

Metodología de Evaluación del Impacto y de los Resultados de los Proyectos de Cooperación Técnica

Carlos Enrique Guanzioli
Antonio Márcio Buainain
Hildo Meireles de Souza Filho



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA

Informe Técnico

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y DE LOS
RESULTADOS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA



Carlos Enrique Guanzioli
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF

Antonio Marcio Buainain
UNIVERSIDADE DE CAMPINAS - UNICAMP

Hildo Meirelles de Sousa Filho
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO CARLOS - UFSCAR

Brasília
mayo de 2008





© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2008

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Guanziroli, Carlos Enrique.

Metodología de evaluación del impacto y de los resultados de los proyectos de cooperación técnica / Antonio Marcio Buainain, Hildo Meirelles de Sousa Filho – Brasília: IICA, 2008.
76 p ; 15 x 23 cm.

ISBN13: 978-92-9039-893-6

1. Cooperación internacional - proyectos 2. Asistencia técnica 3. Organizaciones internacionales 4. Proyectos - evaluación I. Guanziroli, Carlos Enrique II. Buainain, Marcio III. Meirelles de Sousa Filho, Hildo IV. IICA V. Título

AGRIS
E14

DEWEY
380.181

Brasilia, Brasil
2008

PRESENTACIÓN

Las organizaciones internacionales operan bajo acuerdos o alianzas con entidades privadas, civiles e instituciones públicas de los países. Pueden estar sujetas a presiones políticas de naturaleza diversa de aquellas que actúan en la dinámica de agencias de cooperación y de desarrollo que poseen variados sistemas de seguimiento y evaluación y que por acuerdos estructurales se compatibilizan con la legislación nacional de los países, aunque esto no evita en ocasiones, algunos conflictos con las reglas que gobiernan a las agencias internacionales.

Surge a partir de allí la necesidad de crear un método de evaluación de los resultados de las actividades desarrolladas por estas organizaciones. Un método que busque:

- Compatibilizar las modalidades de coordinación de los proyectos con las agencias nacionales;
- Analizar la relación entre los recursos que son cada vez más escasos y la demanda por asistencia que es creciente; y
- Trabajar con mayor presión por resultados y por proyectos más efectivos que hagan un uso inteligente de los recursos disponibles. En este contexto surge la Gestión Orientada a Resultados (GOR).

En la declaración de Monterrey del 2002, reforzada con la declaración de París, las agencias internacionales de las Naciones Unidas y los Jefes de Estado de los países beneficiarios, asumieron el compromiso de asegurar eficiencia y resultados concretos con el desarrollo social y económico de los países y principalmente, de las personas con los cuales trabajan.

A partir de esa experiencia, el IICA /Brasil elaboró una METODOLOGIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA con el objetivo de consolidar un proceso continuo de evaluación de los impactos de los proyectos desarrollados por el Instituto por medio de un esquema analítico que prioriza la Pertinencia, la Eficacia y la Eficiencia y la Sostenibilidad.

Atentamente,
Carlos Américo Basco
Representante del IICA en Brasil

ÍNDICE

1	CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	5
2	PRINCIPIOS METODOLÓGICOS DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN.....	9
3	EL DESAFÍO DE EVALUAR LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA.....	19
4	CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA METODOLOGÍA.....	25
5	INDICADORES DE RESULTADOS Y DE IMPACTO.....	31
6	ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA A LOS PCT Y A LAS ACT DEL IICA-BRASIL.....	33
7	PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS PARA UNA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS Y DE LOS RESULTADOS.....	41
ANEXO 1	CUESTIONARIO INDICATIVO SEMI-ESTRUCTURADO PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y DE LOS RESULTADOS DE LOS PCT Y ACTS.....	63
ANEXO 2	OTROS EJEMPLOS DE INDICADORES DE RESULTADOS.....	72

1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES¹

En la actualidad, las organizaciones internacionales de cooperación técnica operan mediante alianzas que incluyen tanto otras agencias como socios nacionales del sector público y privado. Estos socios tienen agendas propias, estrategias corporativas diferentes, están sujetos y responden a presiones políticas de una naturaleza diferente de las que influyen en la dinámica de las agencias, cuentan con sistemas específicos de seguimiento y evaluación, y están sujetos a la legislación nacional, la cual en ocasiones se contradice con las reglas que rigen las agencias internacionales. Las alianzas requieren compatibilizar las modalidades operativas y organizacionales de las agencias con las de los socios locales e implican un cambio en el ritmo de trabajo y la necesidad de adoptar formas de gobernabilidad centradas en la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos, en la rendición de cuentas al público local y en la presentación de los resultados de los proyectos implementados con la participación de las agencias internacionales. En tal contexto, resulta necesario y válido sistematizar las experiencias para facilitar la coordinación de los programas y proyectos en las regiones que se beneficiarán.

Los recursos, tanto los propios como los de los socios, son cada vez más escasos. La demanda de asistencia, sin embargo, es cada vez mayor. Desde el punto de vista de los socios locales, también crece la presión por los resultados, por proyectos más efectivos que hagan un mejor uso de los recursos disponibles. Esta presión se transmite a las agencias de cooperación técnica, a las que recurren los socios en busca

¹ Cabe destacar que la mayoría de los conceptos volcados en este documento fueron extraídos de los informes de las Naciones Unidas recopilados en un CD organizado por PREVAL- FIDA y llamado *Los Estudios de Base: Fundamentos de una gestión por resultados*. En el presente documento utilizamos los términos "proyecto", "acción" y "política" en un sentido bastante genérico, mayormente para indicar un conjunto de acciones a evaluar



tanto de apoyo técnico para poner en marcha o mejorar el desempeño de las políticas y los proyectos como de legitimación política de las acciones implementadas bajo la tutela de la cooperación internacional. La escasez de recursos sumada a la presión por los resultados tiene implicaciones en toda la “cadena” de los proyectos de desarrollo y de cooperación internacional, desde su elaboración hasta su ejecución. Es necesario focalizar las acciones, especificar mejor los objetivos y las metas, definir los medios adecuados y mejorar el desempeño para que los proyectos produzcan resultados e impactos cada vez mayores en el público destinatario.

En este contexto, está creciendo la adopción de metodologías organizacionales conocidas con el nombre genérico de gestión por resultados (GPR), las cuales hacen hincapié en la eficiencia y en los resultados, y responden a la necesidad de los diversos actores de contar con marcos sólidos, transparentes y que puedan supervisarse para seguir y evaluar los avances y el desempeño de los proyectos.

En la Declaración de Monterrey de 2002, las agencias internacionales de las Naciones Unidas y los Jefes de Estado de los países beneficiarios asumieron el compromiso, posteriormente consolidado en la Declaración de París de 2005, de avanzar con paso firme en el sentido de asegurar que sus actividades contribuyan efectivamente al desarrollo social y económico de los países y, principalmente, de las personas con quienes trabajan. Uno de los pasos es mejorar el sistema de seguimiento y evaluación de los impactos implementados directamente o con el apoyo técnico de las agencias internacionales.

Desde los años 90 las diversas agencias y los gobiernos nacionales realizan esfuerzos para mejorar los sistemas de evaluación de las políticas públicas y de los proyectos de desarrollo. En tal sentido, las instituciones financieras internacionales se volvieron más exigentes en cuanto a la evaluación de los impactos de los proyectos financiados y muchos gobiernos adoptaron metodologías de formulación y gestión

de políticas públicas que aparentemente se tradujeron en mayor transparencia, generación de informaciones e indicadores de resultados. A las agencias de cooperación técnica, cuyos sistemas de seguimiento y evaluación destacaban el cumplimiento de los compromisos asumidos con el contratante, les interesa cada vez más evaluar la importancia de su contribución al desempeño del proyecto del que participan. El Cuadro 1 resume las metodologías de evaluación que utilizan algunas agencias e instituciones internacionales, entre las que se encuentran el BID, el BM, el PNUD, el FIDA, la CEPAL, la OEDE, la UNESCO, el UNICEF, la UNCTAD, el UNFPA y los gobiernos de Japón y Canadá.

Cuadro 1: Métodos de evaluación utilizados por organizaciones internacionales seleccionadas

ORGANISMOS	MÉTODOS UTILIZADOS
BID	ISDP (Informe de Seguimiento de Desempeño de Proyecto): va más allá de las pruebas tradicionales de consistencia del proceso y busca comparar los datos de la línea de base, definidos en el proyecto, con los productos y resultados obtenidos en un cierto plazo a determinados costos. Integra los PCR (informes de avance) con los EPSA (desempeño y sostenibilidad) y los IER (evaluaciones ex post).
BM	GLR (Gestión para el Logro de Resultados) complementado con SyE (Seguimiento y Evaluación). Se basa en Indicadores de Desempeño que permiten medir los insumos, procesos, productos, resultados y efectos de los proyectos, programas o estrategias de desarrollo. Se utilizan diferentes metodologías: marco lógico, evaluación rápida, métodos participativos y evaluación de los efectos en los hogares de las actividades de los proyectos.
CEPAL	EPG (Evaluación de Programas Gubernamentales): incorpora la evaluación del impacto y la evaluación comprehensiva del gasto. Utiliza la metodología de marco lógico y se basa en los conceptos de eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos), eficiencia (relación entre costos y productos) y economía (capacidad de movilizar recursos de forma sostenible, o sostenibilidad).
FIDA	EPG (Evaluación de Programas Gubernamentales): incorpora la evaluación del impacto y la evaluación comprehensiva del gasto. Utiliza la metodología de marco lógico y se basa en los conceptos de eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos), eficiencia (relación entre costos y productos) y economía (capacidad de movilizar recursos de forma sostenible, o sostenibilidad).
OCDE	SyE (seguimiento y evaluación): sistema integrado de reflexión y comunicación en apoyo de la ejecución del proyecto. RIMS (sistema de medición de los resultados y el impacto). Resultados de primer nivel: resultados financieros y de entrega de productos; de segundo nivel: se miden los cambios en el comportamiento; y de tercer nivel: se miden los impactos en el nivel de vida de los beneficiarios.
UNESCO	RBM (gestión basada en los resultados): se refiere a una filosofía gerencial y a un abordaje que hace hincapié en la toma de decisiones), asegurando un proceso regular de retroalimentación y ajuste de las decisiones. Contribuye a cambiar del enfoque gerencial y de toma de decisiones de la evaluación tradicional, que se centra en lo que se realizó y en la manera en que esto se logró, a un enfoque de selección de objetivos a alcanzar y de evaluación de lo que se realizó en función de tales objetivos.
PNUD	RBM (gestión basada en los resultados): se mide de qué manera los procesos, productos y servicios contribuyen a mejorar los objetivos de desarrollo del PNUD, que son básicamente los de erradicación de la pobreza. Marco Lógico: una cadena de relaciones de causa y efecto que muestre de qué manera los aportes y las actividades del proyecto permitirán alcanzar los objetivos de largo plazo. Grupos de efectos. IAOR.
UNCTAD	RBM (gestión basada en los resultados): seguimiento y evaluación.
UNFPA	Pertinencia, eficacia y eficiencia. Costo-beneficio

2 PRINCIPIOS METODOLÓGICOS DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN

En muchos casos, la evaluación por resultados consiste en adaptar la cultura y las rutinas organizacionales, orientadas a administrar y controlar los procesos y procedimientos, a una cultura gerencial que privilegie los resultados. Implica, por lo tanto, un cambio de mentalidad con efectos en la estrategia y en todo el proceso de formulación y ejecución de las políticas y los proyectos del sector público y privado. **En el sistema de gestión por resultados (GPR)** el énfasis no se pone tanto en el proceso o producto que se entrega como en el resultado o impacto que se pretende alcanzar con tales productos y procesos. En este sentido, se condiciona y da forma a toda la estrategia, a las acciones y a los aspectos de organización de los proyectos en función de los resultados esperados². En el GPR las preguntas pertinentes son siempre del tipo: ¿cuál es la relación causa-efecto entre tal decisión o acción y el resultado de nuestro proyecto? ¿En qué contribuye esto a alcanzar el resultado esperado con mayor eficiencia? ¿En qué contribuye esto a mejorar la eficacia? Así, el resultado y el impacto condicionan la puesta en marcha y la dinámica del proyecto, y los sistemas de evaluación comienzan a dar importancia no solamente a la eficiencia con que se ejecutan las actividades de apoyo sino también a los resultados.

