

# Sección

# 1

Gestores

Personal de SyE (proyecto o asociados)

Consultores

Personal del FIDA y de la institución cooperante

# Presentación de la Guía de SyE



Gestión orientada al impacto en el desarrollo rural

**Guía para el SyE de proyectos**

## Índice de la sección 1

1.1	Lo que hay que saber de la Guía	3
1.2	En qué se basa la Guía	4
1.2.1	Promover y entender el impacto	4
1.2.2	Apoyar a la población rural pobre	5
1.2.3	Aumentar la participación	5
1.2.4	Mejorar la gestión mediante el fortalecimiento del SyE	6
1.3	Cómo utilizar la Guía	8
1.3.1	Cómo orientarse por la Guía	8
1.3.2	Cómo sacar provecho de la Guía	9
1.4	Características de los proyectos que reciben apoyo del FIDA	10
1.4.1	El ciclo de los proyectos que reciben apoyo del FIDA	10
1.4.2	Los principales interesados y sus funciones en el SyE	12
1.4.3	La importancia específica de los procesos gubernamentales	14
1.5	Consecuencias para el SyE del cambio en los enfoques del desarrollo	15
	Otro material de lectura	16

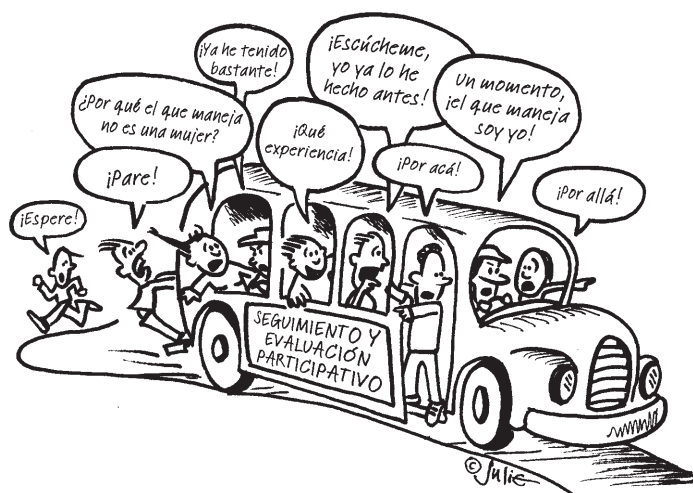
### Mensajes principales

- El objetivo de la presente Guía es ayudar a los gestores de los proyectos y al personal de seguimiento y evaluación (SyE) a mejorar la calidad del SyE en los proyectos que reciben apoyo del FIDA.
- La Guía trata principalmente del modo en que el SyE puede ayudar a los gestores de los proyectos y hacer que los interesados estén más al corriente de los progresos registrados, aprendan de los logros y los problemas y lleguen a un consenso acerca de la manera de mejorar la estrategia y las operaciones.
- Las principales funciones del SyE son las siguientes: promover una reflexión crítica orientada a la mejora, aprender para conseguir que los proyectos de desarrollo rural tengan el máximo impacto y demostrar ese impacto como muestra de responsabilización.
- La Guía tiene por finalidad mejorar el SyE en los proyectos que reciben apoyo del FIDA ya que, según la conclusión de un estudio, la mayoría de los proyectos adolecen de un nivel bastante bajo de SyE.
- La Guía ofrece un asesoramiento completo sobre los medios de establecer y aplicar un sistema de SyE, además de una serie de ideas básicas que complementan las sugerencias.

#### Esta sección está destinada a:

- todos los que contribuyen al SyE de los proyectos (*gestores y personal de SyE, consultores y personal del FIDA y de la institución cooperante*), para familiarizarlos con los conceptos principales de la Guía y con lo que ésta puede ofrecerles.





## 1.1 Lo que hay que saber de la Guía

El objetivo del FIDA y de sus asociados es capacitar a la población rural pobre para que pueda salir de la pobreza. En consecuencia, la movilización social y la participación de los pobres han de ser las consideraciones primordiales a la hora de concebir y ejecutar las iniciativas de desarrollo; de lo contrario, la pertinencia y la sostenibilidad del impacto correrán peligro. Las experiencias colectivas de asociación entre los pobres, el Estado, las ONG y las organizaciones de financiación deben evaluarse constantemente a fin de proceder a una acción correctiva sistemática. Este es el principal propósito del seguimiento y la evaluación.

Esta Guía trata sobre el empleo del seguimiento y la evaluación (SyE) para mejorar el impacto de los proyectos que reciben el apoyo del FIDA. Su objetivo principal consiste en adoptar un enfoque de aprendizaje del SyE que aproveche los logros y los problemas para mejorar el proceso de adopción de decisiones y de responsabilización. Con esta finalidad es necesario crear un sistema de SyE que ofrezca a los principales interesados, a los coejecutores y al personal de los proyectos un instrumento de aprendizaje continuo para mejorar sus intervenciones de desarrollo. Como el objetivo último es proporcionar los máximos beneficios posibles a la población rural pobre, ésta es la que se halla en mejores condiciones para evaluar el impacto de un proyecto. La Guía ofrece ideas para llevar a la práctica ésta y otras formas de SyE participativo.

El SyE es un instrumento de gestión para todos los que administran algo, desde un pequeño componente de un proyecto hasta un proyecto entero. Para establecer un sistema adecuado de SyE es preciso reflexionar detenidamente sobre la gestión general del proyecto y, en particular, sobre el modo de gestionar las vinculaciones entre los diferentes elementos y asociados del proyecto. Por consiguiente, la Guía ofrece ideas prácticas que pueden contribuir a una gestión orientada al impacto. Muchas de las cuestiones con que se enfrentan los gestores de los proyectos, o que se plantean cuando tratan de establecer un sistema adecuado de SyE, están condicionadas por el diseño original del proyecto. Así pues, la Guía también se ocupa del diseño correcto de los proyectos y de las prácticas adecuadas de gestión, pero sólo desde una perspectiva de SyE.

La Guía ayudará a los encargados de la ejecución de los proyectos, entre ellos los interesados directos, a:

- determinar el impacto previsto de un proyecto en la población rural pobre y el modo en que debe lograrse ese impacto;
- decidir el modo de evaluar la marcha y el impacto del proyecto;
- reunir y analizar la información necesaria para proceder al seguimiento de la marcha y el impacto del proyecto;
- explicar los motivos de éxito o de fracaso, y llegar a un acuerdo sobre el modo de aprovechar esta reflexión para mejorar la acción futura.

En resumidas cuentas, de eso trata el SyE.

