesinos y los miembros de la asociación de usuarios del agua? • ¿Quién debe proporcionar el apoyo? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la situación actual de los CD? • ¿Cuáles son las perspectivas futuras de mejora de la situación de los CD, en relación con el mandato, la estructura y los servicios ofrecidos? • ¿Qué cambios deben efectuarse a nivel de los CD y de la unidad de gestión del proyecto a nivel de distrito? • ¿Qué apoyo necesitan los CD? • ¿Quién ha de proporcionar este apoyo?
Asociación de usuarios del agua (AUA)	Unidad de Coordinación del Programa (UCP)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la situación actual de la AUA? • ¿Cuáles son las perspectivas de mejora futura de la situación de la AUA? • ¿Qué cambios deben efectuarse a nivel de la AUA? • ¿Qué apoyo necesita la AUA? • ¿Quién ha de proporcionar este apoyo? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la situación actual de la UCP? • ¿Cuáles son las perspectivas de mejora de la situación de la UCP? • ¿Qué cambios deben efectuarse a nivel de la UCP? • ¿Qué apoyo necesita la UCP? • ¿Quién ha de proporcionar este apoyo?

La participación de los interesados en el diseño no se limita a trabajar con las comunidades locales o a prestar más atención a sus opiniones. La idea de una “comunidad” a la que se consulta es muy simplista y puede causar problemas. Por ejemplo, cuando los coejecutores o el personal del proyecto consultan a una comunidad, ¿se escuchan todas las opiniones?, ¿cuáles se pasan por alto o se ignoran involuntariamente? Además, lo que es bueno para una comunidad no lo es necesariamente para otra, o para la región. Así pues, ¿a qué comunidad deberá escucharse, si las opiniones de las comunidades son discrepantes? Para entender las diferencias entre las comunidades locales y dentro de ellas es necesario escuchar, escuchar y escuchar, y colaborar con ellas. Sólo entonces será posible empezar a hacerse una idea de las relaciones e intereses locales.

Hay quienes creen que el analfabetismo y el aislamiento geográfico de los grupos-objetivo hacen imposible su participación. Pero muchos ejemplos demuestran que con tiempo y creatividad es posible incluir a los grupos más pobres, aislados y analfabetos (documentos FIDA, ANGOC e IIRR (2001), véase *Otro material de lectura*).

Un buen proceso participativo requiere compartir las perspectivas y negociar las diferencias. Los interesados pueden participar de muchas maneras, entre otras mediante amplios procesos de evaluación rural participativa (ERP), debates informales y talleres de planificación. No obstante, la presencia física de las personas no basta. Algunos proyectos muy mal diseñados han incluido a muchas poblaciones locales que no participaron libremente. Conseguir una participación de alta calidad es fundamental, y para ello deberán crearse estructuras del proyecto que puedan responder a las peticiones de la población (véase el recuadro 3-3).

Recuadro 3-3. Nuevas estructuras de un proyecto en Colombia crean espacio para la participación

El proyecto PADEMER, en Colombia, negoció varias recomendaciones al refinar el proyecto en la fase de puesta en marcha: 1) prestar más atención a la demanda que a la oferta, porque las actividades del proyecto deben iniciarse con un proceso participativo de identificación de la demanda de servicios de la microempresa rural; 2) introducir la competencia mediante licitaciones abiertas para la prestación de servicios; y 3) constituir grupos regionales para seleccionar proyectos y establecer su orden de prioridades, invitando a representantes de los interesados directos a contribuir a la selección y supervisión de los contratos de prestación de servicios.

Para diseñar adecuadamente un proyecto es necesario preguntar, compartir y negociar. Esto es posible cuando se dispone de buena información y cuando las discrepancias de opinión entre las personas de la comunidad, los científicos, el personal de las ONG y los empleados públicos se discuten abiertamente y se negocian. Los talleres de planificación con los interesados son importantes, y un proceso adecuado que todos entiendan contribuirá a lograr un resultado valioso.

Algunos proyectos se centran en un único taller. Esto crea presiones y puede hacer que se concierten acuerdos que después no tengan mucho sentido. Sería tentador pensar que, como esos son los productos que proporcionan los interesados durante el taller, son “correctos” y no pueden cambiarse. Las personas aprenden participando en el diálogo. Las opiniones sostenidas en una reunión pueden cambiar: al día siguiente, habiendo tenido la posibilidad de reflexionar y discutir con otros miembros de la familia, las cosas pueden verse de un modo muy distinto. Así pues, más que un solo taller será preferible organizar una serie de actividades en las que se puedan intercambiar y combinar las ideas de los participantes, y llegar a un acuerdo con conocimiento de causa (véase el recuadro 3-4).

Recuadro 3-4. Organización de talleres para el diseño participativo del marco lógico en Uganda

El personal de un proyecto en Uganda recomienda el siguiente proceso de organización de talleres para la elaboración del marco lógico. Al comienzo se traza un diagrama que muestra el proceso como una serie de etapas que deben cubrirse durante el taller. Esta parte incluye un análisis del entorno del proyecto, desarrollar una visión, y determinar la misión, metas y propósitos (impactos) del proyecto, detallando los productos y las actividades. En el diagrama visual del proceso del taller, los participantes pueden ver los progresos que van haciendo a través de las etapas del EML. El taller dura de dos a tres días. Al final, los participantes comprobarán que han recorrido toda la matriz del marco lógico.

3.2.2 Determinar claramente las cuestiones transversales: pobreza, género, participación

Es esencial que los interesados compartan una misma concepción de la reducción de la pobreza, la igualdad de género y la participación: sólo así se llegará a un acuerdo sobre la incorporación de esos conceptos a la estrategia del proyecto. Una comprensión distinta puede conducir a objetivos divergentes. Por ejemplo, en un proyecto en el Yemen se expresó preocupación por la aparente falta de interés del Banco de Crédito Cooperativo y Agrícola (BCCA) en el grupo de pequeños agricultores, que eran los destinatarios del proyecto. Más tarde el personal del proyecto descubrió que el BCCA creía que todos los pequeños agricultores de la región eran elegibles como interesados directos. Sin embargo el proyecto estaba destinado exclusivamente a las 47 aldeas que participaban en las actividades de instalación de barreras cortaviento, según se indicaba en los documentos de diseño. Las distintas definiciones causaron frustraciones y desorganizaron el seguimiento de las actividades de crédito.

Lo primero es definir el significado que atribuyen a estos tres conceptos los encargados de la ejecución. Algunas experiencias de SyE en la India hicieron ver que la intención de beneficiar a las capas más pobres de la población no siempre se cumplía porque los criterios oficiales de lo que se consideraba “por debajo del umbral de la pobreza” eran inadecuados para el proyecto. Una ONG aplicó los criterios oficiales de “clasificación con arreglo a la renta” y “trazado de mapas de la pobreza” para comparar la situación de los aldeanos de familias pobres con la de las familias que no se habían incluido en los grupos de autoayuda. Se comprobó que muchas familias que no participaban en los grupos de autoayuda superaban el umbral de la pobreza, pero vivían en condiciones de relativa indigencia.

Llegar a un acuerdo sobre conceptos tales como “pobreza” y “necesidades básicas” es esencial para hacer un diseño adecuado de los proyectos y del SyE. Hay que crear las oportunidades para llegar a un acuerdo. Por ejemplo, en el proceso de diseño del proyecto ADIP, en Bangladesh, se adoptó un enfoque colectivo de las actividades de extensión y se mantuvieron estrechos contactos con las ONG y los organismos locales. Esto creó buenas oportunidades para llegar a un acuerdo sobre los indicadores de la pobreza en que se basan algunos sistemas de SyE.

Lo mismo puede decirse del “género” y la “participación” (véase el apartado 2.7). Aunque en un principio haya un consenso general sobre estos conceptos, es necesario reconsiderarlos regularmente para limitar las desviaciones de la meta de reducción de la pobreza y desarrollo equitativo. No obstante pueden subsistir diferencias de opinión, ya que las actividades basadas en estas definiciones se ponen en práctica en el contexto organizativo de cada grupo de interesados (véase el recuadro 3-5).

Recuadro 3-5. Definiciones en un contexto organizativo

En la zona de un proyecto en África del Norte, el presidente de una comunidad rural que pertenecía también al gobierno local sirvió de enlace entre el personal del proyecto y la población local. Al presidente le resultaba difícil justificar la inversión de los limitados recursos del proyecto exclusivamente en las familias pobres. Lo que hizo, en cambio, fue procurar que los recursos del proyecto beneficiaran al mayor número posible de personas, especialmente a aquéllas que estaban motivadas y eran capaces de completar lo que el proyecto había empezado. El presidente explicó: “Respecto de los trabajos de rehabilitación de las tierras, tenemos los recursos necesarios para sacar las piedras de una hectárea por familia, por lo que elegimos a personas que poseen más de una hectárea y que serán capaces de sacar las piedras del resto de su propiedad con sus propios recursos”. Las personas que disponían de más tierras y capacidad no eran los más pobres, pero la estrategia es comprensible. El gobierno local en el que trabajaba el presidente tenía el mandato de organizar la prestación de servicios para la mayoría de los ciudadanos y no sólo para el grupo-objetivo del proyecto, que estaba formado por los más pobres.

3.2.3 Planear el desarrollo de las capacidades y la sostenibilidad

Muchos proyectos que reciben apoyo del FIDA se centran en la creación de infraestructura y servicios públicos como pozos, caminos, mercados cubiertos, instalaciones hospitalarias, edificios escolares, etc.; pero es la población la que utiliza y mantiene esas estructuras. Una importante lección aprendida por los organismos de desarrollo en el último cuarto de siglo es que, para la reducción sostenida de la pobreza, invertir en las capacidades es por lo menos tan importante como invertir en infraestructura. Un ejemplo interesante de lo que esto puede significar en la práctica lo ofrece el programa WUPAP, en Nepal. Su propósito general consiste en “prestar asistencia para la autopotenciación y el fortalecimiento de la capacidad de acción de los pobres y los grupos socialmente desfavorecidos con objeto de movilizar y aumentar sus propios recursos, obtener acceso a recursos externos y reivindicar la justicia social” [sin cursivas en el original].

Para alcanzar este objetivo, durante la fase de diseño y adaptación del proyecto deben plantearse las siguientes preguntas:

1. ¿De quién son las capacidades que fomentará el proyecto?
2. ¿Reducirán estas capacidades la pobreza rural?
3. De no ser así, ¿qué otras actividades de fortalecimiento de las capacidades deberán preverse para conseguir un impacto local duradero?

Hay quienes creen que el desarrollo de las capacidades consiste en contar el número de personas que asisten a los talleres de capacitación. Pero asistir a un taller no fortalece necesariamente las capacidades. Fomentar capacidades requiere un esfuerzo consciente con miras a compartir de manera continuada la adopción de decisiones con los interesados directos (véase el recuadro 3-6).

Recuadro 3-6. Participación y fomento de las capacidades para conseguir un impacto sostenido

El proyecto Cuchumatanes, en Guatemala, trabajaba con agricultores constituidos en organizaciones formales, grupos de interés y bancos comunales. En 1998 se creó un comité de beneficiarios para promover su participación en la gestión del proyecto. El comité se encargó de supervisar las actividades sobre el terreno y recoger las reclamaciones de los beneficiarios. Cuando concluyó el proyecto, en 2000, el comité de interesados directos se convirtió en la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes.

El seguimiento y evaluación del fortalecimiento de las capacidades no se limita simplemente al recuento de los cambios infraestructurales. A veces es difícil describir claramente el término “capacidad” de modo que permita la adopción de indicadores mensurables, y su definición puede requerir una mayor reflexión creativa. En el recuadro 3-7 se comparan los indicadores de desempeño del componente de infraestructura rural del proyecto WUPAP, en Nepal, con los indicadores de un componente similar de un proyecto en China. Obsérvese que la inclusión del aumento de las capacidades como tema central exige un planteamiento participativo del SyE: sólo los propios interesados pueden decir si será posible aumentarlas, y cómo. Por ejemplo, las capacidades no tienen que ver con cuántos kilómetros de caminos se han construido, sino con lo que los interesados harán para mantener, utilizar y ampliar esos caminos.