Un **cambio significativo se refiere a la propia definición de los objetivos y medios para alcanzarlos.** En América Latina, todavía

² Esto no significa que el proceso deje de ser importante en este abordaje. En cambio, se lo coloca en su lugar correspondiente; se lo considera un medio para poder alcanzar los objetivos de los proyectos más que un fin en sí mismo, como ocurre con tantas experiencias. En este sentido, el proceso es incluso revalorizado debido al papel central que juega en la determinación del éxito del proyecto. Asimismo, como se verá más adelante, el proceso tiene un papel adicional en el caso de la cooperación técnica, el cual está relacionado con el aprendizaje y con las relaciones más horizontales que se establecen entre los socios locales y las agencias de cooperación técnica. La necesidad de asegurar que ambos aprendan con la experiencia exige procesos que sean compatibles y proporcionen un aprendizaje.



es común encontrar proyectos y políticas con objetivos claramente inalcanzables, al menos en el plazo especificado y con los recursos asignados. Como no se realiza una evaluación, los gobiernos no pagan costos políticos por no alcanzar las metas establecidas y obtienen el “bono” ligado a la promesa y, principalmente, al hecho de no haber tenido que escoger, inevitable cuando se considera la cuestión básica de la congruencia entre metas y medios. La gestión por resultados exige el establecimiento de objetivos y metas más realistas, la especificación de los medios para alcanzarlos, el diseño de una estrategia clara para seguir, una evaluación de los dos instrumentos disponibles y de las dificultades para movilizarlos, la asignación de la autoridad y de las responsabilidades entre los socios, la implementación de un sistema de informaciones de acuerdo a las necesidades de gestión y la definición de los mecanismos de aprendizaje que permitan incorporar las lecciones aprendidas en el proceso decisorio de la gerencia. Nada de esto se logra sin una firme decisión política y sin la comprensión y aceptación de las ventajas que implica la GPR.

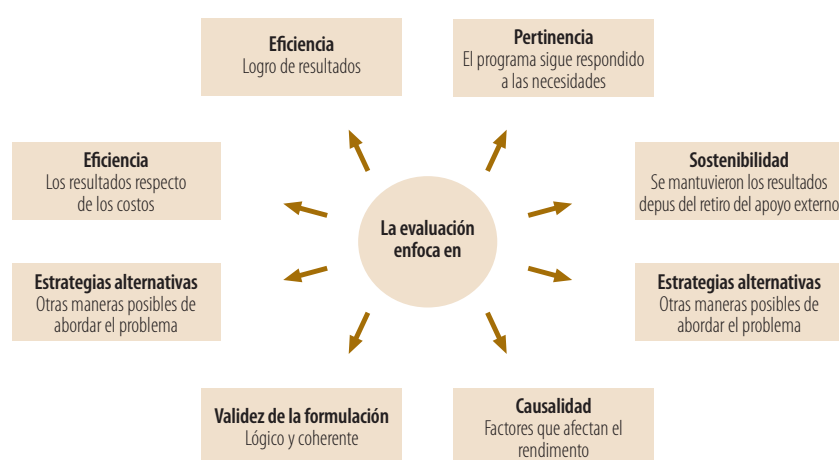
Los principales objetivos de una evaluación por resultados son: (i) mejorar el aprendizaje en materia de desarrollo; (ii) asegurar que la toma de decisiones esté basada en información confiable y objetiva; y (iii) fortalecer la capacidad institucional de los responsables de la gestión de los programas y proyectos de desarrollo.

El aprendizaje tiene mayor importancia si los resultados de la evaluación se producen “en tiempo real”. Proporcionar a los interesados destinatarios esos resultados “en tiempo real” introduce, necesariamente, un *trade off* entre la complejidad y la rapidez. No obstante, no se puede confundir la simplificación con la improvisación o imprecisión que comprometa el propio resultado y validez de la evaluación.

La GPR tiene como base un **proceso de evaluación, sistemático y objetivo**, cuya finalidad es determinar la pertinencia de las acciones del proyecto y los resultados alcanzados con relación a los objetivos

declarados e implícitos. Los parámetros básicos y las dimensiones del proceso de evaluación son: la **pertinencia** del proyecto, la **eficacia**, la **eficiencia** y la **sostenibilidad**. El Gráfico 1, a continuación, sintetiza los principales flujos y objetivos del proceso de evaluación.


Gráfico 1: Principales objetivos del proceso de evaluación



Fuente: OIT, 1997.

PERTINENCIA. El análisis de la pertinencia del proyecto, programa o política examina **si los objetivos y resultados esperados son adecuados, pertinentes y congruentes con las prioridades definidas** por los potenciales beneficiarios o atienden sus necesidades. El **análisis de la pertinencia tiene**, por lo tanto, **dos dimensiones**: una de **naturaleza política y otra técnica**.

La de **naturaleza política** tiene que ver con la esfera competente para decidir y definir prioridades; la de **naturaleza técnica** se refiere al conjunto de actividades, instrumentos, metodología y conocimiento puestos a disposición de los decisores, y que, de forma directa o indirecta, en mayor o menor medida, apoyan y constituyen la base



de las decisiones políticas y contribuyen a transformarlas en acciones, proyectos, resultados, etc. Cabe destacar que en los países europeos y en los desarrollados en general, el proceso de definición de prioridades interacciona de forma relativamente intensa con la dimensión “técnica”. Dicha interacción contribuye a mejorar el proceso político de definición de prioridades y tiene efectos positivos en la calidad de las políticas y los programas en general, los cuales aun antes de ser debatidos por las instancias competentes (parlamento o evaluación) fueron objeto de un estudio técnico durante el proceso de definición de las prioridades. Por su parte, una vez definidas, ya no cabe cuestionar el aspecto “técnico” (solamente el político) de la decisión, y **la dimensión técnica del análisis de pertinencia debe partir de las prioridades y analizar la congruencia con los medios disponibles y con los objetivos declarados.**

La pertinencia tiene que ver con la inserción e importancia del PCT para las organizaciones contratantes. Una primera dimensión de la evaluación del PCT se refiere a su inserción en el mandato, en el objetivo y en las prioridades de las organizaciones contratantes. Se trata de evaluar la pertinencia del PCT en relación con los objetivos, explícitos e implícitos, del IICA y de los socios que contratan los servicios del IICA. ¿Cuál es la contribución del PCT para que el IICA cumpla su misión? ¿En qué línea de trabajo del IICA se inserta el PCT? ¿Cuáles son los resultados esperados y de qué manera contribuyen a valorar el trabajo del IICA? ¿Cuál es la competencia y las ventajas competitivas del IICA para ejecutar el PCT? Se pueden plantear las mismas preguntas con relación a la institución socia: ¿cuál es la contribución del PCT, y del IICA, al buen funcionamiento de la institución o del programa al que se brinda asistencia?


La evaluación de la pertinencia del PCT para el IICA y los socios exige, en primer lugar, claridad sobre la misión, los objetivos, la estrategia y las metas de ambos. Suponiendo que el PCT esté bien diseñado, a continuación se debe debatir y llegar a un acuerdo sobre su inserción y la importancia para las organizaciones. El ejercicio es de utilidad,

en particular para evidenciar las convergencias y divergencias en los puntos de vista y las expectativas, tanto dentro de cada equipo que participa como entre los propios equipos, y ayudan en el “ajuste fino” de la concepción y de la ejecución del PCT. ¿Qué aspectos del PCT valora cada uno? ¿Cuáles son los insumos y resultados esperados más pertinentes para cada uno? ¿Por qué se recurrió al IICA y por qué el IICA se siente calificado para aquel trabajo?

En el análisis de la pertinencia, también cabe evaluar en qué medida los responsables de la ejecución están habilitados para la tarea. En el caso de los proyectos de asistencia técnica, cabría analizar la ventaja comparativa de la institución para prestar el servicio contratado, en relación con otros organismos de las Naciones Unidas u otros organismos vinculados al desarrollo.

El **análisis de la pertinencia** permite determinar, de forma dinámica, **la validez del programa frente a los cambios que pueden ocurrir durante la implementación**. Es posible, por ejemplo, que hayan desaparecido los problemas o las necesidades que inicialmente justificaron el programa, o que hayan cambiado las necesidades o prioridades debido a factores políticos, económicos o sociales, o incluso como resultado de las actividades del mismo programa. En última instancia, el análisis determina si los objetivos siguen siendo válidos o deben reformularse.

EFICACIA. En la dimensión de la eficacia, **se toman como base los objetivos del proyecto, se busca identificar los resultados y evaluar la magnitud o el alcance y la calidad de los impactos** de las acciones sobre el medio en el que el proyecto pretendía intervenir. Se trata, sin duda, de la dimensión más compleja del proceso de evaluación. Inicialmente, requiere **la clara identificación de los objetivos generales y específicos del proyecto**. A continuación, es **necesario vincular los objetivos a indicadores**, y no siempre es fácil traducir los objetivos de desarrollo, generales o específicos, en indicadores mensurables;




en muchas situaciones los mejores indicadores no se revelan sin la aplicación de metodologías complejas y costosas. Por ejemplo, el mejor indicador para evaluar la eficacia de los sistemas educativos es el aprendizaje. Hoy se sabe que no es posible medir el aprendizaje mediante variables visibles de los estudiantes o de las características de las escuelas y de la formación de los profesores. Es necesario utilizar exámenes específicos, como se viene realizando en Brasil, que, luego de un cuidadoso tratamiento y análisis de los resultados, permiten llegar a indicadores confiables del aprendizaje del estudiante. En algunas situaciones, es imposible usar indicadores directos, y se deben utilizar indicadores indirectos (*proxies*), cuyo uso requiere análisis previos para confirmar la correlación entre una cosa y otra. Definidos los objetivos, resultados e indicadores es necesario **proceder al análisis del impacto propiamente dicho**.

El objetivo del **análisis del impacto es vincular las acciones a resultados**, una tarea muy compleja cuando los laboratorios son la propia sociedad. En el caso de las ciencias de la naturaleza es más fácil controlar las acciones para identificar la contribución de cada una al resultado. El mejor ejemplo es el de las pruebas de medicamentos: la población se divide en varios grupos de acuerdo a las variables que se desea controlar (edad, etnia, peso, etc.); una parte recibe el tratamiento prescrito y otra, llamada grupo de control, recibe el placebo sin saberlo. La comparación de los resultados de los grupos con el grupo de control permite identificar con mayor precisión el efecto del tratamiento y separarlo de otros factores que también afectan el resultado y que no están relacionados con el medicamento en análisis. La comparación de los resultados entre los varios grupos permite aislar los efectos de las demás variables que se desea controlar. La aplicación de este tipo de procedimiento experimental es prácticamente imposible en el caso de los proyectos que se realizan fuera del laboratorio, pero el desafío es el mismo: ¿cómo se identifican con precisión los efectos de los programas de naturaleza socioeconómica, y cómo se identifica, y posteriormente

mide, su impacto, separando las acciones del programa del conjunto de factores que también afectan el resultado y que no pueden controlarse como en el caso de los experimentos científicos? Finalizada la tarea de identificación de los impactos, es necesario, para concluir la evaluación de la efectividad, analizar tanto la calidad de los resultados como el alcance. ¿Cuál es, por ejemplo, la proporción de la población beneficiada por el programa con relación a la población total? ¿El impacto es suficiente para cambiar cualitativamente la situación inicial o apenas para aliviarla?

La evaluación de los impactos del PCT en el desarrollo es la etapa más compleja y que exige mayores esfuerzos. En primer lugar, se deben identificar claramente los objetivos del programa al que se brinda apoyo, como también los resultados esperados y los impactos en el desarrollo. Posteriormente, es necesario identificar las contribuciones del PCT al programa y relacionar los posibles efectos de la contribución del PCT en la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa. Por último, hay que definir las alternativas para evaluar los impactos del programa y la contribución efectiva del PAT. Esto dependerá de la naturaleza de los programas de asistencia técnica.