La Guía está pensada para cuatro destinatarios principales:

- *los gestores*: son las personas encargadas de gestionar los diversos aspectos de la ejecución del proyecto. En esta categoría están incluidos el director del proyecto, los responsables de los componentes del proyecto y de las organizaciones asociadas o contratadas que se encarguen de la ejecución de un elemento concreto del proyecto;
- *el personal de SyE*: es el personal de un proyecto, o de los asociados y contratistas que se ocupan de la ejecución, que ejerce responsabilidades en el establecimiento o la ejecución de sistemas de SyE;
- *los consultores*: son las personas que proporcionan asistencia externa al diseño del proyecto, al SyE y a la gestión de la información;
- *el personal del FIDA y de la institución cooperante*: cualquier empleado de estas organizaciones que proporcione asesoramiento, supervisión o apoyo al proyecto.

Dada la diversidad de sus destinatarios, la Guía se ha organizado de manera que proporcione a los diferentes lectores los niveles de detalle adecuados a sus necesidades. Si desea conocer la sección correspondiente a las tareas que se le han asignado, vea el apartado de la sección inicial titulado “Cómo orientarse por la Guía” y el apartado 3 de esta sección (1.3).

El SyE suele abrumar y confundir a la gente por las muchas maneras que hay de acometerlo, y también porque a menudo se supone que “cualquiera puede hacerlo”. La presente Guía reconoce que el SyE constituye una disciplina profesional por derecho propio. Está claro que de una persona sin la capacitación y la experiencia adecuadas no se espera que sea agrónomo, veterinario, especialista en regadío o contable; sin embargo, con frecuencia se cree, injustamente, que cualquier persona con un apoyo mínimo será capaz de hacer un buen trabajo de SyE. La Guía tiene por finalidad exponer los conceptos clave y los detalles prácticos necesarios para que el SyE funcione adecuadamente.

Las ideas expuestas en esta Guía *no constituyen un sistema obligatorio* de SyE que deban adoptar todos los proyectos. La Guía describe lo que se considera –y ha demostrado ser– una práctica adecuada de SyE de proyectos, con ejemplos derivados de experiencias en muchos contextos distintos. No se encontrará en ella, por ejemplo, una clasificación de las categorías comunes de impacto o una serie de indicadores, ni tampoco una lista de métodos indispensables. Disponer de diferentes opciones es de importancia fundamental, ya que cada proyecto que recibe el apoyo del FIDA es único en su género. No obstante, para conseguir un SyE adecuado debe reunirse un conjunto mínimo de normas y prescripciones. En la presente Guía se examinan estas normas y prescripciones, al tiempo que se indican las posibles opciones.

De ningún documento, y tampoco de esta Guía, puede esperarse que resuelva todos los problemas de un SyE inadecuado. Hacen falta otras medidas complementarias, como capacitación, asistencia técnica, incentivos y una asignación adecuada de los recursos. En particular, es necesario que los participantes procedan a una reflexión crítica sobre las posibles mejoras. Estos temas se examinan en detalle en las secciones 7 y 8.

## 1.2 En qué se basa la Guía

### 1.2.1 Promover y entender el impacto

¿Qué se entiende por “impacto” en el desarrollo rural? El FIDA define el impacto como los cambios –positivos o negativos, deliberados o involuntarios– que se producen en la vida de los habitantes de las zonas rurales tal y como los perciben ellos mismos y sus asociados, así como las modificaciones tendientes a la sostenibilidad que se registran en su entorno, y a las que ha contribuido el proyecto que recibe apoyo del FIDA.

Con frecuencia se entiende por impacto los logros de un proyecto al nivel de la meta más alta, como la “mejora de la seguridad alimentaria” o el “aumento de los ingresos de las familias”. Sin embargo, para que empiece a dejarse sentir un efecto significativo en la pobreza deben transcurrir varios años, más de los que dura la mayoría de los proyectos que reciben apoyo del FIDA. Por consiguiente, el FIDA entiende el impacto en un sentido más amplio, como una extensa variedad de cambios observables que contribuyen a la reducción de la pobreza. Por ejemplo, “la adopción de técnicas agrícolas mejoradas” es un importante impacto intermedio, y lo mismo puede decirse de la “creación de vínculos entre los comités locales, las asociaciones de pescadores y los órganos formales de gestión, de modo que garanticen la participación de éstos en los procesos de adopción de decisiones que afectan a su bienestar”. El impacto es, evidentemente, un concepto amplio.

La identificación local con el proyecto y el fortalecimiento de las capacidades suelen ser impactos intermedios de gran importancia que promueven la autogestión del desarrollo entre los pobres. Lo mismo puede decirse de la reducción de la vulnerabilidad. La vulnerabilidad, que es una importante causa de la pobreza, no tiene que ver solamente con la inseguridad alimentaria o la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, sino que se refiere también a la incapacidad de las personas de influir en las decisiones que afectan a sus vidas, negociar colectivamente para obtener mejores condiciones de comercio y servicios, poner fin a la corrupción y la violencia, y responsabilizar a las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, públicas o privadas. El impacto es un concepto de múltiples facetas.

La idea rectora de la presente Guía es utilizar el SyE para contribuir a la gestión de los recursos y las actividades de un proyecto, con objeto de promover sus impactos durante un período ininterrumpido que abarca del corto al largo plazo. Para ello es necesario asegurarse de que las metas del proyecto se perciben claramente, y vigilar que los productos de nivel más bajo contribuyan a las metas de nivel más alto, entre otros factores influyentes. También es menester realizar un esfuerzo consciente para aprender a identificar las medidas correctivas que permitan obtener un impacto mayor.

### 1.2.2 Apoyar a la población rural pobre

En ocasiones, la labor de concretar los detalles de la gestión, el diseño y el SyE del proyecto puede relegar a la población rural pobre en un segundo plano. Pero no hay que olvidar que ella es la razón principal de que las intervenciones de desarrollo reciban fondos del FIDA. Más de 1 200 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema, lo que supone uno de cada cinco habitantes del planeta; los fondos del FIDA están destinados a ayudar a los 900 millones de esas personas que viven en las zonas rurales. El personal de los proyectos y de los asociados podrá cantar victoria cuando sean los miembros más marginados de la sociedad los que indiquen qué beneficios directos han recibido.

Con esta finalidad, el SyE debe aprovechar las fuentes existentes de inspiración, creatividad y motivación. Esto significa que deben crearse oportunidades para que los pobres puedan hacerse su propia idea acerca del valor de los proyectos y el modo de mejorarlos. Un buen sistema de SyE puede dar una indicación general del impacto y registrar las experiencias humanas de cambio personal que son necesarias para que los gobiernos y sus electores sigan prestando apoyo al desarrollo rural.