Recuadro 3-7. Comparación de los indicadores de desarrollo de las capacidades con indicadores neutrales en este sentido (Nota: las palabras en cursiva se refieren a los sectores en que el desarrollo de las capacidades es explícito)

Producto del proyecto	Indicadores de rendimiento en los marcos lógicos del proyecto
WUPAP, Nepal Programa de infraestructuras ejecutado <ul style="list-style-type: none"> Planes de infraestructura rural identificados, construidos y <i>mantenidos por grupos desfavorecidos, sobre la base de la demanda</i> <i>Políticas relacionadas con la infraestructura, que benefician a los grupos desfavorecidos, desarrolladas y fortalecidas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Número de planes en pequeña escala o de microrregadío construidos o rehabilitados y <i>mantenidos</i> Kilómetros de caminos y número de puentes construidos o rehabilitados y <i>mantenidos</i> Número de servicios comunitarios (con inclusión de instalaciones de almacenamiento) construidos y <i>mantenidos</i> Número de planes de abastecimiento de agua y saneamiento construidos o rehabilitados y <i>mantenidos</i> Número de <i>grupos desfavorecidos que han conseguido ampliar la superficie regada</i>, y porcentaje de aumento de la superficie regada Kilómetros de caminos rurales construidos o rehabilitados y <i>mantenidos</i>: 75 Porcentaje de mano de obra procedente del grupo-objetivo <i>identificado por las comunidades y los movilizados sociales para los trabajos de remoción de tierras</i>: 70% (de los cuales un 50% por lo menos son mujeres) Número de personas desfavorecidas <i>empleadas</i>, por componentes
Proyecto en China Infraestructura rural construida o rehabilitada	<ul style="list-style-type: none"> Número de familias beneficiarias que sacan provecho de los nuevos sistemas de abastecimiento de agua a los hogares: 25 000 Kilómetros de la red viaria rural habilitados a la categoría 4: 198 Número de aldeas a las que se ha suministrado electricidad: 67 Número de sistemas de biogas instalados en los hogares: 22 500

La inclusión de una perspectiva de desarrollo de las capacidades tiene consecuencias políticas, ya que las políticas existentes pueden cuestionarse cuando las poblaciones locales adquieren un mayor control de su situación. Al vincular explícitamente las actividades de los proyectos a políticas concretas, el equipo del proyecto tiene la posibilidad de hacer participar a los que deciden las políticas, y proporcionarles retroalimentación. El proyecto ADIP, en Bangladesh, lo comprobó cuando trató de aplicar la nueva política de extensión agrícola del gobierno. En el curso de las operaciones, el proyecto creó oportunidades para informar al gobierno de la propia política. Esta vinculación tiene dos ventajas: dar a los principales interesados la oportunidad de hacerse oír en el terreno de las políticas, y garantizar que el fomento de las capacidades locales sea conforme con las perspectivas políticas del momento.

Una operación adecuada de fortalecimiento de las capacidades es esencial para conseguir un impacto sostenido. Hay tres puntos que merecen especial consideración:

1. *Una base amplia.* El fortalecimiento de las capacidades no sólo debe incluir a los interesados directos sino también a otros interesados principales, en particular el gobierno local (véase el recuadro 3-8).
2. *El plan de desmantelamiento progresivo.* Los directores de proyectos en la India aplican planes sistemáticos de desmantelamiento progresivo que prevén responsabilidades concretas para poder demostrar la existencia de efectos directos sostenibles de las inversiones en el desarrollo local.
3. *Cuestiones delicadas de SyE.* El seguimiento y evaluación del desarrollo de las capacidades es especialmente delicado, porque está centrado en la gente y formula juicios acerca de sus actividades.

Recuadro 3-8. De la focalización en el proyecto al apoyo a la gobernabilidad local

Los términos de referencia de los expertos en SyE del Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito (DDSP), en Uganda, se centraban exclusivamente en el proyecto. El personal reconoció que esto podía convertirse fácilmente en un marco de SyE del gobierno local en beneficio de todo el distrito. Para que el consultor aportase su contribución al distrito, y no solamente al proyecto, era necesario que:

- conociese y comprendiese el sistema de gobierno local en Uganda;
- colaborase estrechamente con el equipo del DDSP para crear un sistema de SyE a varios niveles y con diversos interesados, con miras a la planificación de las necesidades de los gobiernos locales, la asignación de fondos y la ejecución de las actividades; esto debía incluir guiar a las distintas unidades de planificación del distrito y de otros departamentos para que ayudaran a sus asociados y a otros interesados a elaborar sus propios indicadores para el SyE de los servicios del gobierno local;
- colaborase estrechamente con las actividades de otros organismos con miras a la elaboración de sistemas de SyE para los gobiernos locales;
- se asegurase de que las funciones y responsabilidades encajasen con las de los órganos de gobierno y autoridades locales (para no crear comités, organizaciones o situaciones insostenibles);
- promoviera sistemas de documentación y difusión para ayudar a los gobiernos locales a elaborar estrategias de comunicación a fin de satisfacer las necesidades de aprendizaje e información de sus administrados; por ejemplo, prestar asistencia documentando el marco de SyE del gobierno local a fin de que pudiera difundirse y utilizarse en otros distritos de Uganda.

De este modo la focalización puede pasar del aprendizaje a corto plazo del proyecto a un cambio institucional a más largo plazo.

3.2.4 Plan de aprendizaje y adaptación durante la ejecución

Todo proyecto deberá ajustarse muchas veces durante su ejecución: de esto no cabe la menor duda. No es conveniente que la estrategia del proyecto esté excesivamente detallada, porque ello obstaculizaría los ajustes durante la ejecución. A continuación se exponen algunas ideas a fin de que el equipo de diseño pueda incorporar oportunidades de aprendizaje y de cambio en el diseño.

- *Diseñar el proceso y los objetivos a los niveles más elevados* (véase también el punto siguiente). Identifique los foros y procesos destinados a promover la participación de los interesados en la revisión y adaptación del proyecto, e incorpore un criterio flexible para responder a las oportunidades imprevistas. Este enfoque dio excelentes resultados en el proyecto TEPP, en el Yemen, donde se utilizó para promover la participación de grupos recientes de interesados en las actividades de recolección de información y de retroalimentación. Las comunidades locales tenían un marcado sentido de la acción colectiva; cuando los jóvenes de la localidad vieron que el proyecto comenzaba a desplegarse, empezaron a participar voluntariamente en ciertas actividades, como la protección de los plántones, la sanidad comunitaria o el abastecimiento de agua. El proyecto consiguió hacer participar a los jóvenes en la ejecución y el SyE, y obtuvo así un valioso apoyo y una retroalimentación informal respecto de la situación sobre el terreno.
- *Centrarse en metas (impactos) y propósitos (efectos directos) claros, más que en actividades y productos excesivamente pormenorizados.* Los equipos de diseño suelen detallar excesivamente las actividades y concentrarse en la meta general, y después llenan las etapas intermedias con propósito/s o efectos directos formulados apresuradamente. Y, sin embargo, estos niveles intermedios son la parte más importante de la “gestión orientada al impacto”, y debe prestárseles la máxima atención. Este enfoque puede reportar también beneficios secundarios, como se vio en Ghana con un proyecto

cuya segunda fase se diseñó de un modo menos específico y más flexible. La dirección del proyecto y la institución cooperante recibieron autorización para ajustar los componentes y los productos del diseño a fin de responder a fines expresados a nivel local. Este diseño más flexible aumentó la participación y el sentido de identificación con el proyecto de los interesados directos.

- *Ser explícito en cuanto a la incertidumbre.* En vez de tratar de ser forzosamente específico, explique simplemente lo que no sabe todavía, como por ejemplo el modo exacto en que las comunidades querrán gestionar los fondos de desarrollo local. Indique lo que no se sabe y diga cómo y cuándo la dirección del proyecto deberá dar indicaciones claras acerca de los problemas. Esto significa que los fines sugeridos deberán ser aproximativos. Indique los fines cuantitativos de manera aproximada y describa cómo podrá revisarlos el proyecto, de ser necesario. Por ejemplo, en el marco lógico del proyecto WUPAP, en Nepal, figura la siguiente declaración explícita: “Como el programa está basado en la demanda, los fines de los productos son de carácter muy indicativo y en algunos casos no están especificados en detalle [...]. El marco lógico también debe considerarse indicativo, ya que los interesados deberán reestructurarlo en el curso de la ejecución”.
- *Incorporar actividades de investigación a pequeña escala en momentos clave.* No todas las cuestiones relevantes para un proyecto pueden preverse con mucha antelación. Prevea la actividad “estudios de temas específicos” y presupuéstela para responder a las cuestiones que puedan plantearse acerca del contexto del proyecto. Por ejemplo, si el proyecto pone a prueba un nuevo tipo de plan de microcrédito, deberá hacerse una evaluación intermedia temática y detallada antes de que el plan pueda ampliarse.
- *Indicar explícitamente que la estrategia del proyecto y la matriz del marco lógico deben revisarse todos los años.* El ajuste anual del marco lógico es una necesidad cada vez más aceptada y prevista. El diseño del proyecto puede indicar cuándo se producirá el ajuste, y con quién se hará.
- *Hacer de la “gestión adaptativa” una función clave de los términos de referencia del personal superior de gestión y de los contratos con los asociados.* En la contratación de gestores y la selección de los coejecutores elija aquéllos que puedan compensar la incertidumbre con una clara concepción de las metas de reducción de la pobreza.
- *Hacer un presupuesto que tenga en cuenta la experimentación y los imprevistos.* Si el proyecto está ensayando un nuevo enfoque, habrá que tenerlo en cuenta en el presupuesto y deberán reservarse más fondos para años posteriores, cuando se conozca con mayor certidumbre la posibilidad de extender el enfoque. También deberá reservarse una parte del presupuesto y del tiempo del personal a las actividades que no encajan en las categorías establecidas. En algunas empresas que deben innovarse si quieren sobrevivir, los investigadores pueden dedicar el 10% de su tiempo a actividades que ellos mismos hayan elegido; esto les permite responder a las oportunidades imprevistas.

3.3 Introducción al enfoque del marco lógico

El enfoque del marco lógico (EML) puede ser muy útil para orientar el diseño y la ejecución del proyecto. Las ideas en que se basa el EML son sencillas y basadas en el sentido común y pueden utilizarse en cualquier proceso de diseño.

1. Indique con la mayor claridad posible qué está tratando de alcanzar, y cómo.
2. Decida cómo se enterará de que se están alcanzando los objetivos, y organice un sistema de seguimiento.
3. Indique explícitamente las condiciones (supuestos) que escapan al control directo del proyecto y son esenciales para su éxito, y evalúe los riesgos para el proyecto derivados del incumplimiento o el cambio de esas condiciones.

El EML también adolece de algunas limitaciones. La principal crítica contra este sistema es que puede dar lugar a un diseño rígido y burocratizado, que ignore las realidades sobre el terreno y los cambios de la situación. No obstante, utilizar el EML de un modo más adaptativo es fácil, sobre

todo si se piensa que más adelante el diseño original deberá ponerse a punto y probablemente revisarse, por lo menos en parte, y si la dirección del proyecto atribuye prioridad a las revisiones anuales y a la actualización del marco lógico.

Los marcos lógicos de los proyectos que reciben apoyo del FIDA pueden ser muy variados en su calidad, aplicación y terminología. Los equipos de diseño que utilizan el marco lógico para esos proyectos suelen tropezar con dificultades. Éstas aparecen porque esta clase de proyectos son a largo plazo, tienen metas ambiciosas de reducción de la pobreza y tratan de realizar una amplia variedad de actividades de desarrollo. Estas características requieren un delicado equilibrio entre el exceso de detalle y el exceso de simplificación. Así pues, en la práctica un marco lógico resumido será útil para hacerse una idea del proyecto y para tomar decisiones acerca de su financiación. Los que utilizan el marco lógico como instrumento de gestión necesitarán un marco más detallado.

Si se facilita adecuadamente, el EML suele ser muy apreciado por los interesados del proyecto (véase el recuadro 3-9) y permite una comprensión más amplia y de mejor calidad de las necesidades, objetivos y estrategias. Siempre que sea posible habrá que tratar de aplicar las ideas básicas sin que nadie se vea forzado a entender en todos sus pormenores la matriz del marco lógico. El trazado visual de las etapas del proceso puede ser más claro que la utilización de un formato de cuatro columnas. También es una buena idea evitar, en la medida de lo posible, la terminología oficial y utilizar en cambio los términos locales. Expresiones tales como “marco lógico” o “indicadores objetivamente verificables” pueden asustar a algunas personas. Estas prácticas se prestan a un uso más flexible.