Por lo general, los PCT son de naturaleza “híbrida” e incluyen objetivos de fortalecimiento institucional, capacitación (la cual puede ser siempre vista como parte del fortalecimiento institucional), apoyo en la gestión, provisión de soluciones técnicas, introducción de nuevas metodologías de trabajo, ejecución de obras, etc. Algunos PCT no establecen ningún vínculo directo con la población meta del programa al que se brinda apoyo o con los objetivos de desarrollo de la institución socia y se limitan a dar asistencia a las actividades de apoyo del socio. La creación por parte del PCT de un banco de datos sobre familias en riesgo nutricional, por ejemplo, puede ser una tarea de apoyo absolutamente estratégica para el éxito del programa de distribución de cestas de alimentos; los técnicos de la agencia de cooperación pueden trabajar durante meses junto al socio sin tomar conocimiento de los demás aspectos del programa, sin




realizar una visita de campo o acercarse a una familia beneficiaria del programa. Supongamos que el programa de distribución de cestas sea un éxito y que las evaluaciones independientes muestren una reducción de la mortalidad infantil entre las familias beneficiarias y de la inseguridad alimentaria durante la vigencia del programa. La evaluación del desempeño del PCT puede revelar la importancia de la cooperación para el funcionamiento del programa de distribución de cestas; sin embargo, ¿cómo se puede relacionar, de forma objetiva, el banco de datos creado por el PCT con la reducción de inseguridad alimentaria? No es fácil; quizá no sea posible ni necesario para una buena evaluación del PCT.

EFICIENCIA. El análisis de la eficiencia se refiere a la evaluación de la manera en que se utilizan los recursos. Se pueden señalar al menos dos aspectos o dimensiones de la evaluación de la eficiencia. El primero se refiere a la evaluación del proceso de implementación del proyecto o programa propiamente dicho. En este caso, se evalúan los procesos mediante los cuales los insumos se transformaron en resultados, o sea, se evalúa la medida (o *delivery*) en que lo prometido fue satisfactorio o no. ¿Los productos se entregaron en el tiempo previsto y adecuado? ¿La calidad es satisfactoria? ¿Los insumos respondieron a las necesidades del proyecto o programa? ¿Los plazos del proceso fueron compatibles con las exigencias y con algún parámetro de referencia? ¿Hubo demoras innecesarias, burocracia excesiva o desperdicio de tiempo? Otra dimensión del análisis de eficiencia del programa se refiere a la evaluación de la “productividad” de las intervenciones realizadas. En este caso, se hace hincapié en el análisis de los resultados obtenidos en relación con los gastos o recursos utilizados por el programa durante un determinado período. El análisis está basado en la evaluación de los aportes, incluidos desde los gastos del personal, los viajes y la capacitación hasta la infraestructura fija, los equipos y otros, con respecto a los resultados obtenidos. Permite evaluar si los gastos realizados se justifican y si los recursos se utilizaron de la mejor manera posible.

Se trata, por lo tanto, **de la evaluación clásica de la eficiencia de los recursos**. Tampoco el análisis de la eficiencia es trivial cuando se trata de proyectos o programas de naturaleza socioeconómica, incluso porque muchos de los resultados no son cuantificables en valor y en aplicabilidad, tanto de las metodologías de costo-beneficio como del equilibrio general, y terminan imponiendo restricciones que reducen mucho el poder explicativo. Por lo general, el análisis de la eficiencia está orientado por algunas preguntas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: ¿los productos reales o previstos y los gastos realizados se justifican en relación con los gastos? ¿Los recursos se utilizan o se utilizaron de la manera más económica posible? O, incluso, ¿existe superposición o duplicación entre las actividades programáticas y otras intervenciones semejantes? ¿Existen otras maneras más eficientes de obtener más o mejores productos con los aportes disponibles? ¿Los productos se entregaron en los plazos establecidos?

Además de los indicadores objetivos de seguimiento y de los resultados producidos, la evaluación del desempeño del PCT siempre debería tener una dimensión subjetiva por parte de la agencia y del socio, en la cual se evalúa principalmente la cuestión de la calidad de la asistencia y de la satisfacción de ambos con el proceso y con los resultados de la cooperación. Tal evaluación subjetiva genera informaciones de utilidad para reducir la asimetría de información entre los socios, principalmente, un aprendizaje rico y sumamente valioso para mejorar las relaciones en PCT futuros. Es probable, por ejemplo, que las percepciones sobre los puntos problemáticos sean bastante divergentes entre los socios, ya que pueden atribuirles valores e importancia diferentes a los diversos componentes y dimensiones del PCT. La evaluación cualitativa a lo largo de la ejecución y *ex post* reduce este tipo de asimetría y permite mejorar mucho el resultado del PCT.

El PCT generalmente cuenta con un conjunto de objetivos y prevé el aporte de múltiples insumos y la entrega de diversos productos. El PCT puede ser un éxito en algunos aspectos y un fracaso en otros. ¿Cómo se




evalúa si el PCT como tal resultó exitoso o infructuoso? ¿Cuál es el peso de cada componente en esta evaluación? ¿Comprometió la imagen de la agencia ante el socio o dejó una marca positiva? Este tipo de aspectos solamente pueden captarse mediante una evaluación multicriterio, cuyo árbol lógico se define *ex ante* y se aplica junto a los técnicos de la agencia y junto a los socios durante el PCT o al final de este.

SOSTENIBILIDAD. El análisis de sostenibilidad se trata de dos dimensiones que deben considerarse en el proceso de evaluación. El primero tiene que ver con los propios resultados y, por lo tanto, con la necesidad de verificar en qué medida los resultados del programa se sostienen luego de que este finalice o una vez que se hayan retirado los recursos externos. El segundo se refiere al aprendizaje institucional, es decir, en qué medida los socios internalizaron la experiencia y se capacitaron para seguir adelante sin el apoyo de la cooperación internacional. La **importancia del análisis de la sostenibilidad depende de la naturaleza y de los objetivos del proyecto o programa**. En una intervención emergencial, que tenga por objeto aliviar las consecuencias de una calamidad natural, el aspecto de la sostenibilidad no será tan importante como en un proyecto de asentamiento, cuyo objetivo es sacar a los asentados de la situación de pobreza. Los factores que inciden en la sostenibilidad deben examinarse a partir de las prioridades y los objetivos del programa.

3 EL DESAFÍO DE EVALUAR LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA

La mayoría de las metodologías de evaluación de impactos disponibles se desarrollaron para evaluar proyectos de inversión y proyectos “autónomos”, o sea, proyectos que contemplan objetivos, metas, estrategias, recursos y medios para alcanzar los objetivos pretendidos. Esa es la naturaleza de los proyectos financiados por los bancos internacionales y de aquellos financiados por el PNUD y varias agencias de cooperación para el desarrollo, como USAID, Cooperación de la Unión Europea, GTZ y Cooperación Española o Canadiense, o bien por grandes ONG internacionales que financian y ejecutan proyectos de desarrollo, como por ejemplo WWF o Action Aid. Se trata de proyectos completos que, independientemente de las alianzas, definen objetivos y medios para alcanzarlos y que, siendo responsables de lo que “prometen”, pueden ser directamente evaluados y responsabilizados por los resultados alcanzados, ya sean positivos o negativos. La **naturaleza de los proyectos de asistencia técnica** ejecutados por las agencias de cooperación técnica, como el IICA, **es completamente distinta** a la de los proyectos de inversión o programas y políticas públicas, puesto que esas agencias y los proyectos de asistencia técnica no son, en la mayoría de los casos, responsables directos de las acciones cuya ejecución apoyan técnicamente.

La **primera cuestión** que se expone **se refiere**, por lo tanto, **al objeto de evaluación**: ¿se trata de evaluar el proyecto de cooperación técnica objeto del contrato específico entre la agencia y el socio, aquí denominado proyecto de cooperación técnica (PCT), o el proyecto o programa del socio cuya implementación es objeto de asistencia técnica? Como se verá más adelante, no se trata de un mero juego de palabras.



En muchas situaciones, también es posible evaluar la eficacia directa de los PCT o su “impacto” sobre el socio como también la sostenibilidad de los resultados alcanzados, en especial cuando la asistencia técnica se refiere a la introducción de metodologías nuevas, a la reorganización institucional, al funcionamiento de un programa, etc. ¿El desafío es evaluar la contribución y el impacto de los PCT sobre los resultados y sobre los beneficiarios de los programas o de las acciones de instituciones cuya implementación o funcionamiento son objeto de asistencia técnica?

El **problema de la indivisibilidad de las acciones y los esfuerzos** es normal durante los procesos de evaluación. Tiene que ver con el vínculo entre la asistencia técnica y el resultado final del programa que se apoya. Se debe dar crédito por el resultado y por el impacto al programa que se apoya y no al PCT, aun cuando la asistencia haya contribuido al buen desempeño del programa. ¿Cómo se evalúa y mide la contribución de la asistencia técnica al resultado del programa? Una posibilidad es imaginar un escenario de evolución del programa sin la asistencia técnica, construir hipótesis sobre lo que hubiera ocurrido y escenarios sobre posibles resultados. Por ejemplo, sin la capacitación del personal técnico de MAPA, el brote de aftosa se hubiera esparcido por otros estados, etc. ¿Pero hubiera sido así? ¿Cómo saberlo realmente? O incluso, sin los estudios de evaluación del PCPR conducidos por la FECAMP y el IICA, el Banco Mundial no hubiera mejorado la concepción de los programas de combate a la pobreza rural, y los resultados de la tercera generación de préstamos para tal fin hubieran sido inferiores a los observados. ¿Será verdadera la hipótesis? En fin, este camino puede conducir a buenas especulaciones, pero no produce resultados sólidos para constituir la base de decisiones pertinentes en materia de políticas públicas o de proyectos de cooperación técnica.

Otra dificultad radica en la cuestión temporal, puesto que los plazos de la asistencia técnica no corresponden, necesariamente, a los de los programas y mucho menos a los de los resultados. La asistencia técnica puede intervenir, de forma absolutamente estratégica y esencial, en la

fase inicial del programa, lo que posibilita la capacitación técnica del personal de campo y la organización de los sistemas de planificación, y retirarse en cuanto el programa comience a funcionar. Los resultados del programa recién se conocerán tiempo después de que se preste la asistencia técnica, incluso años, y aunque esta haya sido esencial, su importancia se habrá perdido con el tiempo. ¿Cómo vincular, de manera directa y clara, la importancia que tuvo el maestro de la escuela primaria en la brillante tesis de doctorado que defendió su ex alumno 20 años después? Es evidente que el maestro de escuela primaria tuvo importancia, pero lo difícil es traducir esa obviedad en indicadores y parámetros evaluables.

Otro punto está vinculado **al alcance de la asistencia técnica en relación con el resultado del programa apoyado**. El número y la duración de los diferentes tipos de proyectos deben ser suficientes como para generar una unidad crítica que haga posible la búsqueda y evaluación de los logros en términos de los resultados e impactos. Los efectos de un proyecto de reforma del sector público con un presupuesto de \$ 500.000 y un plazo de un año ciertamente no serán los mismos que los de un proyecto con cinco millones de dólares y cinco años de duración. Los gestores del primero podrían solamente aspirar a elevar el nivel de conciencia de los funcionarios públicos respecto de la necesidad de contar con una legislación sobre la protección ambiental y como máximo iniciar un proceso de revisión del marco legal. Con los recursos adicionales a su disposición, los gestores del proyecto, en el segundo caso, pueden esperar la aprobación y la puesta en marcha de tal legislación. Se debe armonizar la profundidad del cambio esperado con los recursos disponibles, incluso el tiempo, y el alcance deseado. Por lo tanto, se debe tener en cuenta el nivel de recursos invertidos para obtener el impacto. Al seleccionar un impacto —y su indicador— para realizar su evaluación, es necesario considerar dónde se invertirán recursos importantes y evitar seleccionar solamente los efectos para los cuales la inversión prevista es marginal.