Es muy importante mantenerse al corriente de los detalles de la ejecución del proyecto y reunir información adecuada acerca de los logros. Pero, en último término, lo que realmente importa es el modo en que la gente interactúa, cómo se intercambian y se desarrollan las ideas y, en este proceso, cómo se motiva a las personas y se las ayuda a aprender y aportar su contribución en la medida de sus posibilidades. Las aspiraciones de la población rural pobre y sus procesos de desarrollo deben constituir el núcleo esencial de la gestión orientada al impacto y del SyE.

### 1.2.3 Aumentar la participación

En un taller del FIDA sobre la consecución del impacto, celebrado en mayo de 2000, se declaró lo siguiente: “Por participación no se entiende solamente la contribución de los beneficiarios a la ejecución de los proyectos, sino que este concepto debe abarcar a todos los interesados y formali-

zarse en todas las fases del ciclo del proyecto”. Este planteamiento incluye claramente el SyE. Los proyectos que reciben apoyo del FIDA prevén diversos grados de participación. Por consiguiente, desarrollar sistemas participativos de SyE significa que, una vez se han entendido los conceptos básicos del seguimiento y la evaluación, se define el SyE participativo y se determinan los procedimientos para llevarlo a la práctica. Éste es el principio básico de la Guía.

En general, el amplio reconocimiento de la insuficiencia de los sistemas de SyE ha hecho que se busquen alternativas que prevén una mayor participación de los interesados directos. El personal de un proyecto en América Latina, por ejemplo, llegó a estar tan convencido de que su sistema de seguimiento sólo cumplía una función de control que, a mediados de la ejecución del proyecto, prescindieron por entero de él y elaboraron un nuevo sistema de SyE basado en los principios de la participación, la descentralización y la flexibilidad. En otro proyecto ejecutado en el África meridional se firmaron contratos entre las comunidades y el proyecto que sentaron las bases de un planteamiento centrado en la transparencia de los derechos y las responsabilidades relacionadas con la participación, incluido el SyE. La Guía describe diversos aspectos del SyE participativo.

La participación no tiene que ver solamente con los interesados directos, sino que significa conceder más espacio a las organizaciones de base, los bancos y otras empresas privadas, etc., como asociados en la ejecución. La función del personal directivo del proyecto consiste más en facilitar la relación entre los diversos asociados que en dirigir la acción desde una posición resolutive central. Cada grupo interesado tiene sus propias necesidades de información y procedimientos de trabajo, incluida la retroalimentación a los organismos de financiación. La recolección, análisis y retroalimentación de esa información no incumbe a los interesados directos. Un sistema de SyE gestionado completamente por y para los interesados directos no basta para satisfacer todas las necesidades de un proyecto. El sistema de SyE es para todos los interesados.

### 1.2.4 Mejorar la gestión mediante el fortalecimiento del SyE

El SyE no es, ni puede ser, un sucedáneo de una buena gestión del proyecto. Si se quiere que el SyE dé resultados positivos, es necesario basarlo en las necesidades de información de los gestores, en el uso que éstos hacen de la información y en su deseo de crear un entorno de aprendizaje. Por consiguiente, la calidad del SyE en cualquier proyecto dependerá por completo de la calidad de la gestión general.

Sin embargo, el SyE es indispensable para la gestión correcta del proyecto. La Guía explica cómo el SyE puede desempeñar esta función; aunque se hace referencia a la idea más general de la gestión orientada al impacto, en la Guía no se cubren todos los aspectos de la gestión del proyecto.

Un SyE inadecuado tiene dos consecuencias:

- *un aprendizaje limitado* de los encargados de la ejecución respecto de la marcha del proyecto, las oportunidades y los problemas y, en consecuencia, una capacidad limitada de los participantes para corregir las operaciones y la estrategia, con lo que el impacto en la reducción de la pobreza dista de ser óptimo;
- *resultados poco claros en lo que se refiere al impacto* y, por consiguiente, responsabilización limitada ante los organismos de financiación y los principales interesados de los proyectos, en relación con las metas establecidas. Como dijo un consultor de proyectos: “Si no hay ningún método para el seguimiento de las actividades y los problemas, o del impacto de las actividades, ¿cómo podrán los proyectos justificar su existencia?”.

Una serie de estudios del FIDA sobre las experiencias de proyectos dotados de mecanismos de SyE puso de relieve diversos problemas (véase el recuadro 1-1). Algunos de ellos dependen de causas externas que escapan al control del proyecto y limitan sus actividades, como las catástrofes naturales o el entorno institucional. Otros tienen causas conceptuales que, por ejemplo, giran en torno a percepciones discrepantes y poco claras del SyE, la metodología y el análisis. El resto se debe a causas operacionales, como la insuficiencia de personal o el hecho de que el personal del proyecto y otros interesados integren (o no) los principios del SyE en su labor.

El SyE alimenta todo el proceso de evaluación aperiódica, tanto del cambio en la vida de los pobres como del cumplimiento, por parte del FIDA y de las otras partes interesadas, de sus obligaciones, funciones y relaciones. No sólo tiene en cuenta los proyectos o programas específicos, sino que contribuye a las actividades de promoción, al diálogo en materia de políticas y a la actualización de los conocimientos sobre la pobreza y su reducción. Un SyE efectivo puede:

- proporcionar a los gestores la información que necesitan para tomar las *decisiones cotidianas* en el contexto en constante transformación de los proyectos;
- proporcionar a los principales interesados la información que necesitan para *orientar la estrategia del proyecto* hacia el logro de la meta y los objetivos;
- *alertar* prontamente sobre las actividades y procesos problemáticos que necesitan una acción correctiva;
- *contribuir a la potenciación de las capacidades* de los principales interesados, ofreciéndoles oportunidades de reflexionar críticamente sobre la orientación del proyecto y participar en las decisiones sobre las mejoras;
- *promover la comprensión y las capacidades* de los participantes en el proyecto;
- motivar y *estimular el aprendizaje* entre todos aquellos que estén decididos a que el proyecto tenga éxito;
- evaluar los progresos, permitiendo que se cumplan los *requisitos de responsabilización*.