Recuadro 3-9. Utilidad del marco lógico según los principales interesados

Cuando se pidió a los miembros de la asociación de usuarios del agua del proyecto PIDP, en Tanzania, su opinión acerca del enfoque del marco lógico, hicieron los siguientes comentarios:

- “Facilita la planificación”.
- “Ahora tenemos un plan para el año que nos ayudará a establecer los plazos y las prioridades”.
- “Esta clase de reuniones (el proceso del EML) nos da la oportunidad de reunirnos con el personal técnico y los agricultores y hablar de los problemas y sus soluciones. Es un enfoque didáctico de la resolución de los problemas”.
- “Era difícil de entender al principio. Pero cuando se entiende, facilita la planificación”.
- “A diferencia de los primeros proyectos [los anteriores proyectos de desarrollo], ahora tenemos indicadores que nos permiten evaluar nuestros logros. Los problemas del primer proyecto han subsistido hasta ahora”.

3.3.1 Etapas fundamentales del enfoque del marco lógico

Aunque la mayoría de las personas conocen bien la matriz del marco lógico, la parte más importante del EML es, en realidad, el proceso de planificación orientado a mejorar la calidad y la claridad del diseño del proyecto.

Hay varias versiones de las fases en que se divide el EML. La versión que presentamos aquí tiene en cuenta la naturaleza específica de los proyectos de desarrollo rural que reciben apoyo del FIDA. Las principales etapas que deben cubrirse –con interesados diversos y bien seleccionados– son las siguientes:

1. determinar el alcance o la temática general del proyecto;
2. llegar a un acuerdo sobre el marco específico de planificación, la terminología y el proceso de diseño;
3. efectuar un análisis detallado de la situación;
4. elaborar la estrategia del proyecto (jerarquía de objetivos, mecanismos de ejecución y recursos);
5. identificar y analizar los supuestos y los riesgos de las estrategias elegidas y modificar el diseño del proyecto si los supuestos son incorrectos o los riesgos excesivos;
6. elaborar el marco de seguimiento y evaluación.

En el próximo apartado se examina en más detalle cada una de estas etapas; en el anexo B figuran ejemplos detallados de la matriz del marco lógico, y en el anexo C de la matriz de SyE.

3.3.2 La matriz del marco lógico

La expresión escrita del EML es la matriz del marco lógico. El modelo de matriz es un cuadro con cuatro filas y cuatro columnas, que indica en forma resumida:

1. lo que debe alcanzar el proyecto, desde la meta general hasta las actividades concretas;
2. las preguntas e indicadores de desempeño que se utilizarán en el seguimiento de la marcha del proyecto y de los logros globales;
3. cómo se procederá al seguimiento de estos indicadores, o dónde pueden encontrarse los datos;
4. los supuestos en que se basa la lógica de la contribución de las actividades a la meta, más los riesgos para el proyecto si los supuestos resultan incorrectos.

En el cuadro 3-2 figura una matriz de marco lógico adecuada para los proyectos que reciben el apoyo del FIDA y coherente con las ideas expuestas en esta Guía. Los términos alternativos, y los que se utilizan corrientemente en la matriz, se indican entre paréntesis. Obsérvese que los insumos necesarios para las actividades previstas se indican en el nivel de las actividades, en la segunda columna (“Preguntas e indicadores de desempeño”); en esta columna no deben figurar los indicadores. El cuadro sugiere también cómo escribir los objetivos en la jerarquía.

Cuadro 3-2. La matriz del marco lógico y la anotación en cada nivel (los términos comunes alternativos van entre paréntesis)

Jerarquía de objetivos (resumen narrativo, lógica de la intervención)	Preguntas e indicadores de desempeño (indicadores objetivamente verificables, indicadores, fines)	Mecanismos de seguimiento (medios de verificación, fuentes de información)	Supuestos y riesgos
Meta (objetivo general, objetivo de desarrollo) <i>Objetivo a largo plazo, cambio de situación o mejora de la situación a los que el proyecto está contribuyendo</i> <u>Cómo escribirlo:</u> poner el verbo en tiempo pasado, como algo que ya se ha conseguido a largo plazo	Preguntas e indicadores de desempeño a nivel de la meta: impactos a alto nivel	Cómo se reunirá la información necesaria	Para la sostenibilidad a largo plazo del proyecto
Propósito (objetivo de desarrollo del proyecto) <i>Objetivo inmediato del proyecto, cambios generales observables en el desempeño, el comportamiento o el nivel de los recursos que deberían registrarse como consecuencia del proyecto</i> <u>Cómo escribirlo:</u> poner el verbo en tiempo presente o pasado, como si ya se hubiera conseguido	Preguntas e indicadores de desempeño para cada propósito (componente): impacto a nivel más bajo e indicadores de efectos directos	Cómo se reunirá la información necesaria	Supuestos en la transición de los propósitos a la meta
Productos (resultados) <i>Productos, servicios o resultados que debe proporcionar el proyecto para que se alcancen los objetivos de los componentes y el propósito</i> <u>Cómo escribirlo:</u> poner el verbo en tiempo presente o pasado, como si ya se hubiera conseguido	Preguntas e indicadores de desempeño para cada producto: indicadores del producto	Cómo se reunirá la información necesaria	Supuestos en la transición de los productos a los propósitos
Actividades <i>Medidas adoptadas por el proyecto que son necesarias para la consecución del producto</i> <u>Cómo escribirlo:</u> poner el verbo en infinitivo, como algo que debe hacerse	Nota: aquí deben ir los insumos necesarios, y no los indicadores de las actividades		Supuestos en la transición de las actividades a los productos

Cuando se utiliza de un modo flexible el marco lógico en los proyectos que reciben apoyo del FIDA, deben tenerse en cuenta dos cuestiones de importancia: 1) hay que saber cómo utilizar la matriz para los proyectos o programas de grandes dimensiones; y 2) es necesario asegurarse de que se tiene debidamente en cuenta los efectos directos.

Utilizar la matriz para proyectos o programas grandes

Muchos proyectos que reciben apoyo del FIDA constan de diversos componentes centrados en la salud, la infraestructura, el apoyo a la extensión, el fomento del regadío, la microfinanciación, el desarrollo de las organizaciones o la justicia social. Cada uno de estos componentes podría considerarse un proyecto propiamente dicho, aunque a menudo están estrechamente relacionados entre sí. Por esta razón algunos de los “proyectos” del FIDA se parecen más a programas, ya que abarcan un conjunto de iniciativas más o menos coordinadas que diferentes grupos llevan a la práctica, con una misma meta general.

Resumir los grandes proyectos (o programas) pluridimensionales en una matriz de marco lógico de cuatro por cuatro plantea tres problemas:

1. El proyecto se simplifica hasta tal punto que la matriz no proporciona detalles suficientes para una gestión eficaz o para el SyE.
2. Los efectos directos, los productos y las actividades tienden a confundirse. Por ejemplo, lo que podría ser un efecto directo general de un componente de regadío se anota en la matriz como un producto del proyecto; en cambio, los productos realmente relacionados con el regadío se incluyen en la matriz como actividades del proyecto.
3. A nivel de los propósitos, las definiciones de los efectos directos necesarios para orientar la estrategia del proyecto en función del impacto no están suficientemente detalladas (véase el apartado 2.3).

Existen tres opciones para resolver estos problemas (véase el cuadro 3-3):

- *Prever propósitos múltiples para el proyecto.* En los proyectos donde hay varios componentes, cada uno de ellos tiene su propio propósito. Esto es lo que ocurre comúnmente con los proyectos que reciben el apoyo del FIDA (téngase en cuenta que algunas versiones del EML sólo permiten un propósito por proyecto). Debe procurarse que los componentes grandes de los proyectos no se consideren productos. Un producto es un resultado o un servicio concreto que debe prestarse, mientras que el componente de un proyecto es un concepto más amplio que se logra mediante la entrega de una serie de productos.
- *Utilizar el concepto de “marco lógico en cascada”.* Considere su proyecto como una sola matriz de marco lógico formada por una serie de marcos lógicos (o subproyectos) más pequeños e interrelacionados.
- *Añadir un nivel de objetivos.* Introduzca un nuevo concepto en la matriz del marco lógico, entre “Propósito” y “Productos”, que podría denominarse “Objetivos del componente” o “Principales efectos directos”¹. Muchos proyectos utilizan ya implícita o explícitamente esta idea, pero no la incluyen en la matriz del marco lógico.

La versión más corriente del EML sugiere un único propósito por proyecto. No obstante, el tamaño y la variedad de los componentes y la considerable duración de los proyectos que reciben asistencia del FIDA hacen que una sola meta y un solo propósito por proyecto no sean de ninguna ayuda. Por consiguiente, ahora muchos proyectos que reciben apoyo del FIDA prevén una serie de propósitos múltiples relacionados con cada uno de los principales componentes. Éste es el modelo de matriz de marco lógico en que se basan los ejemplos de esta Guía.

Otro problema preocupante de los proyectos complejos es la dificultad de incluir temas transversales en una jerarquía lineal de objetivos. Por ejemplo, usted desea que las actividades del proyecto presten especial atención a la potenciación de la mujer. Incluir un producto relativo a la igualdad de género puede aislar este tema, cuando lo que se quiere en realidad es integrar el género en todas

¹ Este es el enfoque del marco lógico utilizado corrientemente por AusAID (Organismo Australiano de Ayuda Internacional).

las actividades. Y sin embargo no es posible ignorar el carácter singular de este producto, ya que con ello se correría el peligro de prescindir de indicadores para evaluar el desempeño en materia de género.

Este dilema puede resolverse incluyendo objetivos o principios transversales separados. A veces estos objetivos podrán encajar en el marco lógico de un modo integral. De no ser así, deberán incluirse en el documento del proyecto, preferiblemente como un apéndice de la matriz. Es importante indicar explícitamente estos objetivos o principios transversales, para incluirlos no sólo en las actividades sino también en el SyE.

Cuadro 3-3. Tres opciones para ajustar la estructura de la matriz del marco lógico

Tipo de estructura	Descripción	Ventajas	Supuestos y riesgos
Jerarquía de objetivos estándar	Cuatro niveles: 1 x meta, 1 x propósito, cualquier número de productos, cualquier número de actividades por producto	<ul style="list-style-type: none"> • Es muy sencillo • Se utiliza y se entiende comúnmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplifica excesivamente los proyectos más grandes, con múltiples componentes • No indica claramente los efectos directos del proyecto
Propósitos múltiples	Cuatro niveles: 1 x meta, todos los propósitos que hagan falta, cualquier número de productos por cada propósito, cualquier número de actividades por cada producto	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene los cuatro niveles típicos de la matriz del marco lógico • El modelo estándar prevé un propósito, lo que puede causar confusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Aún pueden crearse confusiones entre los propósitos y los efectos directos
Marcos lógicos en cascada (jerarquías de objetivos)	Varios marcos lógicos interrelacionados, con los cuatro niveles estándares; cada componente del proyecto debe insertarse en un marco lógico distinto; el nivel de propósitos es igual al objetivo del componente	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene los cuatro niveles de la matriz del marco lógico estándar • Permite un enfoque centralizado, de “subproyectos”, de la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • No da una imagen general de los objetivos transversales • Es difícil centrarse en el impacto integrado • Es más complicado
Nivel/es adicionales	Cinco niveles: 1 x meta, 1 x propósito, cualquier número de efectos directos principales (u objetivos del componente), cualquier número de productos por cada consecuencia, cualquier número de actividades por cada producto	<ul style="list-style-type: none"> • Hace una marcada distinción entre los niveles del producto, los efectos directos y los propósitos, con lo que facilita el SyE • Es compatible con el EML estándar • Algunos donantes ya lo utilizan 	<ul style="list-style-type: none"> • Deben incluirse más detalles en la matriz del marco lógico

Reconocer la importancia de los efectos directos

Su proyecto puede tener un producto formulado del modo siguiente: “Mejorar la capacidad del servicio de extensión agrícola y el nivel de conocimientos de los extensionistas”. Muchos proyectos utilizan un indicador, como por ejemplo “Número de extensionistas capacitados”. Pero si desea usted aplicar el concepto de gestión orientada al impacto, deberá conocer la medida en que el personal de extensión utiliza las nuevas técnicas sobre el terreno y, a su vez, el grado en que los agricultores desarrollan y adoptan prácticas agrícolas mejoradas. Éstos son *efectos directos* que se obtienen cuando ya se han alcanzado los productos (número de extensionistas capacitados), y son necesarios para conseguir el impacto (aumento de la productividad e ingresos de los agricultores). Si sus datos de SyE muestran que, aunque se ha capacitado a un gran número de extensionistas, los agricultores no adoptan las prácticas mejoradas, cabe preguntarse lo que funciona mal en la estrategia de mejora del servicio de extensión mediante la capacitación. Por ello es tan importante el seguimiento de los cambios a nivel de los *efectos directos* en la gestión orientada al impacto.