La evaluación también comprende los aspectos cualitativos; no se limita al control formal del flujo del proyecto. El producto puede, por ejemplo, haber sido entregado en el tiempo previsto y responder a todos los aspectos formales mencionados en el proyecto de cooperación técnica. No obstante, ¿el contenido y la calidad del producto responden a las necesidades del socio y cumplen con las expectativas? Aquí estamos frente a un caso típico de asimetría de información y de contrato incompleto: es imposible especificar, en el contrato (PCT), todos los requisitos que permitirían definir y evaluar la calidad del producto. Cada parte tiene su propia percepción de lo que se necesita, y las expectativas generalmente son divergentes. Un ministro recurre al IICA esperando que el organismo presente soluciones a los problemas que se enfrentan. Tiene expectativas altas y legítimas, basadas en el prestigio y en la trayectoria del IICA. El IICA, por su parte, motivado por el deseo, también legítimo, de posibilitar la cooperación técnica, o por la deficiencia de información, no especifica con toda claridad los límites de la cooperación técnica durante el proceso de contratación. En este contexto, los PCT que formalizan las relaciones entre la cooperación técnica y el socio son casi siempre **“contratos de relación”**, los cuales definen los objetivos comunes, los insumos y los parámetros básicos para posibilitar la ejecución del proyecto pero dejan muchos campos abiertos. Esos “vacíos” están sujetos a las diferentes interpretaciones, y los eventuales disensos se resuelven según los parámetros contractuales, aunque principalmente en negociaciones en las cuales cuentan mucho la confianza y los canales de comunicación que permiten realizar las aclaraciones necesarias hasta llegar a un acuerdo, no siempre satisfactorio para ambas partes.

Las dificultades antes desarrolladas no son exhaustivas; tampoco apuntan a desanimar al lector sino apenas a dejar en claro la complejidad de la tarea de evaluar los PCT. Frente a esto, la recomendación central es proceder con cautela y reconocer que el esfuerzo de intentar evaluar el impacto del desarrollo de todos los PCT no vale la pena; se deben

seleccionar los PCT que efectivamente tengan relación directa con objetivos de desarrollo mensurables e invertir en la evaluación de los impactos solamente de este subgrupo de PCT. En la medida de lo posible, el IICA debería estimular a sus socios para que incluyan procesos de evaluación de los impactos de los programas en general, en particular de aquellos que reciben el apoyo técnico del IICA.



4 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA METODOLOGÍA

Los proyectos o programas deben contar desde el inicio con un marco lógico, líneas de base, un plan de trabajo e indicadores de seguimiento, de resultados y de impactos. Estos servirán para evaluar tanto el proceso de implementación como los resultados y los impactos. Son útiles para acompañar el progreso, las dificultades, los retrocesos, los ajustes y el ritmo de implementación del proyecto; también sirven para anticipar los resultados e indican en qué medida y extensión se están alcanzando los objetivos esperados. Algunos de estos conceptos deben tomarse en consideración al momento de evaluar el objetivo de PERTINENCIA; otros al examinar el de EFICACIA, el de EFICIENCIA o el de SOSTENIBILIDAD.

4.1. Conceptos relativos a la pertinencia

Marco lógico. Es una herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones: comprende la identificación de los elementos estratégicos (insumos, productos, efectos e impactos), sus relaciones causales y los indicadores de riesgo que pueden influir en el éxito o en el fracaso del proyecto. Se trata de explicitar, desde el inicio del proyecto, su concepción, las relaciones de causa y efecto esperadas, y de demostrar cómo será posible alcanzar los resultados en términos de impacto con ese número y tipo de insumos y acciones. El marco lógico puede entenderse como la **justificación** del proyecto e incluye el análisis del comportamiento y de la estructura de incentivos de los principales actores y no solamente de los responsables de su implementación. Algunos autores optan por el análisis de la estructura de gobernabilidad, que otorga mayor importancia a la cuestión de los incentivos y de la racionalidad institucional explícita e implícita del diseño de los proyectos.



4.2. Conceptos relativos a la eficiencia

Insumos. El conjunto de recursos que moviliza la organización para alcanzar un resultado (materiales, empleados, etc.).

Costos. En la fase previa (*ex ante*), son los gastos necesarios para costear el proyecto y en la fase posterior (*ex post*) son los gastos incurridos durante la ejecución del proyecto.

Productos. Son los bienes o servicios proporcionados por el programa o proyecto. En el caso de las inversiones o de los proyectos “completos”, son los bienes y servicios proporcionados a la población beneficiaria del proyecto: vivienda, agua, saneamiento, carreteras, servicios sanitarios y educativos, etc. En el caso de los PCT, generalmente son los servicios prestados a los socios que son los responsables de la provisión de bienes y servicios a la población beneficiaria.

Procesos. Son las formas mediante las cuales los insumos se convierten en productos.


4.3. Conceptos relativos a la eficacia

Resultados. Se pueden confundir con los productos, pero no son exactamente lo mismo. Los productos son los bienes y servicios que el proyecto promete entregar, y el resultado es una evaluación cualitativa y cuantitativa de la entrega y calidad de los productos. Por ejemplo, los productos previstos y entregados a la población de bajos ingresos son casas con saneamiento. Un indicador de resultado se refiere al cumplimiento de los objetivos del proyecto en lo que se respecta a la entrega de estos productos establecidos, el número de casas entregadas, el plazo, la calidad, etc. El resultado incluye, por lo tanto, una valoración detallada del desempeño del proyecto.

Impactos. El impacto evalúa el efecto directo del proyecto sobre la comunidad. El resultado indica que se entregaron x casas, dentro del plazo establecido y al costo previsto. ¿Cuál es el resultado o el impacto de las casas en el bienestar de la población beneficiada? Un indicador del impacto muestra los efectos de los resultados sobre un grupo de la población (p. ej. un aumento marginal de los ingresos debido al incremento de la productividad después del proceso de capacitación propiciado).

El concepto de impacto se aproxima al de “eficacia de desarrollo”. Se estiman las consecuencias positivas y las negativas producidas por una intervención del desarrollo, directa o indirectamente, intencional o no. **El impacto puede ser económico, cultural, institucional, ambiental, técnico o de otro tipo.** Se trata de un tipo de evaluación que se centra en el impacto o en los resultados amplios, generalmente a largo plazo, de un programa. Por ejemplo, una evaluación del impacto podría indicar que la reducción de la tasa de mortalidad derivada de la maternidad fue el resultado directo de un programa de atención prenatal y posnatal de calidad o que la reducción de la inflación y la estabilidad monetaria fueron responsables de la mejora en el nivel de vida de la población de bajos ingresos. Un producto o insumo puede ser considerado insignificante si no contribuye al logro de un impacto previsto. Es necesario evaluar cuidadosamente las contribuciones de los productos e insumos al resultado, puesto que no siempre es posible relacionar directamente un insumo al resultado, y esta área está sujeta a una fuerte asimetría de información.

En la evaluación del impacto se consideran los cambios positivos o negativos, deliberados o involuntarios, que se producen en la vida de las personas o de la sociedad; también se evalúan las modificaciones que se producen en el entorno en función del proyecto. Es preciso identificar el alcance del impacto; en un sentido restringido, este sería el efecto directo sobre la variable que se pretende alcanzar, por ejemplo, el aumento del nivel de ingresos de los beneficiarios de los proyectos



de asentamiento de la reforma agraria; en **un sentido más amplio**, se deben incorporar los efectos sobre otras variables como consecuencia de los efectos estrictos del programa. Por ejemplo, el aumento del nivel de ingresos de los asentados dinamiza el comercio local, que contrata más mano de obra, genera más impuestos, permite que el municipio mejore la calidad de los servicios públicos, etc.

En la evaluación de los impactos, es necesario separar los beneficios observados, o parte de ellos, que pueden atribuirse a la acción del programa, de aquellos que son consecuencia de factores externos al programa y que de todas maneras hubieran ocurrido como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o de la acción de otros programas públicos o privados.

4.4. Conceptos relativos a la sostenibilidad

Aprendizaje. Es el proceso de incorporación, internalización o validación de los resultados por parte de los interesados en la evaluación. Presupone la identificación de las principales lecciones, su discusión y validación, y su incorporación y transformación en recomendaciones para mejorar el desempeño.

Cuadro 2: Síntesis de la metodología

ORGANISMOS	MÉTODOS UTILIZADOS
PERTINENCIA	1.1.1.1. Marco lógico
EFICACIA	1.1.1.2. Resultados
	1.1.1.3. Impactos
EFICIENCIA	1.1.1.4. Insumos
	1.1.1.5. Productos
	1.1.1.6. Costos
	1.1.1.7. Procesos
SOSTENIBILIDAD	1.1.1.8. Aprendizaje



5 INDICADORES DE RESULTADOS Y DE IMPACTO

La elaboración de un marco de referencia para evaluar los resultados y los impactos supone la definición previa de los indicadores que se utilizarán y una línea de base con la cual se efectuará la comparación en el futuro. Se trata de señales que reflejan avances (o la falta de estos) en función de los objetivos; son instrumentos que miden lo que realmente ocurre durante el transcurso del proyecto y comparan el resultado con lo que se planificó en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Los indicadores deben ser **objetivos** para evitar múltiples interpretaciones de los resultados; **específicos** respecto de la cantidad, la calidad, el tiempo, la localidad, los grupos meta y el punto de comparación (línea de base); **pertinentes**, ya que deben estar directamente relacionados con el objetivo que los indicadores pretenden medir; **factibles** en el sentido de que sea posible obtener los datos requeridos de una manera eficaz y sin altos costos; **cuantitativos o cualitativos**; y **a corto, mediano o largo plazo**. Aunque los indicadores cuantitativos no siempre son más objetivos que los cualitativos, la precisión numérica ayuda a aceptar una interpretación inequívoca de los datos.

Los indicadores cuantitativos son las medidas estadísticas como el número, la frecuencia, el porcentaje, las razones, la variación, etc. **Los indicadores cualitativos** son las medidas de juicio y percepción de la conformidad con las normas establecidas, de la presencia o ausencia de las condiciones específicas de extensión y calidad de la participación, del nivel de satisfacción de los beneficiarios, etc. Creer que la información obtenida de los indicadores cuantitativos es intrínsecamente más objetiva que aquella obtenida de los indicadores cualitativos es un mito popular.



Los indicadores deben elaborarse de forma participativa y, en la medida de lo posible, incluir a los actores relevantes y asegurar la legitimidad y el compromiso con los indicadores resultantes. La participación ocurre en varios niveles; es extremadamente útil y necesaria, pero no se la puede confundir con la pretensión de consultar al conjunto de beneficiarios sobre el modelo técnico de evaluación que se adoptará. La participación de los actores responsables del programa aumenta la posibilidad de que se aprovechen las lecciones aprendidas en la evaluación. Por eso, es de vital importancia invitar a los socios y a los interesados del proyecto a participar de determinadas etapas en el proceso de evaluación.

La línea de base son los datos que describen la situación que abordará un programa o proyecto y que sirven como punto de partida para medir su desempeño. La línea de base describe la situación previa a la asistencia. Es necesario prever la evaluación al inicio del programa para permitir la elaboración de la línea de base que servirá de parámetro para evaluar los resultados y los impactos.

Cabe aclarar que los indicadores también pueden utilizarse como señalizadores de las prioridades para estimular a los actores a alcanzarlos y para coordinar la acción descentralizada de estos. Por ejemplo, si la prioridad de un programa de capacitación es capacitar al mayor número de personas posible, y el indicador escogido para evaluar el desempeño fuera el número de personas capacitadas, es probable que los responsables del programa prioricen la realización de cursos cortos, con la participación de un gran número de personas, sin preocuparse tanto por el aprendizaje. Debido a esto, es importante que los gestores acuerden a priori los indicadores que servirán para medir el rendimiento de los programas y proyectos.

6 ADAPTACIÓN DE LA METODOLOGÍA A LOS PCT (Proyectos de Cooperación Técnica) Y A LAS ACT (Acciones de Cooperación Técnica) DEL IICA-BRASIL

Conforme se analizó anteriormente, uno de los principales desafíos de una evaluación sería delimitar correctamente el objeto de evaluación. El componente del IICA que se evalúe dependerá de la naturaleza de la relación del PCT o de la ACT con los socios. En los proyectos del IICA Brasil rápidamente estudiados, se verificó la existencia de cuatro tipos de acciones:

1. Proyectos en los cuales el PCT tiene el impacto previsto en la población: en este caso sería posible pensar en indicadores de impacto.
2. Proyectos del IICA que se confunden con el proyecto de los socios: en estos casos los indicadores de resultados de los proyectos de los socios son iguales a los del PCT.
3. Proyectos que tienen divisiones claras entre el IICA y el socio: en estos casos se puede medir el resultado del componente del IICA dentro del proyecto general. Sin embargo, no es posible medir los impactos ya que los mismos corresponden al accionar del proyecto más amplio operado por el socio.
4. Proyectos sin indicadores definidos.