#### Recuadro 1-1. Problemas comunes que plantea el SyE en los proyectos que reciben apoyo del FIDA

En el año 2000 una serie de estudios sobre SyE<sup>1</sup> hizo ver que pocos proyectos que reciben apoyo del FIDA cuentan con sistemas de seguimiento (incluida la realización de estudios y evaluaciones continuas) que pueden proporcionar información oportuna, pertinente y de buena calidad sobre el alcance del proyecto y su impacto en las estrategias de bienestar y subsistencia del grupo-objetivo. En particular, la evaluación del impacto no ha sido institucionalizada en el FIDA, ni a nivel institucional ni de proyectos. Con frecuencia las entidades gubernamentales carecen de un procedimiento sistemático de evaluación, limitándose a investigar los proyectos que suscitan el interés oficial. El personal de los proyectos sabe que, cuando se hacen preguntas acerca del impacto de determinadas actividades, los informes presentados son un resumen de impresiones generales más que un análisis sistemático y pormenorizado. Se señalaron los siguientes problemas comunes:

- *en el diseño de los proyectos no se entiende adecuadamente el SyE*, ni se le presta la suficiente atención, y por consiguiente la asignación de recursos y la organización jerárquica de la adopción de decisiones y el análisis son deficientes;
- el personal de los proyectos y de los coejecutores *no se comprometen suficientemente* en el seguimiento del proyecto, lo que da lugar a demoras en la aplicación de los sistemas de seguimiento y a que la dirección del proyecto no utilice la información;
- el seguimiento se ve como *una obligación* impuesta desde fuera: el personal del proyecto se limita a rellenar mecánicamente los formularios para sus superiores y éstos consideran que el seguimiento no es más que una actividad de recolección de datos en el proceso de preparación de informes para los donantes;
- el seguimiento da lugar a *una información irrelevante y de mala calidad*, que se centra en los aspectos físicos y financieros e ignora la proyección, el efecto y el impacto del proyecto;
- *apenas se presta atención a las necesidades y posibilidades de seguimiento y evaluación de los demás interesados*, como los beneficiarios y las organizaciones comunitarias y otras instituciones locales de cooperación;
- *se efectúan muy pocas revisiones internas del proyecto* o evaluaciones continuas, y los ajustes son en gran parte resultado de evaluaciones o supervisiones externas;
- es frecuente *la falta de integración y cooperación* entre el SyE y el personal directivo del proyecto (por ejemplo, por medio del PTPA y el marco lógico), y faltan directrices claras y convenidas mutuamente;
- *la documentación de SyE* no aborda ni resuelve los problemas señalados;
- hay *sistemas de seguimiento excesivamente ambiciosos*, y se pide demasiado en términos de información y métodos;
- *la utilización de los métodos de SyE participativos y cualitativos es deficiente*, debido a la falta de capacidades y a la dificultad de comprender la necesidad de esa clase de información;
- el personal de SyE no tiene suficientes conocimientos ni experiencias pertinentes, y no se esfuerza lo suficiente en suplir la falta de capacidades;
- *la diferenciación entre actividades de seguimiento y de evaluación*: estas últimas se subcontratan, lo que hace que el SyE no sea un sistema integrado que facilita la reflexión crítica orientada a la mejora.

<sup>1</sup> OCAMPO, A. (2000): *Estudio regional sobre seguimiento y evaluación: La experiencia de los proyectos FIDA en América Latina* (informe preparado como parte del estudio temático del FIDA-OE sobre el apoyo a los sistemas de seguimiento y evaluación), Roma, FIDA; RAHOJARISON-BUSSON, M. (2000): *Analysis of Existing IFAD Evaluation Reports on Monitoring and Evaluation Systems* (informe preparado como parte del estudio temático FIDA-OE sobre el apoyo a los sistemas de seguimiento y evaluación), Roma, FIDA; RAVNBORG, H. M. (2000): *Strengthening IFAD's Support to Develop Efficient and Effective Monitoring and Evaluation Reports* (proyecto de informe de síntesis), Roma, FIDA; VELA MANTILLA, G.E. (2000): *Estudio regional sobre metodologías de seguimiento y evaluación en América Latina* (informe preparado como parte del estudio temático FIDA-OE sobre apoyo a sistemas de seguimiento y evaluación), FIDA, Roma; ZAKI, E. (2000): *Analysis of IFAD Experience on the Evaluation of the Monitoring and Evaluation Systems*, FIDA, Roma.



## 1.3 Cómo utilizar la Guía

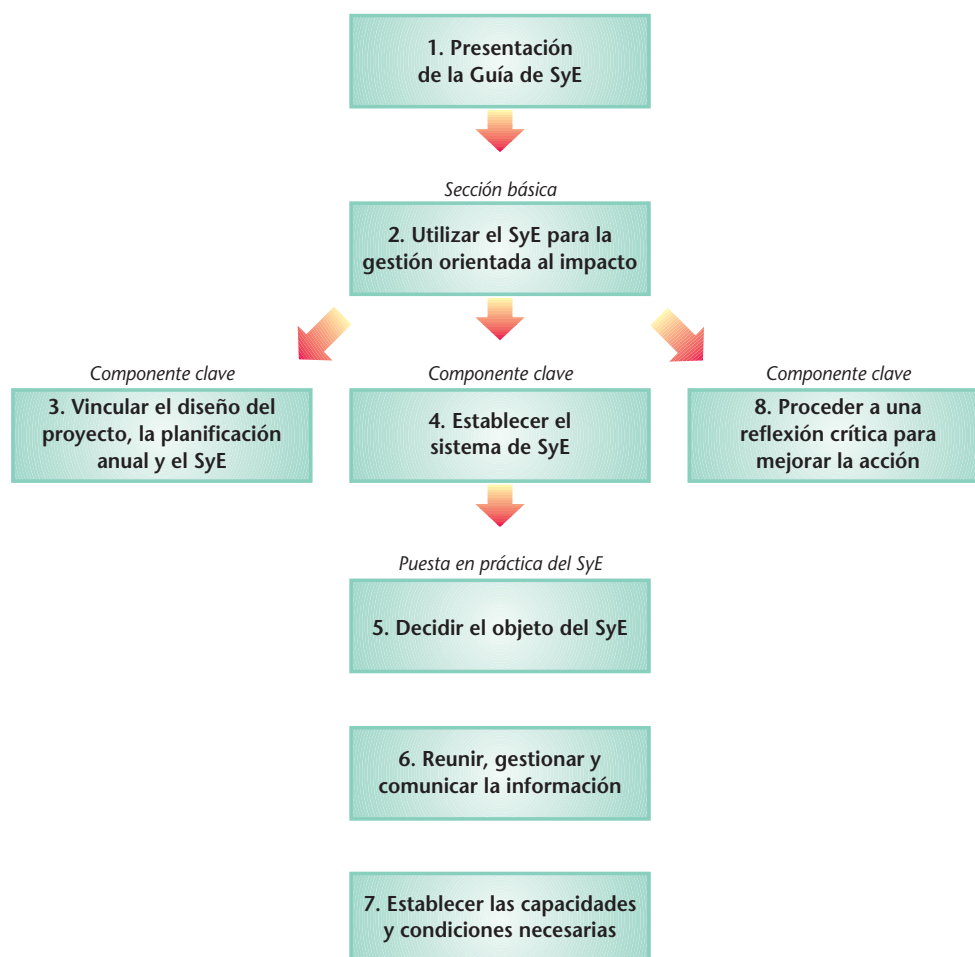
### 1.3.1 Cómo orientarse por la Guía

Como esta Guía está destinada a todas las personas que tienen responsabilidades y tareas específicas, pero diferentes, respecto del SyE, se ha preparado como un conjunto de “módulos” o secciones (véase el recuadro 1-2). Esto permite al lector concentrar su atención en el material pertinente para sus necesidades en un momento determinado. Puede ser conveniente copiar ciertas partes de la Guía sobre determinadas funciones de SyE para distribuirlas entre colegas y asociados.