El FIDA considera los efectos directos como impactos menores a nivel de los propósitos. Así pues, a efectos de la comunicación y la preparación de informes, es importante no limitar la documentación del impacto al nivel de la meta de la jerarquía de objetivos.

La mayoría de las personas que utilizan el modelo de EML y la matriz centran su atención en los productos tangibles. Los efectos directos suelen incluirse como indicadores al nivel de los propósitos, pero esto pocas veces se hace bien. Ello en parte se debe a que el marco lógico se concibió originalmente para controlar la entrega de los productos tangibles que debían obtenerse, como los kilómetros de caminos construidos o la superficie cubierta por el plan de regadío. Los tres métodos aplicables a los proyectos de mayores dimensiones antes mencionados contribuyen a hacer más explícito y detallado el nivel de los efectos directos, y facilitan el seguimiento y la evaluación.

3.4 Utilizar el enfoque del marco lógico

3.4.1 Primera etapa: establecer el alcance general y el tema central del proyecto

Todo proyecto debe comenzar determinando la situación general que debe mejorarse, los probables beneficiarios y otras partes interesadas, el alcance geográfico, la serie de cuestiones que se abordarán, y la duración y gastos probables del proyecto. Asimismo, hay que determinar cuáles son los intereses de la comunidad, el Gobierno y los posibles organismos de financiación en el proyecto. Esta información inicial sirve de punto de partida para definir y orientar el análisis detallado de la situación y el diseño. Parte de esta información se describe brevemente en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).

Durante esta etapa inicial es importante determinar si el concepto básico en que se fundamenta el proyecto es viable, y si los principales interesados proporcionan apoyo suficiente para que merezca la pena pasar a la siguiente etapa.

3.4.2 Segunda etapa: decidir el marco de planificación, la terminología y el proceso de diseño

Como hemos visto anteriormente, existen diferentes marcos de planificación y varias maneras de utilizar el EML. Diversos países habrán experimentado con distintos modelos y estarán acostumbrados a una serie particular de términos. Todos saldrían beneficiados si al comienzo del proceso de diseño se llegase a un acuerdo sobre el enfoque de la planificación que ha de adoptarse, cómo deberá utilizarse el marco lógico y cuál será la terminología empleada.

Conviene también definir claramente el proceso de diseño, indicando quién participará, cómo y en qué fase; qué información debe recogerse, y cómo, y de qué manera se comprobará el diseño final con los principales interesados. En el recuadro 3-10 se enumeran los elementos clave del diseño participativo, en base a las experiencias del FIDA en Asia.

No suele reflexionarse lo suficiente sobre esta etapa de “diseño del proceso de diseño” y, sin embargo, es el origen de muchos problemas que se plantean durante las fases de diseño y ejecución.

Recuadro 3-10. Estructuración conjunta de una fase de diseño participativo (basada en las experiencias del FIDA en Asia)²

- Constituir un equipo de asesoramiento, es decir, un grupo de personas del país comprometidas, experimentadas y respetadas que, con carácter voluntario, proporcionen asesoramiento sobre el proceso de formulación y defiendan las metas, estrategias y enfoques propuestos por el proyecto.
- Empezar un análisis participativo de las partes interesadas mediante un proceso de reflexión estratégica con grupos, individuos e instituciones, agrupando a los interesados, sopesando sus intereses e impacto en el éxito del proyecto, apreciando su influencia e importancia para el éxito del proyecto y esbozando una estrategia para su participación.
- Organizar el equipo de diseño con especialistas nacionales de diferentes sectores profesionales, ONG pertinentes y personal del organismo gubernamental.
- Capacitar al equipo de diseño en la utilización de instrumentos participativos de diagnóstico y en las técnicas de deducción de consecuencias para el diseño del proyecto, a partir de las discusiones cualitativas con grupos de interesados.
- Revisar los datos secundarios y las entrevistas de los informantes principales.
- Formular un plan de diseño y análisis basado en las lagunas de información que se hayan identificado.
- Dividir el área del proyecto en zonas de estudio, identificando un cierto número de zonas agroecológicas relativamente homogéneas.
- Proceder a la identificación de los problemas de las aldeas y a la evaluación aperiódica de las necesidades mediante reuniones de grupos de discusión y entrevistas a hogares:
 - Evaluar los problemas: discutir los problemas y preocupaciones de los aldeanos; evaluar las causas y los efectos; identificar las cuestiones que puedan guardar relación con el proyecto que se está planeando; acordar los criterios para establecer el orden de prioridad de los problemas, y establecer dicho orden de prioridad.
 - Analizar las opciones: debatir las estrategias y opciones propuestas o deseadas por la comunidad, para resolver una situación problemática.
 - Analizar las alternativas: acordar criterios de comparación de las opciones para solucionar los problemas y hacer realidad las visiones y, a continuación, identificar y evaluar las estrategias y las opciones alternativas existentes para alcanzar los objetivos deseados.
- Efectuar un análisis transversal, por zonas agroecológicas y estratos socioeconómicos, para integrar los análisis de diferentes comunidades.
- Organizar talleres de diseño en los que participen interesados de diferentes niveles, que colaboren en la matriz del marco lógico:
 - Resumen de objetivos (jerarquía de objetivos): determinar cómo concebir el proyecto, la visión, la misión, los resultados y las actividades.
 - Indicadores: identificar conjuntamente los indicadores que captan y miden los diferentes niveles de los cambios que se prevé facilite el proyecto.
 - Medios de verificación: llegar a un acuerdo sobre las fuentes de información que deberán utilizarse para el seguimiento del impacto.
 - Supuestos importantes/factores externos: discutir las actitudes, comportamientos, procesos, tendencias, peligros naturales/desastres, etc., que escapan al control del proyecto y podrían afectarlo positiva o negativamente.
- Realizar encuestas continuas de las opiniones de los beneficiarios para conseguir el mejor proceso de consulta posible y los resultados provisionales más idóneos.
- Celebrar talleres a nivel nacional, de planificación y para comprobar la marcha real del proyecto, a los que se invitará a una amplia variedad de interesados directos o no, y en los cuales se expondrán y debatirán ideas iniciales para considerar diferentes realidades.
- Preparar la propuesta de proyecto sobre la base de los productos del taller, con un equipo de expertos nacionales e internacionales.
- Verificar el borrador del proyecto con los principales interesados, en particular los interesados directos previstos, en una serie de debates o talleres.

3.4.3 Tercera etapa: emprender un análisis detallado de la situación

Para efectuar un análisis de la situación es necesario adquirir el mayor número posible de conocimientos acerca del contexto del proyecto y los intereses y las necesidades de las poblaciones locales, con miras a diseñar un proyecto adecuado. Para adquirir estos conocimientos será preferible operar con varios grupos de interesados. En el recuadro 3-11 figura una lista de los principales temas, preguntas y métodos útiles para analizar la situación.

En el modelo de EML, la planificación del proyecto se basa en la elaboración de un “árbol de problemas” correspondiente a la situación. Un árbol de problemas es útil cuando la situación no es complicada. Sin embargo, la planificación basada en los problemas corresponde a un enfoque más mecánico del desarrollo, en el que los proyectos están concebidos más para resolver los problemas que para facilitar los procesos locales de desarrollo. Además, las personas ven su futuro en forma de visiones y aspiraciones, y no sólo de problemas. El análisis de las visiones de futuro contribuye a detectar las oportunidades de mejora y de éxito que pueden aprovecharse ulteriormente. El programa LACOSREP, en Ghana, consistente en la creación de asociaciones de usuarios del agua (AUA), desarrolló cuatro visiones complementarias para describir la AUA ideal que quería ayudar a crear.

² Extraído de ALTARELLI V.: “Participatory Diagnostic Study in Project Formulation and Beyond: A Process Approach”; KUMAR DUTTA J.: “Stakeholder Involvement in Participatory Practices: An Overview of Bangladesh NGOs”, ambos en FIDA, ANGOC e IIRR (2001): *Enhancing Ownership and Sustainability: A Resource Book on Participation*.

Un buen análisis de la situación combina la recolección de información con el análisis del contexto local, el asesoramiento de expertos y varios procesos de participación, como evaluaciones participativas, reuniones comunitarias y talleres con diversos interesados. Un análisis de situación creativo y orientado al aprendizaje se basa en la combinación de diferentes métodos (véase el anexo D).

Uno de los resultados de un buen análisis de situación es que los interesados adquieren un mejor conocimiento de su situación y una mayor capacidad de diseñar un proyecto sólido. Sin embargo, esto no se logra en una sola reunión comunitaria. Las perspectivas de la gente evolucionan a medida que participan en los debates y escuchan a los demás. Después de una reunión comunitaria, la discusión subsiguiente en los hogares de los participantes podría dar lugar a la introducción de ajustes si se celebrara una reunión el día siguiente. Hay que procurar que el análisis de situación se diseñe como una serie de actividades o reuniones organizadas.

La actualización del análisis de situación es esencial para el sistema de SyE. Téngase en cuenta que no es lo mismo un análisis de situación que una encuesta de base. Ambas son operaciones de recolección de información, pero un análisis de situación es más abierto en los temas y las cuestiones que se analizan, mientras que una encuesta de base sólo incluye los datos necesarios para hacer comparaciones relacionadas con el impacto. La encuesta de base se realiza cuando se ha completado el diseño del proyecto, mientras que el análisis de situación forma parte del diseño.

Recuadro 3-11. Temas, preguntas y métodos esenciales (en cursiva, véase el anexo D) para hacer un análisis a fondo de la situación con los interesados

Partes interesadas (*mapas de interesados, diagramas institucionales, datos secundarios*)

- ¿Qué poblaciones locales se beneficiarán probablemente del proyecto?
- ¿Cuáles son los otros interesados principales?
- ¿Cómo interactúan los diferentes grupos de interesados?
- ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los diferentes grupos?

Problemas y cuestiones (*imágenes vivas, mapas conceptuales, grupos de discusión, análisis histórico, datos secundarios, matrices de puntuación*)

- ¿Qué problemas o cuestiones son esenciales para el proyecto?
- ¿Cuáles son los principales problemas o preocupaciones de los diferentes grupos de interesados y qué relación tienen con el tema principal del proyecto?

Visiones y oportunidades (*imágenes vivas, simulación de situaciones*)

- ¿Qué cambios querrían los diferentes grupos interesados que facilitara el proyecto?
- En general, ¿cuáles son las visiones, esperanzas o anhelos de los diferentes interesados, y qué consecuencias tienen para el proyecto?
- ¿Qué oportunidades creen los interesados que existen para hacer realidad sus visiones?

Marco biofísico (*mapas, transectos [o recorridos sistemáticos], visitas sobre el terreno, calendarios estacionales*)

- ¿Cuáles son las características geográficas de la zona del proyecto?
- ¿Cuáles son las condiciones climáticas?
- ¿Cuáles son las principales modalidades de uso de la tierra?
- ¿Cuáles son los problemas o riesgos ambientales?

Organizaciones (*diagramas institucionales, diagramas reticulares, organigramas, matrices de puntuación*)

- ¿Cuáles son las organizaciones gubernamentales, empresariales y no gubernamentales importantes?
- ¿Cuán eficaces son estas organizaciones?
- ¿Qué enlaces existen entre las diferentes organizaciones (relaciones de poder, comunicaciones, colaboración, competidores)?

Infraestructura (*mapas de recursos*)

- ¿Cuáles son los principales problemas infraestructurales de la zona?

Instituciones jurídicas, gubernamentales (de políticas públicas) y políticas (*imágenes vivas, diagramas institucionales, análisis históricos, entrevistas temáticas, datos secundarios*)

- ¿Qué factores jurídicos son importantes para el proyecto?
- ¿Qué políticas y programas gubernamentales son importantes?
- ¿Cuáles son las principales estructuras y procesos gubernamentales y políticos en la zona?

