



IICA



INFORMES DE EVALUACION

II. Metodología para la Evaluación Sistemática de los Proyectos del IICA a Nivel de Países

IICA CH CR 630.7 15978i 1979

CONF
FICA
#1724
1779





(RIA 66.7 15 FEB 1979)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS — OEA

DIRECCION GENERAL
San José, Costa Rica



OEA/Ser.L/1
IICA/RAJD/Doc.218(18/79)
15 febrero 1979
Original: español

JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE
CIENCIAS AGRICOLAS — OEA

METODOLOGIA PARA LA EVALUACION SISTEMATICA DE
LOS PROYECTOS DEL IICA A NIVEL DE PAISES 1/

INTRODUCCION

Mediante este documento doy cumplimiento a la Resolución IICA/PAJD/ Res. 68 (17/78) emanada de la Decimoséptima Reunión Anual de la Junta Directiva, en la cual se le solicitaba al Director General que, durante el período 1978-1979, diseñara y ensayara una Metodología para la Evaluación Sistemática de los Proyectos del IICA a Nivel de País.

De acuerdo con los lineamientos fijados por la Resolución citada, la Metodología debería ser revisada por la Comisión Especial y luego aplicada a un número limitado de proyectos para, finalmente, informar a los distinguidos miembros de la Junta Directiva sobre los resultados obtenidos en la Decimoctava Reunión Anual, la cual estamos celebrando. Habiéndose cumplido todas las etapas señaladas, solo me resta informar sobre los resultados obtenidos, lo cual hago seguidamente, con el mayor placer.

El documento que presento, consta de una primera sección en la cual se hacen algunas consideraciones fundamentales sobre la metodología elaborada, estableciéndose algunos antecedentes sobre la definición del sujeto de evaluación, (es decir, los proyectos del IICA a nivel de país), para luego presentar un resumen de la metodología de evaluación propiamente, corregida de acuerdo a las indicaciones de la Comisión Especial. En la segunda sección se incluyen los comentarios sobre los resultados obtenidos al aplicar la metodología a los proyectos seleccionados para

-
- 1/ Informe del Director General a la Junta Directiva del IICA, para ser conocido en la Decimoctava Reunión Anual, que se celebrará en La Paz, Bolivia, del 14 al 17 de mayo de 1979.

1979

ello. Es sobre estos aspectos a los cuales me referiré en este informe. En la tercera sección, se incluye información sobre costos de evaluación. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo. En los anexos, se incluyen dos documentos de referencia: el "Resumen del Contenido del Documento de Proyectos del IICA" y la "Guía Metodológica para la evaluación de proyectos del IICA".

Aplicación de la Metodología

Durante el segundo semestre del presente año fiscal se llevaron a cabo tres ensayos de la metodología de evaluación de proyectos, constituyéndose para esos propósitos los equipos de trabajo correspondientes, bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación del Instituto (SDACP).

Tomando como punto de partida las limitaciones de tiempo y presupuesto asignadas al ensayo de la metodología y los criterios básicos de selección propuestos en la Reunión Extraordinaria de la Comisión Especial, se decidió incluir en esta muestra tres proyectos escogidos de acuerdo a la fuente de financiamiento y el tamaño de los mismos, medido esto último en término de los recursos disponibles para su ejecución. Dado que varios proyectos caen dentro de esta categoría, se decidió utilizar el criterio de edad del proyecto o período en que ha estado en ejecución, seleccionando aquellos que han estado en ejecución por dos años o más. Indirectamente, se tomaron en cuenta otros criterios secundarios de selección, que separan aquellos proyectos que han sufrido modificaciones en sus objetivos o estrategias desde su formulación original a esta parte. Por último, se decidió tomar un solo proyecto por Zona en las que se organiza regionalmente el IICA. Los proyectos seleccionados fueron: Desarrollo del Subsistema de Comercialización Agrícola (República Dominicana); Proyectos de Desarrollo Agropecuario de Areas Fronterizas (Honduras); Conservación y Manejo de Tierras y Aguas (Argentina).

La metodología de evaluación fue diseñada con el propósito de aplicarla a los proyectos internos del IICA y derivar de ello una mejor capacidad para tomar decisiones sobre las etapas futuras de estos proyectos. Los resultados logrados, llevan a la conclusión de que es altamente satisfactoria esta etapa de nuestro proceso de planificación, cuya ejecución sistemática nos hemos propuesto cumplir y estamos ejecutando durante el presente período fiscal.