La Guía contiene cinco instrumentos para ayudar al usuario a encontrar lo que desea:

1. un índice general detallado (véase el módulo inicial), más un índice de las secciones en cada módulo;
2. un plan de las ocho secciones principales de la Guía (véase el gráfico 1-1);
3. una lista de secciones recomendadas a diversos usuarios, en función de las tareas concretas de SyE (véase “Cómo orientarse por la Guía” en el módulo inicial);
4. un índice temático detallado al final del módulo inicial;
5. las primeras páginas de las secciones 2 a 8 ofrecen un resumen de cada sección y pueden ayudar al usuario a decidir qué parte de la sección le resultará más útil.

**Gráfico 1-1. Plan de las secciones principales de la Guía**





**Recuadro 1-2. Secciones y anexos de la Guía**

<b>Sección 1.</b> Presentación de la Guía de SyE	<b>Anexo A.</b> Glosario de conceptos y términos de SyE
<b>Sección 2.</b> Utilizar el SyE para la gestión orientada al impacto	<b>Anexo B.</b> Ejemplo anotado de la matriz del marco lógico de un proyecto (en relación con la sección 3)
<b>Sección 3.</b> Vincular el diseño del proyecto, la planificación anual y el SyE	<b>Anexo C.</b> Ejemplo anotado de una matriz de SyE (en relación con la sección 5)
<b>Sección 4.</b> Establecer el sistema de SyE	<b>Anexo D.</b> Métodos de SyE (en relación con las secciones 3, 6 y 8)
<b>Sección 5.</b> Decidir el objeto del seguimiento y evaluación	<b>Anexo E.</b> 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)
<b>Sección 6.</b> Recoger, gestionar y comunicar la información	
<b>Sección 7.</b> Establecer las capacidades y condiciones necesarias	
<b>Sección 8.</b> Proceder a una reflexión crítica para mejorar la acción	

**1.3.2 Cómo sacar provecho de la Guía**

¿Basta realmente con un compendio de buenas ideas acerca del SyE para cambiar las cosas? La respuesta es no. La palabra escrita por sí sola nunca podrá cambiar la práctica. Todo dependerá de las personas que usen las ideas. En otras palabras, esta Guía no garantiza que el SyE de un proyecto se vaya a llevar a cabo regularmente en todos sus aspectos. Hace falta más que una simple lectura. El usuario –en su condición de director, coordinador de SyE, consultor, institución cooperante o empleado del FIDA– tendrá que asumir las ideas y adaptarlas a sus propios contextos, competencias y problemas. Esto requerirá inevitablemente un período de prueba, que es el rasgo distintivo de un proyecto adaptable.

Los nuevos proyectos son los que hacen frente a las tareas más importantes. Cada aspecto del proceso de aprendizaje debe concebirse en términos a la vez generales y operacionales, antes de ser puesto a prueba. No hay que desalentar a los nuevos proyectos –ni tampoco a los proyectos en curso– con descripciones de sistemas de SyE completos e impecables. Es posible avanzar paso a paso, aprovechando y mejorando los conocimientos relativos al proyecto –y consiguiendo resultados importantes– antes de que el sistema esté enteramente instalado. Así pues, la Guía ofrece opciones simples para quienes dan los primeros pasos, junto con otras más sofisticadas para los que se encuentran en una fase más avanzada del SyE.

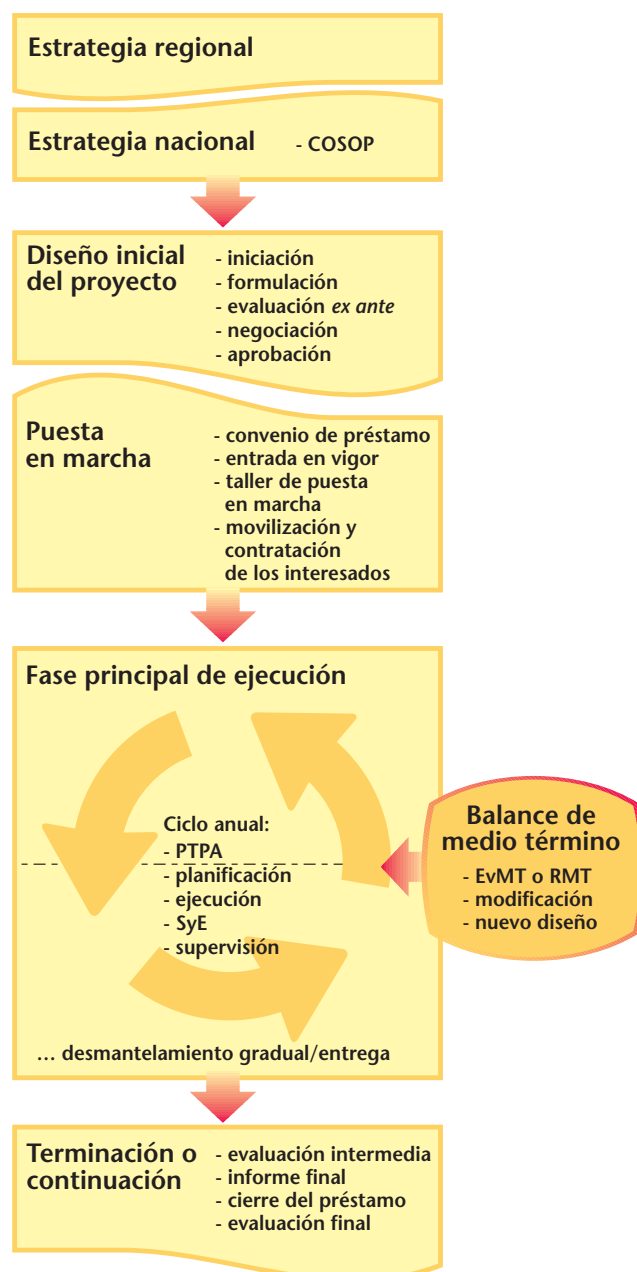
## 1.4 Características de los proyectos que reciben apoyo del FIDA

En lo relativo a la gestión orientada al impacto y al establecimiento del sistema SyE, todos los proyectos del FIDA están condicionados por tres aspectos: el ciclo del proyecto, los principales interesados y las relaciones entre ellos, y las relaciones entre el proyecto y los procesos gubernamentales del país que efectúa el préstamo.