Economía (*jerarquización del bienestar, diagramas de la actividad diaria, calendarios estacionales, datos secundarios*)

- ¿Cuál es la situación económica de la población local?
- ¿Cuáles son las principales formas de subsistencia económica?
- ¿Cuáles son las principales características de la economía local?
- ¿Cuáles son las oportunidades y limitaciones del mercado?

Sociedad y cultura (*análisis históricos, grupo de discusión, análisis FODA*)

- ¿Cuáles son las principales condiciones sociales y culturales que son importantes para el proyecto?

3.4.4 Cuarta etapa: elaborar la estrategia del proyecto

Con un buen conocimiento de la situación estará usted en condiciones de empezar a elaborar la estrategia del proyecto. Esto consiste simplemente en hacer una clara descripción de **lo que** todos esperan alcanzar, y **cómo** se alcanzará. La estrategia del proyecto incluye la jerarquía de objetivos, los mecanismos de ejecución y los recursos necesarios. Este subapartado trata en particular de la jerarquía de objetivos –primera columna del marco lógico– que es un elemento central de la estrategia. La jerarquía de objetivos es una estructura tripartita que describe cómo las actividades y los productos contribuyen a alcanzar el propósito o propósitos y la meta del proyecto (véase el gráfico 2-4 y la descripción de métodos del anexo D).

La estrategia de un proyecto sólo funciona bien si es lógica. Para ello se requiere que todos los productos necesarios para alcanzar un determinado propósito se hayan identificado correctamente, y que se hayan determinado también las actividades necesarias para obtener un producto. Por ejemplo, no es posible prever el producto “Producción y certificación de semillas de variedades mejoradas”, sin incluir las actividades de “Ensayo y organización de la producción privada de semillas” y “Capacitación del personal del Ministerio de Agricultura en técnicas de certificación”. Una vez que se ha elaborado la jerarquía de objetivos, hay que poner a prueba su lógica (véase el cuadro 3-4).

El modelo de EML utiliza un método muy estructurado para convertir un árbol de problemas en un árbol o jerarquía de objetivos. Cuando se trabaja con las visiones del proyecto y en situaciones más complejas en las que el tamaño del árbol de problemas lo hace poco manejable, puede recurrirse a un enfoque más abierto e iterativo. A continuación se indican las principales etapas de la elaboración de una jerarquía de objetivos, que se describen en el anexo B con un ejemplo detallado.

1. *Definir la meta del proyecto.* Ésta debe reflejar el impacto de más largo plazo y mayor nivel al que contribuirá el proyecto.
2. *Identificar el propósito o propósitos.* Es lo que debe alcanzar el proyecto para contribuir a la meta. El nivel de propósitos suele describir los principales cambios en el comportamiento o las capacidades. Como la contribución del proyecto para alcanzar la meta puede adoptar muchas formas, los interesados deberán decidir la que sea más válida y viable para su proyecto. De este modo se establecen los criterios que contribuirán a la adopción de decisiones.

Es conveniente incluir un propósito específico para la gestión del proyecto. En él pueden figurar como productos las tareas principales de la gestión del proyecto (véase la próxima etapa), como la gestión del personal, la gestión financiera, la instalación y mantenimiento de instalaciones y equipo, y el SyE.

3. *Determinar los productos necesarios.* Deben determinarse los productos que son necesarios para alcanzar cada propósito. Es un poco como diseñar un automóvil: si se prescinde de una de las partes principales, como las ruedas o el motor, por bueno que sea el resto del diseño el automóvil no funcionará. Tampoco hay que poner ruedas de tractor a un automóvil, o un motor de motocicleta a un tractor grande. En otras palabras, los productos deben ajustarse a las necesidades reales, y hay que evitar los productos que no sean absolutamente necesarios. Existen varios modos de alcanzar los diversos propósitos. Hay que pensar creativamente y analizar las ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones, antes de elegir una de ellas.
4. *Identificar las actividades.* Cada producto se obtiene mediante una serie de actividades. En la fase inicial de diseño quizá no se vea claramente el mejor modo de alcanzar los propósitos y los productos, por lo que puede ocurrir que las actividades deban finalizarse, y probablemente revisarse, en una fase ulterior.
5. *Verificar la lógica.* Una vez que se ha esbozado la jerarquía de objetivos, use las preguntas de verificación de la lógica del cuadro 3-4 para controlar y finalizar.
6. *Asignar los recursos* requeridos para las actividades, y preparar un presupuesto general.
7. *Preparar un programa de trabajo* para las actividades principales a lo largo de la vida del proyecto, y establecer los principales puntos de referencia.

8. *Adoptar los dispositivos operacionales y de gestión*, indicando las principales responsabilidades y métodos de trabajo.

Cuadro 3-4. Preguntas para verificar la lógica

Nivel	Preguntas para verificar la lógica
Meta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Expresa la meta algún estado futuro deseado o un impacto de orden superior al que contribuye el proyecto? ✓ ¿Contribuye la meta a situar el proyecto en un contexto más amplio que le sirva de fundamento? ✓ ¿Es la meta lo suficientemente concreta como para que tenga sentido dado el alcance del proyecto? Evítense las metas expresadas de modo excesivamente general. ✓ ¿Comparten los interesados pertinentes la meta, y se sienten identificados con ella?
Propósito (si es uno solo)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Enuncia el propósito de manera sucinta lo que el proyecto pretende alcanzar en general? ✓ ¿Es realista el propósito, dados los recursos, los plazos previstos y el contexto de trabajo del proyecto?
Propósitos (si son múltiples) o efecto directo u objetivo del componente (si se incluye un nivel adicional)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Forman los efectos directos/objetivos del componente el conjunto de los principales efectos directos necesarios para alcanzar el propósito? En otras palabras, si se alcanzan los efectos directos/objetivos del componente, ¿se alcanzará también el propósito del proyecto? ✓ ¿Reflejan los propósitos/efectos directos/objetivos del componente los logros conseguidos al nivel más alto de los que el proyecto puede considerarse responsable desde un punto de vista realista? ✓ ¿Cabe suponer con un criterio realista que el proyecto alcanzará los propósitos/efectos directos/objetivos del componente durante su vida activa? ✓ ¿Existe una serie de medidas prácticas que puedan aplicarse para alcanzar cada propósito/efecto directo/objetivo del componente? ✓ ¿Hay un propósito/efecto directo/objetivo del componente dedicado a la gestión eficaz del proyecto?
Productos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Describen la totalidad de los productos el conjunto de logros que deben alcanzarse para conseguir el efecto directo/objetivo del componente? En otras palabras, si se consiguen los productos, ¿se alcanzará también el efecto directo/objetivo del componente? ✓ ¿Hay algún producto innecesario para alcanzar el efecto directo/objetivo del componente, o que por lógica corresponda a otro efecto directo/objetivo del componente? ✓ ¿Es realista esperar que el proyecto consiga los productos durante su vida activa? ✓ ¿Hay una serie de medidas prácticas que puedan adoptarse para conseguir cada producto?
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Refleja el conjunto de actividades para cada producto las principales medidas que deben adoptarse para conseguir los productos? ✓ ¿Se ha incluido alguna actividad que sea innecesaria para el logro de los productos, o que por lógica corresponda a otro producto? ✓ ¿Hay actividades que deban dividirse y asignarse parcialmente a diferentes productos? ✓ ¿Se han enunciado todas las actividades con un nivel de detalle que sea más o menos equivalente? En otras palabras, ¿está usted seguro de que algunas actividades no se sitúan ya a nivel de producto, mientras que otras están a nivel de tarea? ✓ ¿Es manejable la lista de actividades (no demasiado larga)?
Para todos los niveles	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Son comprensibles todos los niveles para los interesados del proyecto, y están expresados del modo más sencillo y sucinto posible? ✓ ¿Se han incluido algunos medios que no son necesarios para alcanzar los objetivos? ✓ ¿En cada uno de los niveles (efecto directo/objetivo del componente, producto y actividad) el número de temas está comprendido entre tres y siete?

Una buena estrategia no puede elaborarse en sentido vertical, de arriba a abajo. A medida que la reflexión entra en mayores niveles de detalle, tendremos que volver sobre nuestros pasos. Por ejemplo, cuando empiece a pensar en el costo y la viabilidad de ciertas actividades, quizás se dé cuenta de que algunos productos y propósitos son poco realistas. En el recuadro 3-12 se enumeran algunos errores que deben evitarse al redactar la jerarquía de objetivos.

Recuadro 3-12. Errores comunes que deben evitarse al formular la jerarquía de los objetivos

- Definir metas/propósitos excesivamente ambiciosos, teniendo en cuenta las condiciones locales y los recursos y capacidades disponibles.
- Pasar por alto actividades y productos importantes que son necesarios para alcanzar objetivos de nivel superior (efectos directos/propósitos/meta).
- Aplicar una lógica deficiente para justificar la necesidad de ciertas actividades para alcanzar un determinado producto o productos con un cierto propósito.
- Expresar los objetivos de un modo demasiado vago para saber lo que se ha de alcanzar o cómo poner en práctica las ideas.
- Incluir principios, como el de “participación de los interesados” o la “igualdad de género”, como propósitos o productos separados, en vez de integrarlos en las actividades del proyecto.
- Confundir los niveles de la jerarquía de objetivos.

Hay que procurar, en la medida de lo posible, que cada nivel de la jerarquía de objetivos sea pertinente, oportuno, específico, mensurable y asequible (P.O.E.M.A., véase el recuadro 3-13). Recuerde que el marco lógico no es más que el resumen de una descripción y justificación más detalladas para cada nivel de la estrategia del proyecto en el informe de evaluación *ex ante*. Debe tratar de que las anotaciones de la primera columna del marco lógico sean lo más específicas posible. Podrán incluirse fines adicionales, como indicadores, en la segunda columna del marco lógico.

Para evitar la rigidez en la planificación, recuerde que los productos y los propósitos no son sólo físicos, como caminos, sistemas de riego o aumento del rendimiento, sino también procesos de diálogo y fomento de las capacidades. Pueden incluirse fines aproximados y explicar que serán más precisos cuando los procesos de planificación participativa en la fase de puesta en marcha permitan una comprensión más clara de las prioridades de los interesados directos.

Recuadro 3-13. Asegúrese de que sus objetivos son un P.O.E.M.A

Si se quiere que estén orientados al impacto, la meta, propósito, objetivos del componente, productos y actividades han de ser:

- Pertinentes (al propósito y la meta del proyecto),
- Oportunos
- Específicos
- Mensurables
- Asequibles

¡Pero sin exagerar!

- Quizá la experiencia dictará lo que pueda conseguirse.
- Las buenas ideas necesitan tiempo para madurar.
- No todo lo que merece la pena hacer puede medirse fácilmente.

La estrategia es un conjunto de detalles que evolucionan a lo largo de la vida del proyecto. Por ejemplo, en la fase de puesta en marcha es necesaria una estrategia más detallada que en la evaluación *ex ante*, y el plan de trabajo y presupuesto anual tiene que ser aún más pormenorizado.

Una estrategia del proyecto clara, lógica y viable justifica todo el tiempo y los estudios que se dediquen a su elaboración. Ocurre con mucha frecuencia que el personal de los proyectos está –comprensiblemente– impaciente por “ponerse en marcha”. No obstante, si la acción se basa en una comprensión clara y compartida de la estrategia del proyecto, será más fácil dirigirla hacia el logro del impacto deseado. Si no entienden esto, los miembros del equipo podrán acabar haciendo tareas adecuadas pero aisladas, que no se complementarán mutuamente. Por ejemplo, en un proyecto en Indonesia se elaboró un marco lógico y un plan de trabajo que guardaban poca relación entre sí y, por consiguiente, el marco lógico no se utilizó a un nivel óptimo.

3.4.5 Quinta etapa: identificar y analizar los supuestos y los riesgos

Los supuestos, en la cuarta columna, son el “huérfano” del marco lógico (véase el recuadro 3-14). Muchas veces no se les presta la atención o el tiempo que merecen. Y, sin embargo, son el eje de la

estrategia del proyecto. Los supuestos especifican las condiciones necesarias (las relaciones de causalidad), ajenas al *control directo de los gestores del proyecto*, que deben existir para que el proyecto alcance sus objetivos. Son fundamentales para la lógica global de un proyecto, y por ende para su éxito (véase el apartado 2.3, recuadro 2-9). Imagine los supuestos que puedan formularse cuando confeccione la jerarquía de objetivos, y vuélvalo a hacer cuando concluya el borrador.