Conforme a esta clasificación, los PCT y las ACT del IICA Brasil, en términos generales, están relacionados con el desarrollo institucional de las organizaciones sociales con las cuales establecen alianzas.

Por lo tanto, el impacto que los PCT tendrán sobre la población meta es muy indirecto y difuso. El concepto de resultado, al contrario de la noción



de impacto, resulta más apropiado en este caso para evaluar la eficacia de los PCT. O sea, se trata de buscar evaluar resultados intermedios del PCT en las instituciones socias con las que se establecen los convenios. ¿Pero cómo se miden los impactos de desarrollo institucional?; ¿de qué forma una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o de una institución para usar de manera más eficiente sus recursos financieros o naturales?


En el caso de los PCT del IICA, se puede concluir que la gran mayoría se encuadra en esta categoría (desarrollo institucional), pero se desarrollan actividades diferentes según el proyecto y la relación entre el socio y el IICA.

No obstante, en casi la totalidad de los PCT del IICA, se incluyen algunas de las actividades enumeradas en la primera columna de la siguiente tabla, que pueden ser evaluadas en base a los siguientes indicadores de resultados de la segunda columna:

Cuadro 3: Posibles indicadores de resultados de los PCT del IICA Brasil

ACTIVIDADES	INDICADOR DE RESULTADO
Estudios, investigaciones y evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio difundido • Informaciones del estudio utilizadas
Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la capacitación • Adecuación, pertinencia y sostenibilidad de la capacitación • Contenidos de la capacitación utilizados y aplicados • Número de personas capacitadas en la institución que transmitió el contenido a otras personas (formación de multiplicadores) • Número de personas que recibieron la capacitación de los multiplicadores • Costos de la capacitación por persona capacitada
Planes de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de unidades de asesoría e implementación • Acciones concretas iniciadas en función del plan • Proyectos elaborados, debatidos, aprobados o implementados • Decretos y normas aprobadas
Consejos e instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de apropiación y de implementación en el territorio • Acciones concretas emprendidas • Creación y consolidación de institucionalidades nuevas • Construcción de capital social • Interacción entre los consejos
Redes (foros, eventos presenciales y virtuales, e intercambios)	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación y utilización posterior de los nuevos conceptos, experiencias y metodologías • Acciones concretas de desarrollo realizadas por los integrantes de la red
Sistemas informáticos de evaluación, de seguimiento o de asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas elaborados e implementados • Grado de utilización de los sistemas por parte de los usuarios
Adquisición de equipos	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación a las necesidades de los proyectos de desarrollo • Existencia de personal capacitado para el uso de los equipos • Costos de adquisición más bajos • Mayor agilidad en la compra

Fuente: Discusión con los gestores de los PCT del IICA durante los días 9 a 11 y 18 de abril de 2007.



En la tabla anterior, se observa la necesidad de limitar la propuesta a los indicadores de resultados, puesto que, como se analizó anteriormente, las acciones del IICA no llegan directamente a influenciar (impacto) a la población rural en sí misma. Serán las acciones emprendidas por los socios, en función del trabajo intermediario del IICA, las que tendrán la competencia de atender a las poblaciones rurales pobres y a otros actores sociales.

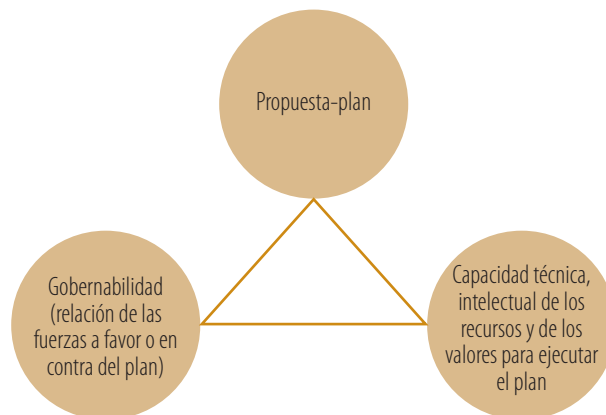
Los indicadores de resultados, sin embargo, no se limitan a evaluar si la actividad fue o no realizada y si el costo fue razonable. No se refiere solamente a la eficiencia del proceso de implementación del PCT. Cuando se enuncian los indicadores de resultados, se infiere la eficacia del PCT, por lo que los indicadores deben extrapolar el simple *delivery* del producto para evaluar aquello que tenga que ver con los efectos del mismo.

En términos general, se buscó, con estos indicadores, evaluar el efecto concreto de la actividad en cuanto al aprendizaje y a la apropiación de la experiencia por parte de la institución socia. Por ejemplo: cuando se evalúa un plan de desarrollo regional rural, además de verificar la calidad técnica de su proceso de formulación, se debe averiguar si, como resultado del plan, surgieron proyectos concretos y si, a su vez, estos dieron lugar a acciones concretas de desarrollo junto a la población local.

Si un plan de capacitación no genera proyectos concretos o acciones de desarrollo, se puede decir que la actividad del plan no fue exitosa, no por la falta de calidad técnica en el plan, sino probablemente porque ese plan fue insertado en un contexto geográfico o temporal inadecuado o no permeable a esas ideas. Tal vez se escogió erróneamente el sitio (falta de capital social previo) o el momento político y, por eso, la actividad (el plan) fracasó. La evaluación, por lo tanto, abarca no solamente el plan sino también las condiciones del contexto y la capacidad de los formuladores de insertarse adecuadamente en ellos. Muchas veces, se

cruzan los tiempos y las coyunturas, dando por resultado el fracaso y el desperdicio de los recursos.

El gráfico a continuación muestra esta situación claramente:



En el caso de los estudios contratados, se debe verificar si los mismos fueron divulgados y si los conceptos fueron aprovechados por los supuestos beneficiarios. De la misma manera, en lo referente a los foros, eventos y consejos: ¿hubo un seguimiento en el sentido de crear unidades gestoras? ¿Se desarrollaron acciones concretas en función de la creación de los consejos?

Una consecuencia inevitable de la creación de los indicadores es la necesidad, en forma correlativa, de prever recursos en los presupuestos de los proyectos y de los equipos con el tiempo asignado en los cronogramas, para realizar ese seguimiento durante el término del proyecto o después de él. Se pretende que los proyectos tengan unidades de seguimiento y evaluación que permitan, no solamente la evaluación, sino también la corrección del rumbo en función de los resultados parciales obtenidos.

En resumen, la lectura y la discusión de los proyectos del IICA Brasil revelaron que los mismos carecen de un formato riguroso, tanto en lo que respecta al marco lógico, casi siempre centrado en una lista



de actividades, como en lo referente a los métodos de evaluación y seguimiento (p. ej. indicadores), que en términos generales son inexistentes.

Asimismo, los proyectos deberían incluir mecanismos de identificación, de sistematización y de difusión de las lecciones aprendidas, en forma de vectores (grupos de interés o grupos focales) que podrían realizar sugerencias para permitir la corrección del rumbo durante el proceso de implementación del PCT.

Un marco lógico comienza con objetivos precisos y relaciones de causa y efecto que muestran el proceso mediante el cual los insumos se transformarán en productos. El momento de la discusión del marco lógico es fundamental para el futuro desarrollo del proyecto. Si se realiza una discusión en profundidad, el resto se facilita enormemente.

En síntesis, los PCT podrían, como mínimo, ser evaluados en las siguientes fases:

Definición más rigurosa del marco lógico	➔ Análisis de la pertinencia
Evaluación de los plazos, del delivery y de los costos	➔ Evaluación de la eficiencia
Acciones concretas, proyectos y resultados	➔ Eficacia
Aprendizaje y continuidad	➔ Sostenibilidad

Evidentemente, no se podrá evaluar la totalidad de los proyectos. Por eso, se sugiere seleccionar en cada proyecto los segmentos por evaluar, considerando los costos y beneficios de la evaluación misma, elegir los puntos fundamentales de evaluación y tratar de conseguir el apoyo de la institución socia para garantizar el proceso de evaluación.

Durante la fase de implementación del proyecto y en busca de su eficacia, debe haber un mayor rigor en la estructuración y gestión del

proyecto y se debe definir mejor el perfil de los equipos gerenciales y las consultorías.

Para que estas recomendaciones tengan éxito, es necesario que el IICA tenga un papel proactivo, desde la definición del marco lógico del PCT hasta la definición de la propuesta de metodología de evaluación. Esto debe permitir que, posteriormente, el IICA pueda realizar un mejor seguimiento y evaluación.

En última instancia, se trata también de aumentar la capacidad técnica interna del IICA, para posibilitar una negociación más eficaz de los proyectos de cooperación.




7 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS PARA UNA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS Y DE LOS RESULTADOS³

Esta sección fue elaborada por sugerencia de los técnicos, gestores y socios de los proyectos de cooperación técnica del IICA que participaron de los debates sobre la orientación metodológica para la evaluación de los PCT.

La complejidad y la variedad de situaciones que abarcan los proyectos de cooperación técnica confirman que cada evaluación es especial y que sería difícil, en el marco del presente esfuerzo, desarrollar una metodología completa que abarcara todas las situaciones de la actual cartera de proyectos del IICA. Se sugirió que sería importante realizar un esfuerzo de sistematización de, por lo menos algunos, pasos metodológicos para asegurar un padrón único de evaluación y para dar una guía en el proceso de evaluación. Esa orientación debería cubrir los puntos fundamentales que están presentes en la mayoría de los proyectos y que son determinantes tanto para comprender la dinámica de los proyectos como para identificar y calificar la importancia de los resultados alcanzados.

Los vectores por evaluar son: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. El análisis de estos vectores tiene como punto de partida la comprensión del marco lógico y la explicitación de los insumos, productos, procesos, costos y beneficios; los resultados en función de los indicadores; las lecciones aprendidas en el transcurso del proceso; y la capacidad de internalización de esas lecciones en el seno del proyecto implementado o en la fase de implementación.

³ Este texto fue elaborado después de la discusión del texto preliminar llamado: "Metodología de Avaliação de Impacto e Resultados dos Projetos de Cooperação Técnica do IICA". Este debate se llevó a cabo en dos oportunidades durante los meses de abril y mayo de 2007 en el IICA-RIB, en las que se reunieron los gestores y socios de los proyectos de cooperación técnica del IICA.



A continuación se detallan los pasos lógicos y los procedimientos que se deben seguir para realizar la evaluación. Aunque aquí se presenten los pasos en forma lineal y sucesiva, algunos elementos aparecen en varios pasos, en un proceso constructivista que no puede confundirse con una mera repetición.

7.1. Planificación de la evaluación


Una vez tomada la decisión de evaluar un proyecto A o B, el **segundo paso** es **planificar la evaluación misma**. La planificación implica elaborar una propuesta breve sobre la evaluación, que incluye desde los objetivos hasta los medios puestos a disposición del grupo para realizar la evaluación. No se recomienda iniciar los procesos de evaluación sin algunas definiciones previas, en particular aquellas relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios. Es común atribuir al técnico la tarea adicional de evaluar o participar de un proceso de evaluación, el cual exige tiempo y dedicación, y puede significar sacrificar las actividades que tienen que ver con su responsabilidad directa. La planificación contribuye a evitar este tipo de conflictos, puesto que se explicitan claramente las atribuciones de cada participante y permite a la jefatura o coordinación definir tareas y dirimir problemas.

La planificación debe definir claramente de qué manera se realizará la evaluación; cuáles son los productos esperados; el plazo de ejecución y la metodología a aplicar; los recursos financieros necesarios; las personas e instituciones involucradas y en qué nivel; los insumos adicionales (informes, planes de trabajo, rendición de cuentas, etc.) que podrían ser útiles; cómo se formará el equipo de evaluación (composición y especialidades) y cómo se organizará la logística de la evaluación. En resumen, la **etapa de planificación** se refiere a la elaboración de un **proyecto de evaluación**, el cual debe **formalizar los objetivos**,

métodos, medios, resultados y plazos. No se pretende burocratizar el proceso ni ocupar innecesariamente el tiempo escaso de los técnicos de la institución sino que es imprescindible asegurar que todo el proceso cuente con un mínimo de formalización.