### 1.4.1 El ciclo de los proyectos que reciben apoyo del FIDA

Por “ciclo del proyecto” se entiende las diversas etapas en la vida de una intervención financiada, desde la idea inicial hasta el desmantelamiento gradual de las operaciones y la evaluación final. Todos los proyectos que reciben apoyo del FIDA pasan por una serie de etapas (véase el gráfico 1-2), algunas de las cuales son anteriores incluso al inicio de la ejecución del proyecto.

Gráfico 1-2. El ciclo de los proyectos que reciben apoyo del FIDA



**COSOP**

Generalmente los proyectos se originan con el propósito de desarrollar actividades en una región, que se examina en un *Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales* (COSOP). En esta fase participan personal del FIDA, consultores e importantes entidades oficiales. Todos juntos examinan la estrategia para el país y las necesidades que deben atenderse, en base a las experiencias y las estrategias del gobierno y de los donantes. El COSOP preparado contiene dos o tres ideas para un futuro proyecto. No se aborda ninguna cuestión relacionada con el SyE.

**Iniciación**

El FIDA examina las ideas contenidas en el COSOP y produce un *documento de iniciación*. Este documento describe la que parece ser la mejor idea del COSOP y las posibles zonas estratégicas de acción. Como en la etapa anterior, no se aborda ninguna cuestión relacionada con el SyE.

**Diseño inicial del proyecto**

La fase de *formulación* es crucial para el diseño del proyecto. En esta fase un equipo compuesto por empleados públicos nacionales y consultores contratados por el FIDA efectúa una visita de asesoramiento de tres a cuatro semanas de duración al país. La fase de formulación da lugar a un *informe de evaluación ex ante*, consistente en una descripción documentada de los objetivos y la estrategia del proyecto. Se preparan recomendaciones para la entidad oficial responsable y se formulan otras recomendaciones sobre las posibles estrategias y los organismos y organizaciones encargados de la ejecución. El informe de evaluación *ex ante* debe describir –y habitualmente lo hace– la estrategia de SyE propuesta, las principales relaciones operacionales y las negociaciones previas, la matriz del marco lógico, el borrador de los planes de trabajo y presupuesto anuales (PTPA), el diseño de la fase de puesta en marcha y una matriz en la que se detallan las responsabilidades. Este informe es fundamental porque sienta las bases del sistema y el enfoque globales de SyE.

**Puesta en marcha**

La fase de *puesta en marcha* puede iniciarse hasta dos años después de la evaluación *ex ante*, y comienza con un breve taller de puesta en marcha. A continuación el personal directivo del proyecto asume la idea esencial, descrita en el informe de evaluación *ex ante*, y empieza a buscar asociados y recursos para la ejecución. En esta fase se establece la unidad de ejecución y se definen los dispositivos de colaboración, puede dar comienzo la capacitación inicial del personal y los asociados (en relación, por ejemplo, con el SyE), se actualiza la matriz del marco lógico y se contrata a consultores en SyE para que contribuyan al diseño de los detalles operacionales del seguimiento y la evaluación del proyecto. Los organismos asociados también participan en la articulación del proceso de SyE. Si el convenio de préstamo se ha demorado, podrá recurrirse al Servicio de Operaciones Especiales (SOE) para emprender las primeras actividades del proyecto. Sin embargo, por completo que sea, el informe de evaluación *ex ante* no es lo suficientemente detallado como para orientar la estrategia de SyE durante la ejecución. Hacen falta muchas más semanas de trabajo para elaborar los planes operacionales. La fase de puesta en marcha representa la mejor oportunidad para que los asociados del proyecto detallen los procesos y procedimientos de SyE.

**Ejecución**

Es en la *fase principal de ejecución* cuando el proyecto cosecha los beneficios de un buen proceso de SyE que, mediante la reflexión, las revisiones anuales del proyecto con los interesados directos y las misiones de supervisión de la institución cooperante, contribuye a efectuar los ajustes en el plan. Los ajustes se introducen en las operaciones del proyecto y en el SyE. La ejecución se lleva a cabo de conformidad con los planes de trabajo y presupuestos anuales (PTPA) y se registra en informes trimestrales y semestrales.

**Revisión de medio término**

La *revisión* (o evaluación) *de medio término* es una experiencia fundamental de aprendizaje para los coejecutores, y el momento en que se determinan y acuerdan más modificaciones estratégicas en la orientación. En esta revisión se adaptan los planes de ejecución y se examinan y convalidan, o modifican, las hipótesis de diseño. En esta fase participan el personal del proyecto y de los coejecutores, representantes de los grupos-objetivo, las instituciones cooperantes, consultores externos y, en ocasiones, personal del FIDA.

**Desmantelamiento gradual**

Durante la fase de *desmantelamiento gradual* se consolidan las bases para la sostenibilidad de los impactos. En esta fase se procede a una reflexión con los principales interesados para identificar los cambios más importantes en la vida de las poblaciones locales, así como la sostenibilidad potencial del impacto.

**Terminación**

La fase de *terminación* ofrece la oportunidad de extraer lecciones aprendidas, bien para prolongar el proyecto, o bien para adoptar nuevas iniciativas sobre temas similares en otros lugares. La reflexión sobre el impacto y el proceso del proyecto, en comparación con su diseño inicial, ofrece nuevas ideas sobre el cambio en el desarrollo rural. Se trata de un importante proceso de revisión, ya que un número considerable de proyectos pasan a una segunda fase y la reorientación se basa en las lecciones aprendidas extraídas de las fases previas.

## 1.4.2 Los principales interesados y sus funciones en el SyE

Un proyecto de desarrollo rural está inserto en una red de relaciones formada por muchos interesados distintos. La mayoría de los proyectos que reciben apoyo del FIDA trata con ocho grupos principales: las poblaciones locales, las organizaciones populares, los gestores (o personal directivo) del proyecto, los coejecutores, las instituciones cooperantes, las entidades oficiales responsables, los consultores de SyE y el personal del FIDA. Es necesario establecer, entender y gestionar bien estas relaciones para que cada grupo de interesados pueda aportar la mejor contribución posible.