Los supuestos no son sólo importantes porque describen condiciones que, de no producirse, podrían poner en entredicho el éxito del proyecto. Muchas matrices del marco lógico sólo recogen supuestos extremadamente obvios, generales y a menudo muy probables, como por ejemplo: “Se ha mantenido la seguridad nacional”, “Políticas de mercado libre”, “Restricciones de divisas”, “Se ha limitado la flexibilidad de la administración pública” o “Degradación ambiental”. Estos supuestos no son útiles para la orientación estratégica del proyecto.

Recuadro 3-14. Columna de los supuestos: el “cubo de la basura”

Según un consultor de SyE en Uganda, la columna de los supuestos en el marco lógico es como “el cubo de la basura, donde todo va a parar”. En vez de tratar los supuestos como parte integrante del proyecto, los equipos de diseño tienden simplemente a colocar en esta columna todos los aspectos institucionales. Esto significa que el personal del proyecto no se ocupa de estas cuestiones, y las considera ajenas al control del proyecto. Hay que dedicar más tiempo al análisis de los supuestos en el proceso de planificación, y pensar en lo que puede hacerse con ellos.

La mayoría de los proyectos reconocen la importancia de los supuestos, que aparecen como problemas en la fase de ejecución. Muchos de ellos pueden identificarse durante el diseño del proyecto, lo que ayuda a mejorarlo. Si no se realiza un análisis de situación, o si el análisis no es completo ni suficientemente detallado para revelar los supuestos subyacentes, éstos no se reconocerán. Por ejemplo:

- Uno de los principales fines de un proyecto, era “Aumentar en un 10% la superficie de cultivos no arroceros”. Sólo durante la ejecución el personal del proyecto se dio cuenta de que el grupo-objetivo (pequeños agricultores) no tenía acceso a nuevos terrenos para plantar esos cultivos. Veredicto: análisis incorrecto de la situación.
- Otro proyecto preveía el producto “Preparación y transmisión de programas de radio” y el supuesto “Las comunidades tienen acceso a la radio”. En realidad, las comunidades no tenían aparatos de radio. Veredicto: análisis incorrecto de la situación.

En ambos casos debía haberse verificado los supuestos antes de confirmarse los productos. Si lo hubiera hecho así, el personal se habría percatado de que las comunidades no gozaban del acceso necesario a la tierra ni disponían de aparatos de radio, y se habrían descartado o rediseñado los productos. Por ejemplo, en el último caso era posible rediseñar el producto para proporcionar acceso a los aparatos de radio, y al presupuesto extraordinario requerido.

El riesgo es el reverso de un supuesto. Considerando los supuestos de un proyecto se obtendrá una idea del nivel de riesgo asumido. Cuantos más supuestos haya, más improbables serán y menos sometidos estarán al control del proyecto, y también será mayor el riesgo de fracaso. Un proyecto partía del siguiente supuesto: “Las precipitaciones anuales son superiores a la media de la región”. Si el éxito de un proyecto se basa en este supuesto (que puede haberse adoptado apresuradamente, sin dedicarle la debida reflexión), el riesgo será indudablemente alto.

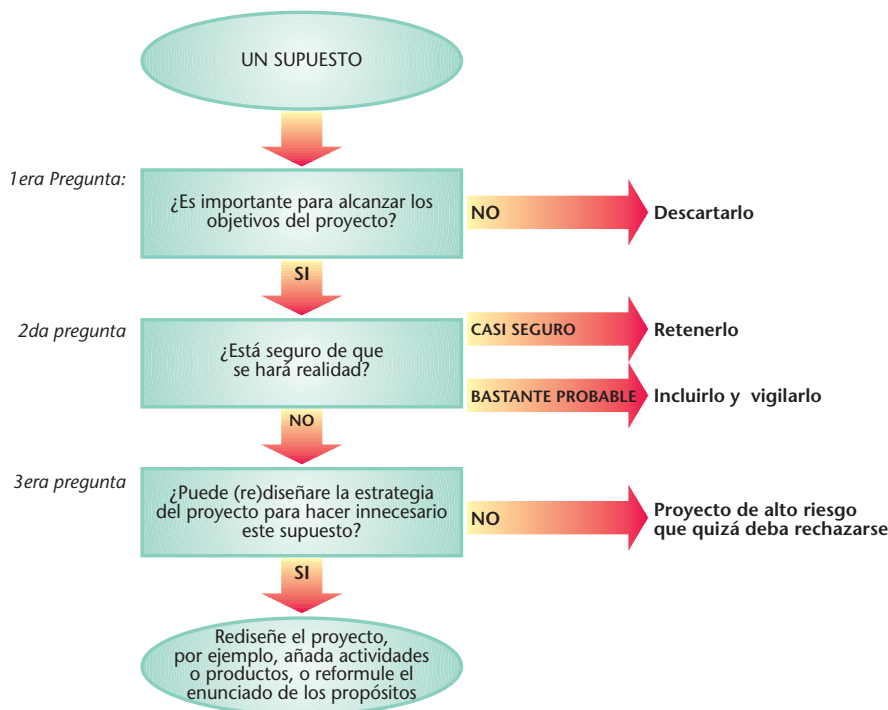
Un buen SyE necesita supuestos claros y válidos. En numerosas ocasiones, cuando no se alcanza un objetivo o se plantean problemas, la causa es un supuesto erróneo. Un buen SyE depende en parte de una cuidadosa verificación de la validez de los supuestos. A continuación damos algunas indicaciones para que los supuestos puedan ser un útil instrumento de gestión:

- *Considere en primer lugar los supuestos como riesgos.* Cuando se formulen los supuestos, puede ser útil pensar ante todo en los posibles riesgos para el proyecto. Por ejemplo, si piensa usted que un riesgo para el proyecto es que “Los coejecutores no presten a tiempo los servicios contratados”, la

anotación correspondiente en la matriz del marco lógico sería “Los coejecutores cumplirán puntualmente sus contratos”.

- *Considere los supuestos sobre:* el desempeño de las entidades oficiales, las organizaciones privadas, las ONG y organizaciones comunitarias, los contratistas y consultores, los organismos de financiación, las políticas medioambientales, los fenómenos naturales, los mercados y los precios mundiales o nacionales, y las guerras o disturbios civiles.
- *No es probable que se cumplan muchos supuestos.* Limite el número de supuestos a los más importantes para el éxito del proyecto. Después de enumerar todos los supuestos posibles, elimine los que no sean importantes para el éxito del proyecto y los que sean casi seguros y por tanto no requieran seguimiento. Un método útil para evaluar la importancia de los supuestos es el análisis de evaluación del riesgo (véase el gráfico 3-1).
- *Concentre la atención en los supuestos de cuya probabilidad no esté seguro.* Estos supuestos deben vigilarse, porque si no son ciertos pueden poner en grave peligro el proyecto. Algunos ejemplos de esta clase de supuestos procedentes de marcos lógicos de proyectos son: “Los mayores arrendatarios son cooperativos”, “Los interesados directos gestionarán con eficacia las tierras recién adquiridas”, “El clima fluctúa en niveles normales” y “La comunidad cumple los reglamentos pesqueros en lo relativo al tamaño de las redes”.
- *Verifique que los supuestos sean claramente ajenos al control del proyecto.* Utilice para ello un árbol de decisión (véase el gráfico 3-1). El proceso de formulación de supuestos es muy importante: ayuda a comprobar que la estrategia del proyecto va por buen camino, tras haber considerado en su diseño el mayor número posible de componentes a los que los factores supuestos podrían afectar. Si observa usted que los supuestos pueden quedar sujetos al control del proyecto, podrá utilizarlos para indicar productos y actividades adicionales en la matriz del marco lógico. Los siguientes supuestos, tomados de proyectos que reciben el apoyo del FIDA, podrían haberse incluido en la estrategia: “El personal del departamento de extensión agrícola está motivado”; “Se dispone de alimentos nutritivos” y “Los informes de seguimiento se basan en análisis del contexto”.
- A los supuestos importantes cuya realización es muy improbable se les llama “supuestos fatídicos”. Es necesario volver a diseñar el proyecto para eliminar estos supuestos. Un ejemplo de “supuesto fatídico” es el siguiente: “La capacitación de extensionistas dará lugar a una mayor utilización de las nuevas tecnologías por parte de los agricultores”. El proyecto tiene que resolver esta supuesta relación de causa y efecto porque, de hecho, es muy improbable que la falta de conocimientos sea el obstáculo principal con que se enfrentan los extensionistas (no se sabe si hay suficiente personal para capacitar, ni si reúnen las condiciones adecuadas). También es muy probable que los agricultores tropiecen con otras muchas dificultades, además de las relativas a los conocimientos de los extensionistas, para aceptar las tecnologías.
- Reconsidere periódicamente sus supuestos, por lo menos durante la revisión anual, para ajustarlos o suprimir aquéllos que ya no sean válidos y agregar nuevos supuestos. Un proyecto participativo bien pensado formula nuevos supuestos a medida que cambia la estrategia y aparecen claramente los resultados iniciales. Compare sus datos de SyE con los supuestos para ver si existen contradicciones que deban subsanarse. Por ejemplo, se puede suponer que un 25% de aumento en el ingreso de las familias reducirá la recogida ilegal de leña. Cuando los datos de seguimiento muestren que los ingresos han aumentado un 35%, y sin embargo la recogida de leña se mantiene en el mismo nivel, habrá que reconsiderar la lógica del proyecto si se quiere reducir la deforestación. El aumento de la capacidad local de compra puede ser un estímulo para la demanda de leña. Es probable que llegue usted a la conclusión de que el “aumento de los ingresos” no es la mejor estrategia para “reducir la recogida ilegal de leña”.

Gráfico 3-1. Decidir qué supuestos es importante retener



3.4.6 Sexta etapa: elaborar el marco de seguimiento y evaluación

La fase final consiste en elaborar el marco de seguimiento y evaluación del proyecto. Las principales preguntas e indicadores de desempeño se exponen en forma resumida en la segunda columna del marco lógico, y los principales mecanismos de seguimiento en la tercera. No obstante, recuerde que se trata solamente de un resumen del marco general de SyE. Los detalles del establecimiento de un sistema de SyE son el tema de la parte restante de la Guía, por lo que no se tienen en cuenta en esta sección.

3.5 De la matriz del marco lógico al plan de trabajo y presupuesto anuales

Plasmar la estrategia de un proyecto, tal como está redactada en la matriz del marco lógico, en un plan de trabajo anual operacional que el personal del proyecto y las organizaciones coejecutoras entiendan claramente equivale a transformar las ideas en acción. Un plan operacional está suficientemente detallado cuando el personal y las organizaciones ejecutoras saben qué deben hacer, cuándo y cómo.

3.5.1 ¿Qué es el PTPA?

El instrumento operacional y de planificación más importante de un proyecto es el plan de trabajo y presupuesto anuales (PTPA). El PTPA guía la ejecución diaria de las actividades, y comprende lo siguiente:

- plan de trabajo: descripción basada en el marco lógico de cada actividad/producto/indicador, por componentes;
- calendario o plan cronológico: en él se especifica cuándo deben realizarse las actividades y en qué orden;
- presupuesto: identifica el costo de cada producto y actividad por componentes;

- plan de personal: identifica las responsabilidades, las necesidades adicionales de personal y la capacitación de éste;
- plan de material/equipo: necesidades para cada producto y actividad por componentes, incluidas las compras.

El PTPA describe el compromiso anual del proyecto hacia las comunidades, el Gobierno y el FIDA. Generalmente el PTPA está integrado en los procesos permanentes de los presupuestos del Estado. Con ello el PTPA ha adquirido validez legal y constituye la base formal de la ejecución y la distribución de los fondos (fondos del FIDA y contribuciones de contraparte). En algunos países, los fondos de contraparte necesarios se entregan al proyecto inmediatamente después de la aprobación del PTPA.

El proceso del PTPA suele iniciarse antes de que finalice el ejercicio fiscal, y se basa en la experiencia adquirida sobre el terreno durante la ejecución del proyecto. Con el PTPA detallado, el informe de evaluación *ex ante* va perdiendo importancia a lo largo de la vida del proyecto. Después del primer año, éste ya no es útil para la planificación, excepto como orientación general sobre los objetivos, principios y enfoques. No obstante, el informe de evaluación *ex ante* sigue siendo un punto de referencia importante de la evaluación, ya que los PTPA no incluyen referencias a los objetivos a largo plazo ni a los principios generales.