En el caso específico de los proyectos evaluados, la aplicación de un instrumento metodológico, ha permitido tomar decisiones sobre la continuación de los proyectos examinados; la revisión de los objetivos aunque éstos originalmente fueron correctamente postulados; una mejor definición del ámbito del proyecto del país y el ámbito del proyecto de cooperación técnica del IICA. Igualmente, se reconoció como adecuada la forma en que se identificaron metas y programaron actividades, la conveniencia de ampliar recursos y aumentar el personal. Además, la presencia del equipo evaluador de la Dirección General en los países y el examen conjunto de los proyectos con el Director de la Oficina del IICA y los técnicos involucrados, fue una demostración de apoyo hacia éstos, acogida favorablemente.

1. La Metodología

1.1 La definición de proyectos en el esquema de planificación del IICA

Al establecer como sujeto de la evaluación uno o más proyectos, conviene aclarar su conceptualización que en el caso de un organismo de cooperación técnica, tiene características un tanto peculiares.

Desde el punto de vista de Planificación, el proyecto corresponde a la programación prospectiva que realiza una unidad operativa, con el propósito de materializar uno o más productos institucionales, orientados éstos a conseguir algún aspecto del desarrollo económico o social. Esta unidad operativa deberá generar por lo tanto dentro de un plazo y recursos predeterminados, ciertos productos los cuales constituyen a su vez insumos para el o los organismos con los cuales colabora el Instituto.

Para los propósitos de este documento, por "documento de proyecto" se entenderá el documento o monografía en que se plantean y analizan los problemas, en que se especifican los factores para alcanzar objetivos determinados y se justifica el empleo de recursos frente a otros usos alternativos (1)

1.2 El contenido del documento de proyecto

Para los propósitos de aclarar la organización del proceso de evaluación que se hace más adelante, resulta importante señalar algunos elementos que forman parte del contenido del documento de proyectos y que son presentados en detalle en el Anexo No.1.

El documento se estructura a partir de un proceso que recorre varios niveles de análisis y en los que a su vez se definen distintas áreas de problemas. En el primer nivel de análisis se trata de percibir cuáles son los problemas que el país reconoce como importantes y cuáles son las definiciones del gobierno en términos de objetivos de política, programas o proyectos en función de los cuales se debería organizar la acción de las instituciones correspondientes.

El segundo nivel de análisis se refiere a los problemas que confrontan las instituciones en el levantamiento de las restricciones que impiden la solución de los problemas nacionales. Consiste en la identificación de los factores que afectan la eficiencia y eficacia de la operación de los organismos del sector y la identificación de los objetivos que se han definido para su acción futura.

(1) "Guía para manejo de proyectos". Programa de Manejo de Proyectos. Primer borrador.

El tercer nivel de análisis corresponde al ámbito de la acción del IICA y se inicia con la identificación de la institución "clave" y del problema que el Instituto intenta resolver. Precisamente de la explicitación de ese problema se llega finalmente a definir el objetivo general del proyecto IICA y la operacionalización del mismo para su ejecución. Los objetivos específicos del proyecto se obtienen de la desagregación del objetivo general por áreas de especialización e instituciones vinculadas a la ejecución del proyecto. Luego se definen las metas (o productos) y las actividades a desarrollar para su cumplimiento.

1.3 El concepto de evaluación de proyectos

La conceptualización y los objetivos de la evaluación de proyectos están referidos a tres instancias en que ésta puede realizarse: a) la evaluación ex ante; b) la evaluación durante la ejecución del proyecto; c) la evaluación ex post.

La evaluación ex ante corresponde al ejercicio que se realiza durante la elaboración del documento del proyecto sobre la base de análisis de los indicadores de base del proyecto y los logros esperados con la ejecución del mismo, bajo los supuestos que se explicitan en cada uno de los capítulos. Mediante esta evaluación se define la factibilidad del proyecto antes de su ejecución y se asegura el establecimiento de los indicadores para su evaluación.

La evaluación que se realiza durante la ejecución del proyecto pretende establecer un análisis de la dinámica operativa del mismo, con miras a proporcionar información suficiente para la toma de decisiones en cuanto a los posibles cursos de acción durante el desarrollo del proyecto.

La evaluación ex post corresponde al análisis retrospectivo de la situación del proyecto y sus logros al concluir las acciones del IICA en ese campo. Esta evaluación establece básicamente la capacidad que tuvo el IICA para programar y ejecutar las acciones definidas como parte de la estrategia del proyecto, con miras a definir posibles acciones de continuidad y recopilar información sobre experiencias en el área de interés. Para los propósitos de este documento se ha considerado conveniente adelantar la metodología para la evaluación de los proyectos en ejecución, tanto por las implicaciones operativas (permite corregir acciones y ajustar la estrategia del proyecto sobre la marcha) como porque la misma puede servir de base para la evaluación ex ante y ex post, con tan solo algunas modificaciones.