### *Interesados directos: la población local*

Las mujeres, hombres y niños de la localidad son el eje en torno al cual gira el proyecto y su proceso de aprendizaje. Son los interesados directos, porque sus necesidades son el centro de atención prioritaria del proyecto y sus opiniones sobre el impacto son las que más cuentan. Es un grupo muy diversificado y la mayoría de los proyectos van dirigidos a grupos específicos, como los “agricultores marginados”, los “pequeños propietarios” o los “campesinos sin tierra”. Las poblaciones locales participan cada vez más en las iniciativas del proyecto como asociados de pleno derecho y no como beneficiarios pasivos. La mayoría de los proyectos tienen por objeto reforzar el desarrollo autosuficiente, por lo que tratan de promover la participación local en el diseño y la ejecución del proyecto, así como en la evaluación de los resultados. Si el SyE de un proyecto aprovecha los mecanismos existentes de comunicación y aprendizaje, puede mejorarlos y enriquecerlos.

### *Organizaciones de base*

Las organizaciones de base, a nivel de las comunidades o de otros ámbitos más amplios, son asociados importantes que aportan ideas valiosísimas sobre las prioridades y los procesos adecuados durante la fase de diseño, y se encargan de algunas de las actividades de la ejecución del proyecto o del SyE. Una de sus funciones más útiles es la de facilitar los procesos de participación en la ejecución. Los gestores del proyecto colaboran con las organizaciones de base a fin de ofrecer a las poblaciones locales la oportunidad de participar de un modo significativo en las actividades de SyE, como los estudios de base participativos, las evaluaciones locales del impacto o las revisiones anuales de los proyectos. La colaboración con estos grupos aumenta la identificación local con el proyecto y, por ende, la probabilidad de conseguir un impacto sostenido.

### *Gestores del proyecto*

Los gestores constituyen el eje organizativo de la ejecución. Cada proyecto organiza la gestión a su manera. Algunos tendrán una unidad de gestión compuesta sólo por cinco empleados, y la mayor parte de sus funciones de gestión (incluido el SyE) estarán descentralizadas y las llevarán a cabo los coejecutores. Otros quizás dispongan de una unidad de gestión y ejecución mayor y más centralizada, con 20 empleados de SyE, por ejemplo. En la gestión del proyecto pueden participar miembros de la comunidad local. Entre las responsabilidades de los gestores del proyecto figuran la de asegurar la claridad y pertinencia de los planes, examinar y aprobar los trabajos y garantizar los flujos financieros y la elaboración de informes. El proyecto alcanzará los impactos previstos si la unidad de gestión presta apoyo suficiente a los coejecutores para que lleven a cabo una labor de calidad. El director del proyecto y el coordinador de SyE se encargan de organizar y hacer funcionar



los procesos de reflexión y aprendizaje, y de informar a los órganos supervisores, los organismos de financiación y la población local.

### ***Coejecutores o asociados en la ejecución***

La ejecución de los proyectos no corre a cargo únicamente de las organizaciones de base, sino también de los servicios del Gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG) y operadores comerciales, como los bancos. En los proyectos de carácter más participativo estos grupos desempeñan con frecuencia una función catalizadora y de asesoramiento, ya que la adopción de decisiones incumbe a los interesados directos. La unidad de gestión del proyecto puede pedir que se presenten candidaturas antes de seleccionar a los coejecutores, o bien estos asociados pueden estar indicados ya en el informe de evaluación *ex ante*. Los coejecutores firman contratos en los que se definen sus responsabilidades, normas de trabajo y modo de operar. Todos los coejecutores son responsables del seguimiento de las actividades que ejecutan. A veces las evaluaciones se subcontratan para evaluar los impactos a más largo plazo o para institucionalizar las evaluaciones participativas del impacto anuales.

### ***Instituciones cooperantes (o supervisoras)***

Una vez se ha efectuado el diseño básico del proyecto y se han determinado las responsabilidades de los organismos oficiales, se firma un contrato con una institución cooperante (IC). La función de la IC consiste en supervisar el proceso del préstamo y proporcionar apoyo técnico y financiero al proyecto durante la fase de ejecución; asimismo, la IC brinda apoyo metodológico para el SyE e informa sobre la marcha del proyecto, los problemas surgidos y las medidas recomendadas a los organismos de financiación, entre ellos el FIDA. Instituciones cooperantes frecuentes son la UNOPS (Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. En algunos proyectos el FIDA se ocupa directamente de la supervisión. Las IC pueden hacer también de cofinanciadoras.

### ***Ministerio responsable***

Cada proyecto está bajo la responsabilidad de un ministerio, que a menudo es el Ministerio de Agricultura o el de Hacienda (o su equivalente). Este ministerio es el titular del préstamo y muchas veces sirve de sede del comité directivo del proyecto, si éste se crea, y nombra al director del proyecto en consulta con el FIDA. Generalmente el ministerio es cofinanciador del proyecto. El ministerio responsable no siempre interviene activamente en el SyE, pero recibe todos los informes al respecto. Cualquier cambio importante que se introduzca en la estrategia deberá contar con la aprobación de los altos cargos del ministerio, en caso de que se plantee esta opción durante una revisión o evaluación de medio término (RMT o EvMT), o como consecuencia de una misión de supervisión. El SyE basado en el proyecto es esencial para la retroalimentación de las personas que deciden las políticas.

### ***Consultores y asesores técnicos***

La mayoría de los proyectos recurren a los servicios de consultores o asesores técnicos contratados externamente en diversos momentos de su ejecución. Estos asesores se encargan del diseño del proyecto, en consulta con el FIDA, y en consecuencia ejercen gran influencia en su orientación principal y en sus modalidades de operación, como por ejemplo en el proceso mediante el cual se sientan las bases del SyE. En la fase de puesta en marcha suelen desempeñar un papel fundamental en el diseño de los diversos aspectos del sistema de SyE y en las actividades afines de fortalecimiento de las capacidades. El FIDA contrata a consultores para la EvMT o RMT, y a menudo también para las evaluaciones intermedias.

### **FIDA**

La mayoría de los directores de proyectos conocen por lo menos a dos personas del FIDA: el gerente de operaciones para el país (GOP) y el funcionario de la Oficina de Evaluación encargado del país en que se lleva a cabo el proyecto. De ordinario los contactos se establecen con el GOP, tanto directamente como por conducto de la IC. El GOP guía el proyecto a través de los procedimientos internos del FIDA hasta la fase de ejecución y facilita todas las relaciones durante la vida del proyecto, incluida la contratación de consultores. La función del GOP en el SyE consiste en supervisar la calidad del diseño, incluido el plan de SyE. El GOP estudia el modo de incorporar las prioridades del FIDA a la ejecución, como la participación de los interesados directos, y a menudo organiza RMT o evaluaciones intermedias. El GOP participa en la gestión conjunta del proyecto en nombre del FIDA y, en algunos proyectos, participa también en la supervisión directa.