El PTPA está comprendido en el convenio de préstamo, que puede modificarse cuando sea necesario. Los cambios se derivan de las experiencias de todos los participantes en el proyecto, que preparan el PTPA sobre la base de sus experiencias y de los resultados reales. El primer PTPA suele basarse en el informe de evaluación *ex ante*, actualizando detalles tales como los precios y las necesidades reales. Los PTPA subsiguientes dan mejores resultados cuando se preparan mediante un proceso de revisión participativa y talleres de planificación. Las comunidades y el personal del proyecto y de los asociados examinan conjuntamente el desempeño del año anterior. Las conclusiones de estos debates sientan las bases de una planificación participativa y orientada a las metas del próximo PTPA.

En un número creciente de proyectos los PTPA van precedidos de evaluaciones participativas en las cuales los interesados directos, con la orientación del personal del proyecto, identifican las necesidades, recursos y prioridades de sus comunidades. Esto forma la base de los “planes de acción comunitarios”, que son los elementos constituyentes de los planes a nivel superior (por ejemplo, de distrito o subdistrito), de los que el proyecto deriva su PTPA (véase el recuadro 3-15).

El PTPA no sólo representa la guía del proyecto durante un año sino que además es el mecanismo que permite examinar las experiencias del año anterior e introducir las consiguientes modificaciones. El PTPA adapta el plan operacional del proyecto a la situación actual y específica, para el año presupuestado, lo siguiente: los productos que deben obtenerse; las actividades que deben realizarse para obtener estos productos; los recursos necesarios para emprender las actividades y los costos de esos recursos, así como las instituciones con responsabilidad financiera. El PTPA debe constituir el fundamento sobre el que el FIDA, la institución cooperante y los participantes en el proyecto evalúan la ejecución del proyecto.

3.5.2 Preparación del PTPA

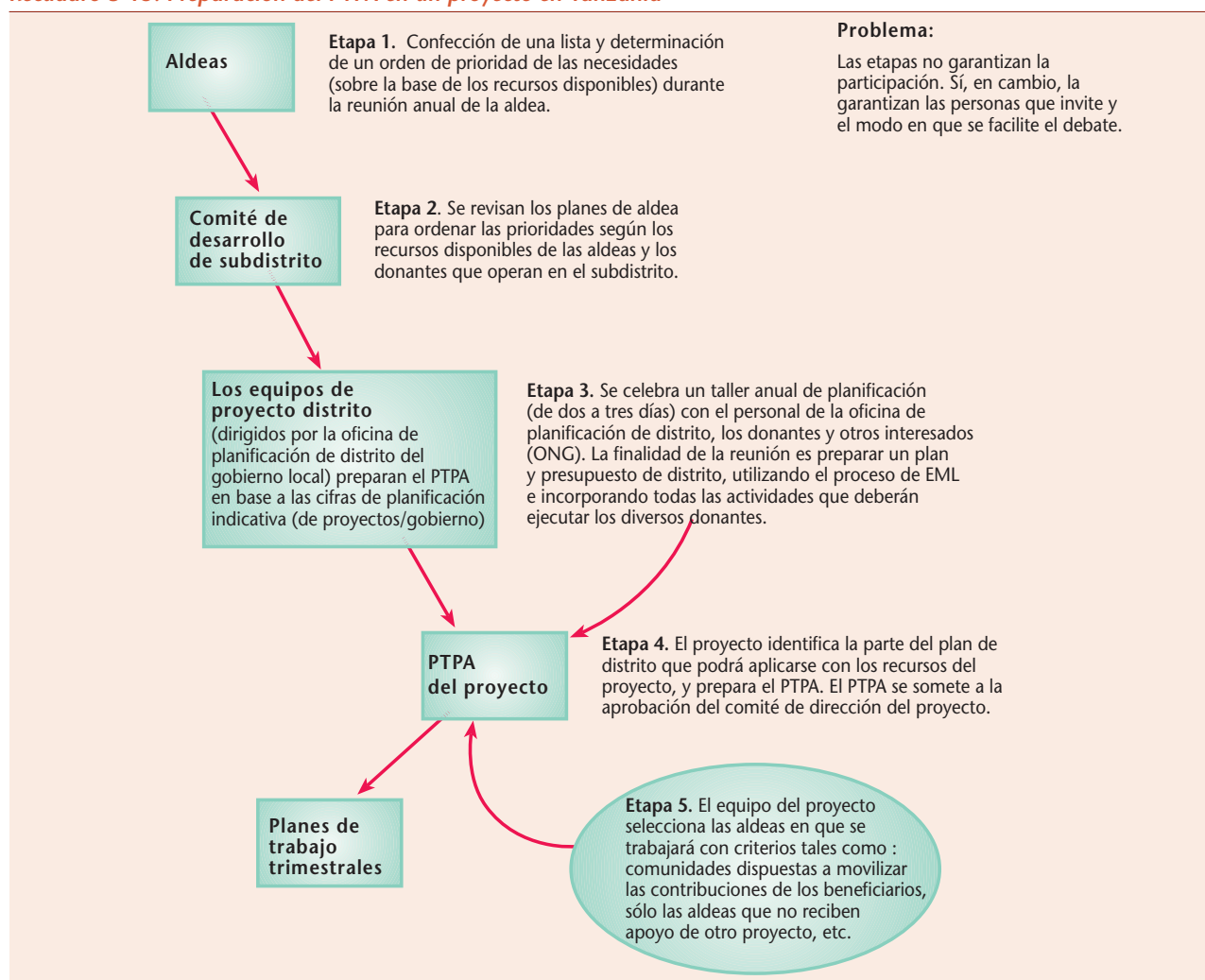
Los datos para preparar el PTPA se obtienen del informe de evaluación *ex ante*, el convenio de préstamo, los planes estratégicos y los planes e informes de años anteriores. Se prepara un PTPA para cada nivel de participantes en el proyecto –empezando por los interesados directos– según sus necesidades y exigencias, usando un proceso participativo como base. Al nivel más alto, el PTPA debe prepararse inmediatamente antes de que el Gobierno asigne los fondos para el siguiente ejercicio fiscal, a fin de dar una clara indicación de la financiación que necesita el proyecto.

A continuación se exponen algunas etapas básicas de la preparación del PTPA (véase también el recuadro 3-15):

1. Tome nota de las actividades de la matriz revisada del marco lógico e inclúyalas en la primera columna del plan de trabajo, indicando qué actividad es necesaria para realizar las otras. Haga aclaraciones y añada actividades secundarias, si es necesario.
2. Para cada actividad o actividad secundaria indique lo siguiente: puntos de referencia, es decir, qué tiene que hacerse y cuándo, quién es responsable de la ejecución y de la verificación, cuándo comienzan y terminan las actividades, necesidades de personal en forma de meses-hombre, cantidad necesaria de material y equipo, costos y categorías de costos y supuestos importantes.
3. Compruebe que el costo total del plan no excede del presupuesto (véase el recuadro 3-16) y que no hay personas con demasiadas responsabilidades y otras sin ninguna (o si hay omisiones o contradicciones). Asegúrese también de que las fechas son realistas y coherentes. ¡No se puede prever la presencia de una misma persona o pieza de equipo en dos sitios al mismo tiempo!
4. Haga lo mencionado anteriormente con los principales interesados, para promover un sentido compartido de responsabilidad (véanse los recuadros 3-15, 3-16 y 3-17).
5. Incorpore el consenso final en el documento del PTPA (véase el cuadro 3-5) y sométalo a la aprobación del órgano competente, incluyendo el visto bueno de la institución cooperante.

El PTPA es la base de una planificación operacional más detallada: planes de trabajo para cada componente del proyecto, miembro del personal, mes/trimestre/semestre, etc. Algunos proyectos utilizan gráficos Gantt para indicar el momento del año en que se realizarán las actividades. Sin embargo, estos gráficos no dan ninguna otra información importante, como la responsabilidad y los recursos, por lo que hacen falta otros gráficos (véase el anexo D).

Recuadro 3-15. Preparación del PTPA en un proyecto en Tanzania



Recuadro 3-16. Revisión participativa del presupuesto y la estrategia del proyecto

Como comprobó el personal de un proyecto en Uganda, incluso la simple integración del presupuesto en el marco lógico puede resultar difícil. En un taller participativo dedicado a la elaboración de un marco lógico, los participantes sólo parecían interesados en anunciar las cifras y marcharse. El personal del proyecto tuvo que alentarlos a justificar los gastos en el contexto más amplio de la estrategia y las actividades. El presupuesto era muy superior (lo que no es de extrañar) a los recursos disponibles. Para reducir el presupuesto, los participantes tuvieron que modificar su proceso de reflexión e identificar las actividades que contribuían más a la obtención de los efectos directos deseados. Este proceso de reconsideración de decisiones anteriores ayudó a los participantes a explicar y justificar por qué las actividades eran importantes, e indicar lo que no se habría realizado sin recursos externos.

Recuadro 3-17. Convalidación y documentación del sistema de planificación en Nicaragua

En Nicaragua, TROPISEC preparó una guía en la que se describía en forma resumida su planificación participativa y el sistema de SyE. La guía fue una importante contribución a la unidad de coordinación del proyecto y los coejecutores, al exponer los conceptos y procedimientos que debían considerarse durante sus relaciones, la organización y la verificación de las medidas. El sistema y la guía fueron convalidados en varios talleres conjuntos, donde se decidió que ninguno de ellos debía limitar la creatividad y la capacidad innovadora de los interesados. A lo largo de la vida del proyecto, tanto el sistema como la guía se fueron modificando a partir de las mejoras sugeridas por los interesados y por una revisión formal del SyE efectuado por los coejecutores. La nueva guía era más manejable para los usuarios y contenía indicaciones básicas para las organizaciones de base y los encargados de la ejecución en general.

Cuadro 3-5. Ejemplo de índice de contenidos para un PTPA

Tema	Descripción
1. Introducción	Resumen de los objetivos, área y componentes de un proyecto centrado en la estrategia para reducir la pobreza. Describa todas las cuestiones esenciales o recomendaciones resultantes de los cambios en las políticas, las directivas gubernamentales o las misiones de supervisión.
2. Análisis de la ejecución hasta la fecha	Descripción de los progresos logrados, los problemas planteados, la idoneidad o falta de ella de los insumos del proyecto y las lecciones aprendidas para cada nivel del marco lógico. Indique los ajustes necesarios en el marco lógico y justifíquelos.
3. Resumen del presupuesto	Presupuesto consolidado: resumen por componentes del proyecto, productos, distrito/unidad de facilitación y niveles nacional y general del proyecto. Explique cómo financiarán los componentes los diferentes interesados: gobierno, interesados directos, FIDA y otros organismos de financiación; indique la contribución de cada interesado a cada componente.
4. Plan general de trabajo	Para cada componente, explique lo que debe financiarse, la justificación, la estrategia, los productos previstos y los eventuales cambios con respecto al PTPA del año anterior, descritos siguiendo el modelo del marco lógico. Indique cuál de estos elementos está relacionado con las necesidades prioritarias señaladas por los interesados directos, y qué necesidades se han descartado, y por qué. Resuma el proceso que deben seguir los interesados directos en su participación del año siguiente.
5. Planes para producto/actividad	Planes para cada componente, incluidas las necesidades de apoyo y coordinación y las actividades de capacitación del personal del proyecto/coejecutores e interesados directos; cómo proceder al seguimiento de la implementación del plan.
6. Plan de compras	Tipos de instalaciones y equipo que deben comprarse, cantidades, costo, destino y descripción del propósito.
7. Plan de servicios por contrata	Asistencia técnica, servicios de ONG y del sector privado que deben contratarse.
8. Plan y presupuesto requeridos	Presupuesto del producto/actividad: definición de los insumos necesarios para realizar las actividades, por componentes y categoría de gastos. Esto está directamente relacionado con el plan de trabajo.
9. Calendario general (gráfico Gantt)	Período durante el cual deberán realizarse las actividades y productos que deben obtenerse, responsabilidades y principales puntos de referencia durante el año.
Apéndices	Descripciones de los formatos: plan de producto/actividad, presupuesto de producto/actividad, indicadores y programa de seguimiento, seguimiento de los servicios contratados, seguimiento de las actividades de capacitación, seguimiento de la ejecución, situación financiera, resumen de la situación del proyecto, análisis de los créditos, resumen de los productos del proyecto y calendario de actividades.