La etapa de planificación y la elaboración del proyecto de evaluación también sirven para reflexionar y decidir sobre el alcance y la profundidad de la misma: ¿hasta dónde se pretende llegar? El alcance se refiere principalmente a las fases y a los beneficiarios de los proyectos. Para ejemplificar, es posible limitar el proceso de evaluación a algunas etapas que estaban previstas en el proyecto de cooperación, como la capacitación del equipo técnico, el desarrollo de la metodología, la organización institucional, etc. y excluir otras, por ejemplo, el apoyo a la implementación de la propia política o proyecto de la institución socia. Tal como su nombre lo indica, la profundidad se refiere a lo completo de la evaluación, al grado de detalle deseado. Obsérvese que el alcance puede ser relativamente restringido, y la evaluación, dentro de los límites definidos, puede ser bastante profunda en el sentido de evaluar en detalle los productos del proyecto. También puede ser al revés: un alcance amplio de menor profundidad. Por ejemplo, la institución puede estar interesada en "tener una idea" calificada sobre la manera en que el proyecto está llegando a la población en el campo, pero no en realizar un estudio completo de los impactos sobre la población. En este caso, tendríamos una evaluación abarcadora, aunque sin tanta profundidad; y el ejercicio, bien ejecutado, sería válido y útil, y estaría perfectamente justificado desde el punto de vista técnico.

La **decisión sobre el alcance y la profundidad no es metodológica**, aunque tenga implicaciones en la elección de la metodología que dará apoyo a la decisión, y depende principalmente de los objetivos de la evaluación, de la disponibilidad de tiempo y de los recursos disponibles. Siempre es deseable hacer lo más completo y profundo posible, pero esto puede no ser lo más realista. De la misma manera, a veces no es justificable desde el punto de vista de



las instituciones involucradas en el proyecto de cooperación técnica. Lo importante es definir claramente esos límites y delimitar el objetivo del proceso de evaluación.

Por lo tanto, es necesario determinar si se realizará una evaluación de ese proyecto en profundidad, que incluya la evaluación de los impactos o resultados; o si se va a hacer un seguimiento del proceso de implementación del proyecto. Las metodologías variarán según la decisión que se tome.

En resumen, la planificación de evaluación debe incluir las siguientes etapas:

- determinar la finalidad y el alcance: ¿por qué necesitamos una evaluación, y cuán amplio debe ser nuestro sistema?
- definir la metodología de evaluación, incluidos los indicadores de desempeño, las necesidades de información, etc.;
- identificar los insumos necesarios para llevar a cabo la evaluación, incluidos los recursos humanos y financieros, la informaciones necesarias para llevar a cabo la evaluación del proyecto, las fuentes de información, etc.;
- definir el equipo, las responsabilidades y la dinámica de trabajo para poder dirigirlo adecuadamente.
- planificar la recopilación y organización de la información: ¿de qué manera se va a reunir y a organizar la información necesaria?
- planificar los procesos y ejercicios de reflexión crítica: ¿cómo haremos para que la información obtenida sea significativa, y cómo la utilizaremos para producir mejoras?
- planificar una comunicación y elaboración de informes de calidad: ¿cómo y a quién se desean comunicar las actividades y los procesos que se desarrollan en nuestro proyecto?

7.2. Método general

El método general de evaluación es participativo, con grupos de participantes diferenciados por etapas. El objetivo de escuchar, discutir y compartir reflexiones es facilitar el proceso de recopilación de información (gran parte de la cual no está “codificada” y está almacenada en la memoria de los participantes), buscar entendimientos multiangulares de los procesos y, principalmente, facilitar el aprendizaje. La participación en el proceso de evaluación debe entenderse como un **instrumento** útil para alcanzar los objetivos propuestos y no como un proceso político.

Bajo la coordinación de un **responsable de la evaluación**, un pequeño grupo debe llevar a cabo el seguimiento del proceso. Si la evaluación se implementa con equipos externos, se recomienda que se constituya un grupo focal de evaluación en la sede central para supervisar y apoyar todas las acciones del equipo externo. Es necesario designar un responsable del enlace entre el grupo de evaluación y la institución (un *liaison evaluation officer*) y definir con claridad las responsabilidades del grupo de evaluación y de la institución, en particular con respecto a los insumos necesarios para proceder a la evaluación.

En la medida de lo posible, se recomienda que el proceso cuente con un mínimo de formalización, ya que la evaluación ofrece una oportunidad excepcional de rescatar la historia del proyecto, de construir una memoria institucional que se pueda transmitir independientemente de los participantes de la historia, y de codificar lecciones y recomendaciones que serán útiles no solamente para el proyecto en sí sino también para futuros proyectos.



7.3. Análisis de los antecedentes

El siguiente paso, que puede considerarse la **primera actividad de evaluación propiamente dicha**, es un **análisis de los antecedentes del proyecto**. La evaluación es un proceso posterior a la formulación e implementación de por lo menos una parte del proyecto de cooperación, y el equipo de evaluadores cuenta con el documento elaborado e implementado. La evaluación se realizará “en comparación con” este documento. Este es el documento que indica los objetivos principales. De todas maneras, es necesario y útil conocer y analizar las circunstancias que caracterizaron la contratación del proyecto, el proceso de elaboración del “prodoc” (documento de proyecto), las restricciones de tiempo y recursos, etc. En un proceso de aprendizaje dinámico, conocer los antecedentes contribuye a la identificación de las fuentes de problemas que podrían evitarse en futuros proyectos, permite entender mejor los resultados y las fallas que constatará el proceso de evaluación. Se sugiere identificar de qué manera y por qué se elaboró el proyecto; ¿el IICA tuvo participación? ¿Cómo se produjo esa participación (consultor contratado, personal propio o participación en reuniones generales preparatorias)? ¿Cuál fue la contribución del IICA a la formulación del prodoc? La apreciación de los antecedentes puede y debe enriquecerse con los pilotos que se implementarán.

7.4. Análisis del marco lógico del proyecto

El siguiente paso es estudiar el marco lógico del proyecto. Es necesario tener en cuenta que los marcos lógicos no son solamente una matriz de cuatro por cuatro con dieciséis cajitas para completar. Los marcos lógicos constituyen un modo de pensar y de construir una estructura analítica que ayuda a comprender los nexos que inciden en el funcionamiento del

proyecto. Es una herramienta para explicitar los conceptos (implícitos) del proyecto y para facilitar la incorporación de los procesos que afectan a la dinámica y a los resultados de las acciones. Es muy utilizado en la fase del diseño del proyecto, dado que ayuda a indicar vacíos, inconsistencias, etc., y como herramienta de implementación. Pero también puede ser utilizado, *ex post*, como herramienta de evaluación.

El análisis del marco lógico permite esclarecer los vínculos causales entre los insumos, las actividades, las producciones y los resultados. Obliga a pensar el proyecto de manera lógica como un todo, ayuda a resumir los planes y contribuye a verificar la congruencia entre los medios y los fines, entre las causas y los efectos, y entre las acciones y los resultados. Los objetivos del ejercicio del marco lógico en el contexto de las evaluaciones *ex post* son dos: (i) identificar factores endógenos que puedan ayudar a explicar la dinámica del proyecto y los resultados; (ii) aprender para perfeccionar futuros proyectos.

El marco lógico debe explicitar:

- la concepción del proyecto;
- las relaciones de causa y efecto esperadas (incluso en proyectos ya implementados es importante analizar la consistencia conceptual y operativa del proyecto);
- la **justificación** del proyecto; el análisis del comportamiento y de la estructura de incentivos de los principales actores, entre los cuales se encuentran las instituciones responsables de la implementación del proyecto, los beneficiarios directos, las instituciones que sin participar directamente de la ejecución puedan afectar la dinámica y el resultado del proyecto;
- los riesgos institucionales involucrados.



Los principales elementos de un marco lógico que deberían explicitarse son los siguientes:

- los objetivos, jerarquizados según el tipo de proyecto (objetivos principales y específicos, objetivos de desarrollo y objetivos inmediatos, etc.);
- los beneficiarios y los resultados esperados;
- los indicadores previstos en la evaluación de los resultados y de los impactos. En caso de que no se hayan explicitado en el proyecto mismo, el ejercicio del marco lógico permite que el grupo defina, preferentemente por consenso, algunos indicadores válidos para evaluar el desempeño y los resultados del proyecto;
- la cadena de relaciones de causa y efecto prevista en el proyecto: ¿cuáles son los insumos (los recursos, el tiempo, los equipos, etc.) previstos en el proyecto, y en qué medida son congruentes con las actividades planificadas? ¿Qué actividades producirán qué resultados?;
- si el proyecto genera las producciones planeadas: ¿Cuáles son los resultados esperados a largo plazo al final y después del final del proyecto? ¿Cuál es el impacto a largo plazo sobre la vida de la población beneficiaria?;
- ¿cuál es la estrategia explícita e implícita en el diseño del proyecto? Aunque el proyecto ya haya sido formulado y por lo menos parcialmente ejecutado, puede ser válido evaluar cuáles hubieran sido las alternativas (y en este caso el análisis de los antecedentes es de utilidad para la reflexión), y preguntarse si la estrategia adoptada fue realmente la mejor opción para producir el efecto deseado.


7.5. Construir la línea de vida del proyecto

El análisis del marco lógico deberá tener en cuenta, en primer lugar, **el proyecto original**, tal como fue concebido y aprobado, y luego **el proyecto real**, tal como fue implementado. Es necesario identificar claramente los cambios ocurridos durante la implementación del proyecto en relación con la concepción original aprobada. Muchos de estos cambios se formalizaron en revisiones del proyecto; otros no. Se sugiere la construcción de una línea de vida básica del proyecto, que identifique los cambios principales y sus motivaciones. Se trata de un aprendizaje extremadamente útil, ya que en muchos casos revelará las fallas en la concepción original que podrían haberse evitado y en otros ajustes en función de los cambios en la coyuntura, en el cuadro institucional, en la disponibilidad de recursos e incluso en las prioridades políticas de los gobernantes.

Se recomienda que el ejercicio del marco lógico lo realice un grupo pequeño que incluya al menos al IICA, a los gestores del proyecto y a los representantes de la institución socia. En algunos casos sería recomendable la participación de representantes calificados de los beneficiarios finales.

7.6. Caracterización de la PERTINENCIA del proyecto

Cómo se mencionó en el capítulo 4.1, el análisis de la pertinencia del proyecto, programa o política examina **si los objetivos y resultados esperados son adecuados, pertinentes y congruentes con las prioridades definidas por las instituciones socias**, y, principalmente,



en qué medida los objetivos y las estrategias del proyecto son congruentes con las necesidades de los potenciales beneficiarios. Obsérvese que incluso cuando se trata de proyectos ya diseñados y por lo menos parcialmente ejecutados, el interés de saber en qué medida las estrategias y objetivos son congruentes con las necesidades de los beneficiarios no es meramente académico, sino que revela opciones que pueden ser de utilidad en futuros proyectos.

El análisis de la pertinencia no se debe confundir con el del marco lógico. Este último analiza la consistencia interna del proyecto y sirve como insumo para el análisis de pertinencia, que analiza la congruencia del proyecto con los objetivos generales de las instituciones participantes.

El análisis de la pertinencia debe comenzar con la caracterización del PROBLEMA. ¿La institución proponente trae o trajo realmente un problema por resolver o solamente se trató de demandas de acciones sin ningún nexo lógico? ¿Cuál es la naturaleza del problema? ¿Cuál es el área de acción? Una vez detectados el problema y el área de acción, es importante clasificar el proyecto en el mandato del IICA. Una posibilidad es utilizar como base de comparación la misión del IICA en Brasil (7 objetivos) según se definiera en el trabajo del *Balance Score Card* de diciembre de 2006.