Debe resultar claro que este proceso no debe confundirse con la supervisión de proyectos que realiza la Subdirección General Adjunta de Operaciones. En este caso se ha establecido un mecanismo sobre la base de informes trimestrales en los cuales se establece básicamente el grado de cumplimiento de las metas establecidas para el año fiscal. Esta "evaluación" intraanual opera a través del establecimiento de un mecanismo de control y ajuste, sin introducir cambios en el diseño del proyecto.

1.4 Los objetivos de la evaluación de proyectos en ejecución

Tal como se mencionó anteriormente, el objetivo de esta evaluación es el de mejorar la capacidad de toma de decisiones relacionada con las etapas futuras del proyecto. Entre las decisiones alternativas se consultan las siguientes:

- a. continuación del proyecto
- b. establecer los posibles cambios en objetivos generales, objetivos específicos o metas del proyecto
- c. establecer cambios en la estrategia del proyecto (básicamente en la definición de las actividades del proyecto para el próximo programa operativo)
- d. establecer la necesidad de cambios en la asignación de recursos de cuotas u otros
- e. establecer posibles cambios en la organización del proyecto
- f. establecer posibles cambios en las formas de vinculación con las instituciones nacionales.

Es bastante probable que no todos los proyectos requerirán ajustes en todas las áreas mencionadas en caso que se decida su continuación. En todo caso es claro que de este análisis se espera como producto complementario, la sistematización del conocimiento para el mejoramiento del diseño e implementación de otros proyectos que se desarrollan en un área de especialización similar.

1.5 El proceso de evaluación de proyectos en ejecución

El proceso para evaluar los proyectos en ejecución se divide en cuatro pasos:

- a. Revisión del diseño del proyecto.
- b. Análisis de la vigencia actual de los objetivos del proyecto.
- c. Análisis del progreso del proyecto y los factores causales.
- d. Preparación de las conclusiones y recomendaciones.

Prácticamente todos estos pasos se cumplen dentro del proceso de planificación continua que existe actualmente en el IICA. La metodología que nos ocupa trata de sistematizarlos y orientar la etapa de verificación de campo, cuando determinadas circunstancias demuestren la conveniencia de llegar a este tipo de esfuerzo.

1.5.1 Revisión y explicación del diseño del proyecto del IICA

Esta primera fase debe proporcionar al equipo que realiza el análisis del progreso del proyecto, la información básica sobre el por qué, el cómo y el ámbito del problema nacional e institucional y la definición de los objetivos y estrategia del proyecto IICA.

En el documento guía del Anexo No.2 se ha tratado de establecer el tipo de información que deberá ser suministrada en un documento que se elaborará bajo la responsabilidad de la Subdirección General Adjunta de Planificación con la colaboración del Director de la Oficina del IICA y del técnico responsable del proyecto. Se trata de concretar en un documento base (documento número 1) los resultados de la revisión del documento original de proyecto y los ajustes que se han introducido al mismo como resultado de la revisión de los informes finales de actividades, los informes anuales del proyecto, así como de las propuestas conocidas en las reuniones anuales de Programación que se realizan en cada una de las unidades operativas del Instituto. La idea es mantener un archivo actualizado de proyectos, que permita la realización de las etapas subsiguientes del proceso de evaluación.

1.5.2 Análisis de la vigencia actual de los objetivos del proyecto

En esta fase del proceso de evaluación se trata de establecer los posibles cambios que han ocurrido en la problemática nacional y los cambios en la orientación de la política del gobierno y su impacto en la redefinición de los problemas de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado el proyecto del IICA. Mediante este análisis se pretende establecer el grado de vigencia del proyecto, en el momento de la evaluación. Al igual que en el caso anterior se trata de ordenar y analizar la información sobre el particular generada en el proceso de programación interna del IICA a nivel de las unidades operativas y vertir

estos resultados en un documento (Documento No.2) que será entregado al equipo de evaluación que analizará el progreso del proyecto. Este documento será elaborado tomando como referencia el cuestionario que se plantea en la guía Anexo No.2 bajo la responsabilidad del Director de la Oficina del IICA en el país, con participación del técnico responsable del proyecto y del Director de la Coordinación Regional correspondiente. La actualización de la información será realizada anualmente, conjuntamente con la revisión del Plan de Acción a Nivel de País. Sobre la base de esta información, se preparará un documento en cuanto sea solicitado para los propósitos de evaluación de uno o más proyectos de la oficina.

1.5.3 Análisis del progreso del proyecto y sus factores causales.

En esta fase del proceso de evaluación se realiza el análisis del impacto y resultados de la acción del IICA y su relación con los factores internos y externos que influyeron en la ejecución de las actividades y por ende en el logro de las metas y objetivos del proyecto.