3.6 Esbozar el SyE durante el diseño inicial del proyecto

3.6.1 Cómo influye en el SyE el diseño inicial del proyecto

Con frecuencia se condena involuntariamente al fracaso el SyE en la fase del diseño inicial del proyecto. ¿Por qué? Por ejemplo, porque no hay un presupuesto adecuado para el SyE, el tiempo y los servicios de expertos reservados al SyE durante la puesta en marcha son insuficientes, o el diseño no es lo bastante flexible para que el sistema de SyE influya en la estrategia del proyecto durante la ejecución.

El diseño inicial del proyecto influye en el SyE mediante:

1. las relaciones y compromisos establecidos con los asociados y las poblaciones locales, y en particular con los interesados directos previstos;
2. la lógica y la viabilidad de la estrategia del proyecto;
3. los recursos asignados al SyE (financiación, tiempo, servicios de expertos);
4. el grado de flexibilidad incorporada;
5. las directrices operacionales para el SyE.

Consideremos cada uno de estos puntos.

En primer lugar, durante la ejecución del proyecto la eficacia del SyE está condicionada en gran medida por las actitudes y el compromiso de las poblaciones locales y los asociados del proyecto, y el modo en que se relacionan y comunican entre sí. Los individuos u organizaciones que han intervenido activamente en la fase de diseño tienen más probabilidades de saber si el proyecto corresponde auténticamente a sus intereses y entender los objetivos. También es más probable que se interesen en el seguimiento del proyecto y en sus logros. En cambio, si las personas están desilusionadas, frustradas o han sido excluidas del proceso de diseño, es menos probable que se interesen en las actividades de SyE y se comprometan con ellas.

En la práctica, los proyectos experimentan considerables retrasos entre el diseño y la puesta en marcha y se producen cambios de criterio respecto de quiénes han de participar. No obstante, la experiencia y la legitimidad del proceso de diseño tendrán consecuencias duraderas para la ejecución. Una clara definición de las responsabilidades puede depender también de que se creen nuevas instituciones, o grupos o unidades dentro de las instituciones que habrán de asumirlas. El informe de evaluación *ex ante* del proyecto PADEMER, en Colombia, definía el componente de coordinación como la configuración de una unidad nacional de coordinación técnica “que integre las funciones de la unidad de seguimiento con la unidad de evaluación y se enmarque en el sistema nacional de evaluación”. El informe estipulaba además que esta unidad de coordinación debía ser responsable del plan de trabajo anual, la sistematización de la información sobre la marcha del proyecto para garantizar la oportunidad de las decisiones de los gestores y la preparación de los informes correspondientes. En el recuadro 3-18 se explica la importancia de las relaciones y la estructura organizativa para sentar las bases de un SyE eficaz.

Recuadro 3-18. Una base débil para un SyE eficaz

En el diseño inicial del proyecto TEPP, en el Yemen, el departamento de SyE no formaba parte de la estructura organizativa y de gestión del proyecto, sino que quedó supeditado a una entidad oficial que contaba con una unidad propia de SyE establecida desde hacía tiempo, basada en directrices nacionales y directamente responsable ante la entidad. De modo análogo, el director del proyecto respondía directamente ante el presidente de dicho organismo. Esta estructura significaba que la unidad de SyE no tenía acceso directo a los recursos, y contaba con una financiación mínima del gobierno. Por consiguiente, no se preparó ningún informe de SyE. Las actividades de SyE se sometían a la aprobación previa de una compleja jerarquía de altos cargos. Como el departamento de SyE era responsable ante la entidad, las relaciones con los gestores del proyecto eran delicadas. Esto afectó aún más al presupuesto de SyE, a los incentivos del proyecto para el SyE y a la adopción por el proyecto de las recomendaciones de SyE. Lo peor era que el SyE del proyecto se basaba en el sistema aplicado por el Gobierno, sin que tuviera necesariamente que ver con las características del proyecto. A esto debe añadirse que el personal de SyE del proyecto se encargaba también de las actividades de SyE de otros proyectos patrocinados por la entidad oficial.

El segundo fallo en el diseño se produce cuando la estrategia del proyecto carece de lógica o sus objetivos no son realistas, lo que hace casi imposible un SyE adecuado. Esto es debido a que muchas veces las preguntas e indicadores de evaluación carecen de sentido y no producen información útil. Además, si usted no sabe bien hacia dónde está yendo, tampoco sabrá cómo utilizar del mejor modo posible la información que se le pueda facilitar. Un buen sistema de SyE puede contribuir a enderezar un proyecto mal diseñado, pero ello entraña un considerable trabajo no previsto durante las fases de puesta en marcha y ejecución.

El tercero consiste en que el equipo de diseño puede no asignar suficientes recursos al sistema de SyE (en la sección 7 figuran más datos sobre la preparación del presupuesto). Los recursos esenciales son: **fondos** para la gestión de la información, el seguimiento participativo, las visitas sobre el terreno, etc.; **tiempo** suficiente para la fase de puesta en marcha, que permita establecer el sistema de SyE, trazar una línea de base en forma participativa, capacitar al personal y a los asociados, incluir a los interesados directos en el SyE y proceder al seguimiento y la reflexión; y **servicios de expertos**, como un consultor que ayude a la preparación del SyE. Al igual que el equipo de diseño, tendrá usted que negociar el nivel y el alcance del SyE que son posibles con un presupuesto determinado. A continuación podrá hacer un presupuesto detallado de SyE.

El cuarto factor es esencial si se quiere que los sistemas de SyE faciliten el aprendizaje gracias al cual el grupo de asociados del proyecto podrá mejorar continuamente la ejecución y la estrategia. Cuanto más rígido sea el diseño del proyecto, más difícil será para el equipo del proyecto ajustarlo en función de los cambios en el contexto y la comprensión de los impactos provisionales. Al igual que el equipo de diseño, determine hasta qué punto el diseño del proyecto tiene que ser flexible, y cuáles han de ser los límites y los procesos de su adaptación. Un proyecto flexible constituye una importante base para el sistema de SyE.

En quinto lugar, es importante que durante el diseño se establezca el marco amplio del sistema de SyE. Entonces podrán aclararse las expectativas de todos sobre sus responsabilidades y derecho a la información. En el próximo subapartado se indica lo que podría incluirse en la documentación que describe el sistema de SyE dentro del informe de evaluación *ex ante* del proyecto.

3.6.2 Documentar el SyE en el informe de evaluación *ex ante* del proyecto

La última etapa relacionada con el SyE para el equipo de diseño consiste en redactar la propuesta de marco de SyE en el informe de evaluación *ex ante*. El modo en que se haga esto puede afectar considerablemente a la puesta en marcha del proyecto (véase el recuadro 3-19).

Recuadro 3-19. Consecuencias del modo en que se documente el sistema de SyE en la evaluación *ex ante*

El informe de evaluación *ex ante* de un proyecto incluía el diseño de una encuesta de base e incluso de una encuesta de seguimiento, pero no el sistema general de SyE, los fines específicos de cada actividad o un procedimiento sistemático de recogida de datos. Según el personal del proyecto: "El diseño no incluye una descripción completa del aspecto y las funciones del sistema de SyE, ni de lo que producirá". Debido a esto, aunque la unidad de SyE era anterior a la fecha en la que el proyecto comenzó a ser efectivo, los datos recogidos no eran directamente pertinentes para los objetivos del proyecto. Más de un año después del comienzo de la ejecución sobre el terreno, una misión de supervisión preparó un marco indicador del desempeño basado en los fines del PTPA, y construyó un marco lógico más elaborado. Esto coincidió con el nombramiento de un asesor técnico que promovió la construcción de una base de datos, modelos de formularios para la recogida de datos, etc.

En el cuadro 3-6 se indica lo que debe incluirse en un informe de evaluación *ex ante* en relación con el marco de SyE. Esto puede servir de guía para el proceso de redacción. Así como las funciones de gestión están relacionadas con el SyE y la ejecución del proyecto, el componente de SyE del informe de evaluación *ex ante* puede incluirse en forma separada o integrarse en una sección sobre organización y administración y/o gestión del proyecto. Lo importante es que cuanto más integrado esté el componente de SyE en el sistema de gestión, más útil y eficaz resultará.

Cuadro 3-6. Índice de contenidos propuesto para el componente de SyE en un informe de evaluación ex ante de un proyecto

Título de la sección	Descripción
Introducción	Consideración general del propósito de esta sección del informe de evaluación <i>ex ante</i> , más un resumen de las principales innovaciones y obstáculos potenciales que deberán considerar los encargados de la gestión del proyecto
1. Características específicas del proyecto/contexto que afectan al SyE	Características que afectan a los recursos necesarios para que la unidad de SyE siga siendo viable, incluidos, por ejemplo, el ámbito geográfico y el nivel de los sistemas de comunicación en el país; otras características contextuales son la gama de componentes del proyecto y su jerarquía organizativa
2. Propósito y alcance del SyE	Amplia definición de la finalidad y el alcance del SyE en el contexto del proyecto, incluidas las necesidades de SyE y la información que deberá generarse
3. Preguntas clave relativas al desempeño, indicadores, necesidades de información y consecuencias para el sistema de SyE	Lista de las posibles preguntas e indicadores clave a nivel de la meta, propósitos y productos, más descripción general de los métodos de recolección y organización de la información con miras a la asignación de los recursos
4. Procesos internos de autoevaluación (seguimiento del insumo/producto, evaluación continua y evaluación del impacto)	Descripción general de los procesos, tareas y actividades organizadas principales
5. Evaluaciones externas (evaluaciones continuas y de impacto)	Frecuencia de las evaluaciones externas y modo en que el proyecto se integrará en este proceso de evaluación, incluidos los estudios especiales de evaluación o los estudios temáticos que puedan ser necesarios en momentos clave del proyecto
6. Participación en el SyE de los interesados directos previstos y los asociados	Pronta identificación de los interesados que habrán de participar en la planificación del SyE en la fase de puesta en marcha
7. Estructuras y plantilla del SyE	Niveles aproximados de la plantilla, tipos, funciones y responsabilidades relativas a las actividades, y una clara descripción de la estructura organizativa del SyE y su interacción con otros sectores del proyecto, en particular con el personal de gestión del proyecto
8. Fortalecimiento de la capacidad para el SyE	Tipos de apoyo necesarios para dotar a los interesados del proyecto de una capacidad suficiente y adecuada de SyE
9. Gestión de la información	Cualquier sistema concreto de gestión de la información que se recomiende para el contexto del proyecto
10. Proceso de planificación detallada del SyE durante la fase de puesta en marcha	Con inclusión del borrador del calendario para la elaboración del sistema de SyE
11. Estrategia de comunicación	Amplia descripción de los principales destinatarios y de los tipos de información que debería comunicárseles
12. Presupuesto	Presupuesto aproximado por principales partidas (tiempo de personal, materiales, evaluación y actividades de evaluación y capacitación, publicación y documentación, consultores)
Apéndices	
Responsabilidades del SyE en la gestión del proyecto	
Términos de referencia de los encargados del SyE y de los consultores que contribuyen al SyE	
Presupuesto detallado del SyE	

Otro material de lectura

Sitios web en los que se ofrece una descripción general del marco lógico o de la planificación orientada a los objetivos:

- AusAID Logframe. Descripción general clara de las etapas y cuestiones relacionadas con el marco lógico, con ejemplos. Véase en línea: www.ausaid.gov.au/ausguide/ausguidelines/1.html.
- Documento sobre la planificación del proyecto orientada a los objetivos: Descárguese de: www.gtz.de.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación). Véase la sección de publicaciones (en varios idiomas) en: www.sdc.admin.ch.

BROUGHTON, B. y J. HAMPSHIRE (1997): *Bridging the Gap: A Guide to Monitoring and Evaluating Development Projects*, Canberra, Consejo Australiano para la Ayuda Exterior. Contacto: reception@acfoa.asn.au.

FIDA, ANGOC e IIRR (2001): *Enhancing Ownership and Sustainability: A Resource Book on Participation*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Coalición de ONG asiáticas para la reforma y el desarrollo rurales e Instituto Internacional de Reconstrucción Rural. Contacto: info@ifad.org.

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 INTERNAZIONALE DI SVILUPPO AGRICOLA • الصندوق الدولي للتنمية الزراعية - IFAD

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