El análisis de pertinencia debe ir más allá de la identificación del área de acción y examinar cuál es la contribución prevista para el IICA, su competencia en estas áreas, la experiencia acumulada, etc. Uno de los objetivos de este ejercicio es clasificar el tipo de cooperación previsto: ¿se trata de un aporte técnico y metodológico, de asistencia gerencial, de administración de recursos, de utilización de la red de relaciones, de facilitación de acceso a instituciones o a informaciones, de garantía de credibilidad?


Junto con esta discusión, se evalúa si las necesidades y demandas de la institución socia no podrían satisfacerse con plena ejecución nacional o si, por el contrario, la cooperación técnica es realmente necesaria.

Como se verá a continuación, las acciones en esta fase están basadas en el estudio de la documentación del proyecto y en entrevistas con los gestores y formuladores del proyecto.

OBJETIVO	INDICADOR	ACCIÓN DE EVALUACIÓN	FORMA DE EVALUACIÓN COMPARATIVA	RESULTADO DE LA ACCIÓN
Pertinencia	Marco lógico	<p>Verificar en la formulación del PCT:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la congruencia entre el diseño de los objetivos, los procesos y los resultados esperados; 2) la existencia de sistemas de seguimiento y evaluación; 3) los condicionamientos y riesgos que asume el proyecto 	<p>Estudio de la documentación del proyecto (prodac e informes de progreso)</p> <p>Entrevista con los gestores del IICA y los socios</p> <p>Evaluación de los sistemas existentes de seguimiento y monitoreo del proyecto (recursos y estructura)</p>	<p>Marco lógico revisado</p> <p>Preguntas de desempeño, indicadores y fuentes definidas</p> <p>Sistema de evaluación diseñado: canales de información e informes por producir</p>

7.7. Evaluación de la EFICIENCIA del proyecto de cooperación técnica

En esta fase, se deben delimitar preliminarmente los campos de actuación y las responsabilidades entre las entidades financiadora, formuladora y ejecutora del proyecto. ¿Cuál fue el papel del IICA en el proyecto? ¿El IICA apoyó el desarrollo del proyecto con cooperación técnica? ¿Fue responsable de la ejecución directa de algún componente específico? ¿O fue responsable de la totalidad del proyecto? ¿Se pueden separar los efectos entre los diferentes entes participantes o existe una gran interfaz entre las acciones de las distintas instituciones? ¿La implementación del proyecto se basó totalmente en el accionar gubernamental o existió un margen para las acciones delimitadas de cooperación del organismo internacional?



Una vez delimitado el objeto de la cooperación, se pueden planificar las actividades de evaluación de los diferentes componentes de eficiencia: insumos, productos, costos y procesos.

El desempeño de cada uno de los componentes se evaluará mediante procedimientos específicos.

Insumos

¿Los insumos llegaron a tiempo (en relación con lo planificado)? ¿Fueron de la calidad acordada y requerida? ¿Fueron o son de utilidad en la consecución de los objetivos? Se puede estudiar esta parte mediante entrevistas informales o por medio de talleres de campo participativos.

Productos

Se trata de los **resultados de primer nivel**. Los productos en los programas de desarrollo pueden ser financieros, humanos o materiales. La mayoría se expresa en cifras y porcentajes. Las preguntas que deben realizarse son del tipo: ¿cuál es la calidad de los productos producidos por el proyecto? ¿Cuál es la participación del IICA en la producción del producto? ¿Los productos son adecuados respecto de los objetivos? ¿Se entregaron a tiempo? ¿Producen los beneficios esperados?

Costos

El análisis de la eficiencia en función de los costos (*cost-effectiveness*) es un componente importante de evaluación. Es un tipo de análisis que compara las diferentes intervenciones en función de los costos y resultados obtenidos, medidos en función del número de acciones y no en unidades monetarias (cantidad de alumnos formados en la

capacitación en función del costo unitario de la misma). ¿Los costos son razonables? ¿Siguen los parámetros establecidos?

El análisis de la relación costo-beneficio (*cost-benefit analysis*) es un tipo de análisis que compara los costos y los beneficios de los proyectos o las acciones. Los beneficios se contabilizan en términos monetarios. La relación costo-beneficio de un proyecto o acción se calcula dividiendo el total de los beneficios (medidos en términos monetarios) por el total de los costos del proyecto o de la acción (en términos monetarios). Si los beneficios son mayores que el recurso utilizado se considera que la acción produjo beneficio absoluto. Por ejemplo: ¿cuál será el beneficio de capacitar a un funcionario? Se puede estimar en función del aumento en el ingreso que esa capacitación generará en la población meta (si fuera un proyecto de irrigación, por ejemplo). Si se tratara de fortalecimiento institucional: ¿cuánto dinero se ahorraría si, en vez de capacitar al personal local, se optara por contratar personal ya capacitado en otros centros o en el exterior? ¿Vale la pena capacitar al funcionario de la institución o tercerizar el servicio?

Una vez calculados los costos y los beneficios, se debe responder una serie de preguntas:

¿No habrá habido superposición o duplicación entre las actividades programáticas u otras intervenciones semejantes (financiadas por el país u otros actores)?

¿No había alternativas más eficientes de obtener más y mejores productos con los recursos disponibles?

¿Cómo evolucionaron esos costos en comparación con proyectos similares llevados a cabo por la institución en el mismo país o por otros actores?

¿No se podría obtener un producto más relevante con ese recurso?



Procesos

En relación con los procesos, se debe preguntar, en primer lugar, cómo fue organizada la transformación de insumos en productos; ¿el proceso es participativo? ¿Se ejecutó de acuerdo al cronograma establecido?

Para facilitar la tarea de evaluación de este componente, se sugiere dividir los procesos en cinco estados o situaciones:

- Estado o situación 1: sin iniciativa; el proyecto está detenido, no avanzó.
- Estado o situación 2: el proyecto está en fase de elaboración, los insumos comenzaron a llegar.
- Estado o situación 3: se entregaron los productos.
- Estado o situación 4: se aprobaron los productos.
- Estado o situación 5: el proyecto está en fase de ejecución por parte de los socios.

Forma de evaluación comparativa

Un buen seguimiento requiere de visitas regulares del personal del taller de campo, con la atención centrada en los procesos y en las acciones posteriores para verificar y validar los progresos. Además, el gerente del programa debe organizar visitas o reuniones bilaterales dedicadas a analizar los avances, a observar la situación general y a analizar las áreas problemáticas. El gerente del programa asegura que la documentación de los resultados y de los problemas sea continua, en el momento que ocurren; no espera hasta último momento para tratar de recordar qué sucedió.

El seguimiento también se enriquece con el uso de mecanismos participativos, a fin de asegurar el compromiso, el sentido de propiedad,

la continuación y la realimentación sobre el desempeño. Esto es indispensable para el seguimiento de los resultados por parte de los socios. Los mecanismos participativos incluyen reuniones de interesados, comités directivos y entrevistas.

Recopilación de información

La recopilación de información puede simplificarse significativamente mediante: 1) talleres con los interesados en la evaluación del proyecto; 2) seguimiento de la ejecución de las actividades; 3) seguimiento financiero; 4) seguimiento participativo de los beneficios en la organización local. La evaluación del proyecto utilizará: a) registros y estados de cuentas del proyecto; b) encuesta por muestreo; c) visitas sobre el terreno; d) elaboración periódica de informes sobre la marcha del proyecto; y e) informes de extensionistas sobre la marcha del proyecto.

OBJETIVO	INDICADOR	ACCIÓN DE EVALUACIÓN	FORMA DE EVALUACIÓN COMPARATIVA	RESULTADO DE LA ACCIÓN
Eficiencia	Insumos Productos Costos Procesos	Definición de los campos de actuación y responsabilidades entre el IICA y los socios institucionales Evaluación de los tiempos de entrega de los insumos, productos, procesos y costos.	Talleres de campo Visita de los gerentes y representantes Aplicación de cuestionarios Estudio de la documentación	Evaluación de la eficiencia, la reducción de los tiempos y costos, y la adecuación de los productos a los objetivos esperados.



7.8. Dimensión de la EFICACIA en los proyectos de cooperación técnica

Se trata de los **resultados de segundo nivel (resultados directos)**: el alcance y las cifras no son suficientes. Los programas de desarrollo deben garantizar que los resultados financieros y materiales vengam acompañados de una mejora en la funcionalidad y de cambios en el comportamiento. Mientras que los resultados del primer nivel suelen ser cuantitativos y responden a preguntas como “qué” o “cuánto”, los resultados del segundo nivel son más cualitativos y responden a preguntas del tipo “por qué” y “cómo”. En términos generales, estos resultados son más difíciles de lograr que los del primer nivel, ya que requieren de un sistema de medición e información diferente y más complejo. Frecuentemente, este nivel de resultados requiere que la información cuantitativa se complemente con evaluaciones cualitativas, por lo que es más difícil de agregar. Además, los resultados suelen ser menos numerosos pero decisivos al momento de evaluar y controlar la calidad de los servicios de los proyectos, elemento clave de la información de gestión.

Si el proyecto no lo realizó desde el inicio, debe desarrollar indicadores de resultados, que serán, junto con la línea de base, los elementos centrales de evaluación. Para tal fin, se siguen las recomendaciones efectuadas en el texto anterior (metodología de evaluación de impacto y resultados). Si ya se formularon los indicadores, se debe proceder a evaluar si fueron alcanzados en el período previsto en el cronograma del PCT.

Al evaluar los resultados, es necesario determinar, en primer lugar, si se los puede atribuir al PCT en cuestión. Una metodología de evaluación creíble es la que permite establecer una relación directa entre los resultados y la actividad evaluada y elimina otras explicaciones posibles. El desafío reside en establecer las deducciones de causalidad: ¿se

pueden descartar factores externos? Para la atribución de los resultados obtenidos, se utilizan las hipótesis, la argumentación lógica o el análisis empírico.

Posteriormente, se debe evaluar si se determinaron las fuentes de información para cada indicador seleccionado. ¿Las fuentes son confiables? ¿Es representativa su metodología?


Si se acepta, en algunos casos puede resultar interesante organizar talleres de campo, los cuales pueden ayudar a medir la contribución de los proyectos a los efectos mediante una evaluación de los cambios respecto de la línea de base. Los gerentes de campo pueden indicar si una estrategia fue pertinente y eficiente o no.

Los talleres de campo pueden contar con “grupos de efectos”, que son agrupaciones de aliados del programa que centran su atención en el seguimiento de los efectos y en la contribución de los productos a los efectos.

En estos talleres se debe: a) discutir los objetivos y finalidades de la evaluación; b) identificar las preguntas de desempeño, las necesidades de información y los indicadores; c) planificar la recopilación y organización de la información; d) planificar los ejercicios de reflexión crítica; y e) planificar la comunicación y la elaboración de informes de calidad.

Se supone que los talleres de campo acumularon información durante el transcurso del proyecto sobre los avances obtenidos en función del logro de un resultado y que han comparado periódicamente la situación actual con respecto a la línea de base de los indicadores de resultados para la posterior evaluación y análisis de la situación.

Siempre es importante que se organicen, junto con los socios, misiones periódicas para analizar la documentación de los proyectos y que se elaboren informes parciales para ir extrayendo lecciones a medida que el proyecto avanza.



Como los resultados buscados están generalmente relacionados con cuestiones de fortalecimiento institucional, se trata de llevar a cabo un seguimiento posterior que indique si las acciones del PCT dieron lugar a acciones concretas en términos de proyectos financiados, iniciativas tomadas en el sentido de mejorar el bienestar de la población meta; si se creó capital social, etc. Esto implica el uso de entrevistas con informantes claves y la aplicación de cuestionarios, además de la previa discusión con los grupos focales.

En esta fase, se recomienda la utilización de entrevistas no estructuradas y dirigidas.

En las entrevistas no estructuradas, el entrevistador solamente usa los objetivos de la evaluación como guía. Este tipo de entrevistas son un buen instrumento para examinar las opiniones de los entrevistados y descubrir factores inesperados.

Se sugiere dividir la evaluación de los resultados de la siguiente manera:

- Cambio positivo: si hubo pruebas de cambios respecto de la línea de base para alcanzar la meta final.
- Cambio negativo: si hubo una caída a un nivel inferior al de la línea de base.
- Sin cambio: si todo permaneció igual a la línea de base.