### **1.4.3 La importancia específica de los procesos gubernamentales**

El “gobierno” ejerce una influencia particular en las asociaciones y en los procesos que emprende el proyecto. Los préstamos se conceden a los gobiernos, las ideas se desarrollan con los gobiernos y la ejecución tiene lugar principalmente por mediación de los gobiernos. Los gobiernos son las entidades responsables de la consecución del impacto del préstamo, participan en el diseño y muy frecuentemente sirven de sede para la gestión del proyecto.

Tres niveles de gobierno son esenciales para la mayoría de los proyectos que reciben apoyo del FIDA:

1. el *nivel nacional*: para el COSOP, el diseño del proyecto, las negociaciones del préstamo y su reembolso;
2. el *nivel regional*: (distrito, provincia, estado): para apoyar la ejecución con decisiones relacionadas con la gestión y para elaborar memorandos de entendimiento con las organizaciones estatales que operan a nivel regional;
3. el *nivel local*: para la ejecución llevada a cabo por los organismos del gobierno local.

Además de estos diferentes niveles, es probable que cada proyecto tenga que relacionarse con diversos ministerios, ya que la mayoría de los proyectos abarcan varias áreas de intervención. Puede suceder que se creen grupos especiales de dirección en el sector público para coordinar las acciones y las políticas relacionadas con el proyecto, aunque estos grupos pueden tener también otros integrantes, como los interesados directos.

Colaborar con un gobierno como asociado fundamental significa tener en cuenta sus capacidades y limitaciones y las políticas a las que todos los gobiernos del mundo están sometidos. Muchos proyectos tienen que aceptar cambios frecuentes de políticas y modificaciones de la plantilla. Algunos pueden que tengan que enfrentarse con el problema que supone trabajar con diferentes niveles de gobierno, probablemente con distintas prioridades políticas. Las modificaciones de las políticas pueden sumir en el caos a los proyectos, cuando, por ejemplo, cambia el mandato de un departamento clave. Pocas veces la unidad de gestión del proyecto es una entidad autónoma; por lo general funciona en un ministerio que tiene sus propios métodos de trabajo. Esto puede crear fuertes tensiones si las líneas de responsabilidad y de adopción de decisiones no están claras, o si hay discrepancias entre ellas.

Desde la perspectiva del SyE, es posible que los gobiernos exijan que los sistemas de seguimiento y aprendizaje del proyecto se integren con los que ellos utilizan corrientemente. Si estos sistemas son inadecuados, quizá sea necesario esforzarse para establecer un sistema de SyE de alcance más amplio que el proyecto.

## 1.5 Consecuencias para el SyE del cambio en los enfoques del desarrollo

La filosofía que inspira las intervenciones de desarrollo evoluciona constantemente. Muchos proyectos solían recurrir a la colaboración de expertos para el diseño de proyectos de construcción de infraestructura y desarrollo tecnológico, a menudo con escasa aportación de los interesados directos. Con el tiempo se ha considerado preferible una mayor participación de estos interesados en el diseño del proyecto, y se adoptan estrategias de promoción de las capacidades y potenciación de las poblaciones para que dirijan y gestionen sus propias ideas de desarrollo.

Estos cambios hacen necesario que todos los interesados acepten las consecuencias de la participación, como la incertidumbre, la politización y las decisiones compartidas. La idea de una planificación fija ha cedido el paso a enfoques de ejecución más flexibles, adaptativos y orientados a los procesos. Más recientemente, las tendencias hacia la descentralización y la privatización han dado lugar a modelos más dispersos de ejecución. Esto significa que se atribuye menos importancia a las unidades centralizadas de gestión del proyecto, y que la gestión de la ejecución corre a cargo de los interesados directos y de contratistas privados.

Estos cambios han tenido importantes consecuencias para el SyE:

1. el SyE puede desempeñar una función reconocida de ayuda y potenciación de las poblaciones locales para que controlen su desarrollo, con autoevaluaciones críticas de las experiencias colectivas que refuercen su capacidad de autogestión. De este modo el SyE puede dirigir los sistemas de información en sentido no sólo ascendente, sino también descendente;
2. los enfoques más adaptativos y flexibles de ejecución de los proyectos requieren mejores sistemas de SyE, ya que todo el modelo está basado en su capacidad de responder a la retroalimentación procedente de los principales interesados, y a las circunstancias cambiantes;
3. el seguimiento y la evaluación de iniciativas de aumento y potenciación de las capacidades de las poblaciones requieren enfoques de SyE distintos de los utilizados en las evaluaciones de proyectos de desarrollo de infraestructuras o de transferencia de tecnología;
4. en un contexto descentralizado y privatizado, es necesario prestar atención al fortalecimiento de las capacidades de SyE en los grupos de coejecutores, y no centrarse únicamente en el SyE de una unidad de gestión del proyecto, lo que haría del seguimiento y la evaluación un instrumento para resolver las cuestiones de gobernabilidad. Sin embargo, la subcontratación de las funciones de SyE entraña riesgos para las acciones correctivas si disminuyen las posibilidades del proyecto de acceder a información esencial y a la capacidad de reflexión;
5. así pues, la responsabilización ante el nivel inferior y la participación de los interesados –sobre todo los directos– en el desarrollo, la ejecución y la mejora del proceso de SyE es de capital importancia.

Los proyectos que reciben apoyo del FIDA abarcan una amplia variedad de enfoques del desarrollo, desde los más tradicionales hasta los más innovadores. La Guía se ha preparado desde la perspectiva de un enfoque del SyE que atribuye mayor importancia a la participación de los interesados, la reflexión crítica para el aprendizaje y la ejecución flexible. Estas ideas se han presentado de modo que puedan aplicarse a la gran variedad de proyectos que reciben apoyo del FIDA, nuevos o en ejecución, tradicionales o innovadores.

### Otro material de lectura

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Sitio web general en: <http://www.ifad.org>. Véase también un directorio sobre la estrategia de SyE del FIDA, que incluye información acerca de su Oficina de Evaluación y Estudios, en <http://www.ifad.org/evaluation>. Es posible acceder a los informes de evaluación del FIDA en línea, en diferentes idiomas, en: [http://www.ifad.org/list\\_eval.asp](http://www.ifad.org/list_eval.asp).

PREVAL: Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe. Página web en español completa sobre el SyE para los proyectos que reciben apoyo del FIDA en América Latina. Dirección del sitio web: <http://www.preval.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](mailto:ifad@ifad.org) • oemalbox@ifad.org • Web Site [www.ifad.org](http://www.ifad.org)