OBJETIVO	INDICADOR	ACCIÓN DE EVALUACIÓN	FORMA DE EVALUACIÓN COMPARATIVA	RESULTADO DE LA ACCIÓN
Eficacia	Línea de base Indicadores de resultados	Caracterización de la obtención de resultados positivos, negativos o neutros en relación con lo previsto en el cronograma Comparación entre la línea de base, los objetivos deseados y los resultados que aparecen en los indicadores	Talleres de campo Misiones de gestores y de socios Aplicación de cuestionarios no estructurados Estudio de la documentación	Evaluación de la eficacia y el redireccionamiento de las actividades en caso de que no se alcancen los objetivos

7.9. Alcance a largo plazo: SOSTENIBILIDAD

El nivel anterior de resultados se refiere a alcanzar los objetivos de segundo nivel en un programa de desarrollo. Cuando se introduce la variable tiempo, o sea, si el proyecto perduró a largo plazo, se está hablando de resultados de tercer nivel.

Las evaluaciones pueden ayudar a prevenir problemas y a proporcionar una perspectiva independiente de ellos. Para lograrlo, es necesario aprender de las lecciones, realizándose preguntas del tipo: ¿qué tipo de lecciones surgieron del proyecto que podrían ayudar con las actividades de ese o de otros proyectos en otras regiones?

El aprendizaje debe estar integrado al ciclo general de programación a través de un sistema eficaz de retroalimentación. La información debe difundirse y estar disponible para los posibles usuarios.

Para asegurar que el aprendizaje sea pertinente, los resultados de la evaluación deben funcionar “en tiempo real”.



Se sugiere caracterizar:

- los factores que repercutieron en la ejecución del programa o proyecto en forma positiva o negativa y los que probablemente influirán en su éxito o fracaso en el futuro;
- los resultados y sus repercusiones en la relación costo-beneficio para los grupos destinatarios y para la sociedad en general.

Por último, se sugiere crear un grupo de aprendizaje que reúna las lecciones aprendidas durante el transcurso del proyecto, reflexione acerca de ellas y busque retroalimentar el proyecto en tiempo real.

OBJETIVO	INDICADOR	ACCIÓN DE EVALUACIÓN	FORMA DE EVALUACIÓN COMPARATIVA	RESULTADO DE LA ACCIÓN
Sostenibilidad	Lecciones aprendidas	Seguimiento del proyecto durante su implementación	Creación de un grupo de reflexión y de aprendizaje dentro del proyecto	Retroalimentación de las lecciones aprendidas en tiempo real.

Resumen de los pasos lógicos y las formas de evaluación comparativa

FASE	PLAZO (DIAS)	PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN COMPARATIVA
PLANIFICACIÓN	7	<ul style="list-style-type: none"> Formar un equipo de evaluación Constituir, en la sede central del IICA, un equipo focal de seguimiento de evaluación Organizar la logística de evaluación Realizar una reunión de discusión sobre objetivos de la evaluación
PERTINENCIA	7	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de la documentación del proyecto (prodoc) e informes de progreso Entrevista con los gestores del IICA y los socios
EFICIENCIA	30	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de talleres de campo Visita de los gestores y del representante del IICA Aplicación de cuestionarios cerrados y cuantitativos (costos, insumos, etc.) Estudio de la documentación Elaboración del informe intermedio de evaluación Taller de discusión sobre el progreso de la evaluación
EFICACIA	30	<ul style="list-style-type: none"> Incluir grupos de efectos en los talleres de campo Misiones de gestores y socios Aplicación de cuestionarios no estructurados Estudio de la documentación
SOSTENIBILIDAD	15	<ul style="list-style-type: none"> Creación de un grupo de reflexión y aprendizaje dentro del proyecto
CONCLUSIÓN	7	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración del informe final Realización de un taller con gestores, socios y técnicos para discutir el informe final Comunicación de los resultados
TOTAL	96	



Anexo 1 CUESTIONARIO INDICATIVO SEMI-ESTRUCTURADO PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y DE LOS RESULTADOS DE LOS PCTs Y DE LAS ACTs

IDENTIFICACIÓN PCT O ACT	DE LA
Identificación IICA:	
Identificación ABC:	
Institución socia:	
Fecha de inicio del PCT o de la ACT:	
Fecha de finalización del PCT o de la ACT:	
Presupuesto total del proyecto:	
Financiación:	
Sede del proyecto:	
Director nacional del proyecto:	
Objetivo:	
Área de actuación:	
Informes elaborados:	

A - PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

1 ¿Cuáles serán los segmentos del PCT que se evaluarán?



- 2 ¿Cuáles serán las principales fuentes de información que se utilizarán durante la evaluación?
- 3 ¿Cuál es el período del PCT que se evaluará?
- 4 ¿A quién se dirige esta evaluación?
- 5 ¿Cuánto tiempo debe durar la evaluación?
- 6 ¿Cómo estarán conformados el equipo de evaluación y el equipo central?

B - PERTINENCIA

- 7 ¿Cuál es el problema que resolverá el PCT?
- 8 ¿De qué forma se resolverá el problema? (Marco lógico).
- 9 ¿Con qué insumos?
- 10 ¿Qué productos presentan una solución al problema?



11 ¿El PCT representa la mejor estrategia para resolver ese problema?

12 ¿No podría resolverlo la institución nacional?

C - EFICIENCIA

1^{er} NIVEL

13 Actividades de ejecución y de responsabilidad de la institución socia

14 Actividades de ejecución y de responsabilidad del IICA.



15 ¿Los insumos llegaron a tiempo en relación con lo planificado?

16 ¿Los insumos que llegaron son de la calidad acordada y requerida?.

INSUMOS	FECHA PROGRAMADA	FECHA EFECTIVA DE REALIZACIÓN	CALIDAD (BUENA, REGULAR O MALA)





17 ¿Los productos obtenidos son de utilidad para la consecución de los objetivos?

18 ¿Son de buena calidad?

19 ¿Son adecuados para los objetivos?

20 ¿Fueron entregados en el plazo correcto?

PRODUCTO	FECHA PROGRAMADA	FECHA EFECTIVA DE REALIZACIÓN	CALIDAD (BUENA, REGULAR O MALA)

21 ¿Se obtienen los beneficios esperados gracias a los productos?

22 ¿Los costos son razonables? ¿Siguen los parámetros establecidos?

23 Costos:

ÍTEM DE GASTO	PERÍODO	COSTO UNITARIO	PARÁMETRO	COSTO TOTAL
Materiales de consumo				
Consultorías				
Viajes y dietas				
Desplazamientos				
Equipos				
Salarios de técnicos y funcionarios				
Otros				

24 Beneficios (productos entregados):

PRODUCTO	PERÍODO	CANTIDAD	TOTAL
Personas capacitadas			
Planes desarrollados			
Estudios realizados			
Eventos promovidos			
Personas Participantes			
Reuniones realizadas			
ETC.			



25 Beneficios (resultados)

RESULTADO	NÚMERO	VALOR UNITARIO	TOTAL
Costo de contratación de empresa alternativa			
Multiplicadores generados			
Proyectos financiados			
Acciones concretas iniciadas			

26 Relación costo-beneficio

COSTO-BENEFICIO	PERÍODO	VALOR UNITARIO	TOTAL
Costo de la actividad			
Beneficio del producto			
Beneficio del resultado			
Costo-beneficio del producto			
Costo-beneficio del resultado			

27 ¿Hay superposición o duplicación entre esas actividades y otras intervenciones semejantes (financiadas por el país o por otros actores)?

28 ¿Existen alternativas más eficientes para obtener más y mejores productos con los recursos disponibles?

29 ¿Cómo evolucionaron esos costos en comparación con proyectos similares llevados a cabo por la institución en el mismo país o por otros actores?

30 ¿Se podría obtener un producto más pertinente con ese recurso?

31 ¿En qué fase se encuentra el proceso de implementación del proyecto del gobierno?

FASE	DESCRIPCIÓN	INDICAR LA FASE
Fase 1	Sin iniciativa; el proyecto está detenido, no avanzó	
Fase 2	El proyecto está en fase de elaboración, los insumos comenzaron a llegar	
Fase 3	Se entregaron los productos	
Fase 4	Se aprobaron los productos	
Fase 5	El proyecto está en fase de ejecución por parte de los socios	

D- EFICACIA

2^{do} NIVEL

32 Descripción de la línea de base:

33 Enumerar los indicadores de resultados previstos en el proyecto o acordados posteriormente



PRODUCTO	PLAZO DE ENTREGA	RESULTADO PREVISTO	TOTAL

34 ¿Hay una relación directa entre los resultados y la actividad evaluada

35 ¿Hay factores externos que influyen en el resultado? ¿Cuáles?

36 Fuentes de información:

RESULTADO POR EVALUAR	INDICADOR	FUENTE DE INFORMACIÓN

37 ¿Las fuentes son confiables? ¿Su metodología es representativa?

38 ¿Cómo fue el desempeño del PCT o de la ACT?



LÍNEA DE BASE	INDICADOR	RESULTADO	EVALUACIÓN (BUENA, REGULAR O MALA)

39 ¿Cuál es nuestra reflexión crítica sobre los resultados?

40 ¿Las acciones del PCT dieron lugar a acciones concretas en términos de proyectos financiados, iniciativas tomadas para mejorar el bienestar de la población meta?

E- SOSTENIBILIDAD 3^{er} NIVEL

41 ¿Qué tipo de lecciones surgieron del proyecto que podrían ayudar con las actividades de ese o de otros proyectos en otras regiones?.

42 Factores que repercutieron de forma positiva o negativa en la ejecución del programa o proyecto y los que probablemente influirán en su éxito o fracaso en el futuro:

Anexo 2 Otros ejemplos de indicadores de resultados

ACTIVIDADES	INDICADORES	RESULTADOS
Desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos institucionales mejor definidos, mejor ajuste de la institución a la misión ¿Todo el personal dispone de descripciones detalladas de sus puestos de trabajo, objetivos de desempeño y planes de trabajo? ¿Se instalaron las estructuras de gestión, servicios y equipos para que el personal pueda asumir sus funciones adecuadamente? 	<ul style="list-style-type: none"> Número de decretos publicados, número de grupos de interés formados, número de políticas promulgadas ¿Los clientes del departamento que fueron capacitados están más satisfechos? Grado de comprensión y de asimilación de los conceptos de la capacitación
Desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> Número de trabajadores voluntarios capacitados Número de voluntarios capacitados Número de escuelas construidas 	<ul style="list-style-type: none"> Número de trabajadores comunitarios que se mantienen ocupados después de tres años Grado de comprensión y de asimilación de los conceptos de la capacitación
Gestión de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> Número de personas capacitadas Número de cisternas construidas Cantidad de hectáreas conservadas 	<ul style="list-style-type: none"> Número de hogares que cuentan con seguridad ambiental Número de hectáreas con sistemas de conservación
Desarrollo rural con base en la agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> Número de personas capacitadas en nuevas técnicas rurales 	<ul style="list-style-type: none"> Número de agricultores que utilizan técnicas modernas Hectáreas adicionales en las nuevas técnicas de manejo Número de agricultores que notifican aumento de la producción
Servicios financieros rurales	<ul style="list-style-type: none"> Número de ahorristas activos Valor de los préstamos movilizados Valor de los ahorros Número de entidades que prestan dinero 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de la cartera en situación de riesgo Porcentaje de autosuficiencia operativa Porcentaje de incumplimiento

<p>Desarrollo de la infraestructura rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Km de carreteras construidas • Hectáreas de tierra en sistemas de irrigación • Número de trabajadores rurales que están en sistemas de irrigación 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de días de suministro seguro de agua • Número de agricultores en situación de seguridad respecto del abastecimiento de agua • Aumento de la producción
<p>Investigación y desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Número de agricultores que participan de actividades de demostración • Cantidad de demostraciones agrícolas realizadas • Número de agricultores con acceso a servicios de asistencia técnica e información agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de agricultores que aplican técnicas desarrolladas • Tamaño del área que comenzaron a introducir las técnicas aprendidas





Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA
Representação do IICA no Brasil
SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta
CEP: 71.605-450 – Brasília-DF
Fone: 55 61 2106 5477
Fax: 55 61 2106 5459
E-mail: iica.br@iica.int
Homepage: www.iica.org.br