Esta fase de la evaluación consta a su vez de dos etapas, a saber:

a. Trabajo de gabinete

Se prepara un documento sobre el tema con la información pertinente recogida de los informes finales de actividad, informes anuales de proyecto y aquella obtenida de los ejercicios anuales de programación. Este trabajo es de responsabilidad del Director de la Oficina del IICA donde se ejecuta el proyecto, con la colaboración del técnico responsable del proyecto y del Coordinador de Línea correspondiente y la supervisión de la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación.

b. Etapa de verificación

Esta etapa consiste en la verificación a nivel de terreno de la información recopilada durante el proceso de evaluación y en especial de la contenida en el documento mencionado en el párrafo anterior. Esta verificación se realiza mediante encuestas de campo, encuesta a funcionarios de instituciones nacionales, encuestas al personal técnico del proyecto y la revisión de los documentos que han sido elaborados como resultado de la ejecución del proyecto. En el anexo se presenta una guía para la organización del trabajo de verificación.

Para la realización de esta etapa, cabe destacar dos situaciones: una en que el proyecto se evalúa por requerimiento de la Junta Directiva del IICA o bien por una solicitud específica del país en que se ejecuta el mismo; y otra situación en que el proyecto se evalúa como parte del proceso de planificación interna del IICA. En el primer caso la verificación deberá ser realizada por una comisión "ad hoc" de expertos externos al Instituto, con el apoyo de la Dirección de Evaluación, en cuyo caso el informe final es conocido por la Junta Directiva o por el país según corresponda. En el segundo caso la verificación es realizada por la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación del IICA, con la colaboración de técnicos del Instituto (probablemente el Coordinador de Línea).

1.6 Preparación de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación

Esta etapa final del proceso de evaluación consiste en la preparación de las conclusiones y recomendaciones que surgen del proceso de análisis de evaluación. Estas conclusiones y recomendaciones se incluirán en un documento que será preparado por el equipo de verificación, mencionado en el punto anterior, el cual será sometido al Director General para su consideración y toma de decisión sobre las recomendaciones relativas a los aspectos que fueron detallados en la sección 1.4 de este documento.

2. La aplicación de la metodología

Durante el segundo semestre del presente año se llevaron a cabo tres ensayos de la metodología de evaluación de proyectos, constituyéndose para esos propósitos los equipos de trabajo correspondientes, bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación del Instituto (SDAGP). A continuación se describen los criterios de selección y resultados obtenidos de la aplicación de esta metodología.

2.1 Criterios de selección de proyectos para el ensayo de la metodología

Tomando como punto de partida las limitaciones de tiempo y presupuesto asignadas al ensayo de la metodología y los criterios básicos de selección propuestos en la Reunión Extraordinaria de la Comisión Especial, se decidió incluir en esta muestra tres proyectos escogidos de acuerdo a la fuente de financiamiento y el tamaño de los mismos, medido esto último en término de los recursos disponibles para su ejecución. Dado que varios proyectos caen dentro de esta categoría, se decidió utilizar el criterio de edad del proyecto o período en que ha estado en ejecución, seleccionando aquéllos que han estado en ejecución por dos años o más. Indirectamente se tomaron en cuenta otros criterios secundarios de selección, que separan aquellos proyectos que han sufrido modificaciones en sus objetivos o estrategias desde su formulación original a esta parte. Finalmente se decidió tomar un solo proyecto por Zona en las que se organiza regionalmente el IICA.

Los proyectos seleccionados y las características básicas de selección son los que se indican en el cuadro que sigue:

Cuadro No. 1

CARACTERISTICAS BASICAS DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS PARA LA REALIZACION DEL ENSAYO DE LA METODOLOGIA DE EVALUACION

Proyecto	Fuente de Recursos	Edad del proyecto	Cambios en objetivos o estrategias	Zona
Desarrollo del Sub-sistema de Comercialización Agrícola (República Dominicana) (IV LD 21)	Recursos externos (Convenio SEA/IICA)	Tres años	Sí. Cubre dos etapas de ejecución	Anti-llas
Proyectos de Desarrollo Agropecuario de Areas Fronterizas (Honduras) (V XNH 11)	Fondo Simón Bolívar	Dos años	No	Norte
Conservación y Manejo de Tierras y Aguas (Argentina) (V SA 21)	Recursos de Cuotas	Seis años	Sí	Sur

2.2 El ensayo de la metodología

La metodología propuesta establece dos etapas de trabajo: una de gabinete, en donde se preparan los tres documentos básicos para la evaluación y la otra de verificación, donde se realizan las entrevistas con el personal de contraparte (organismos nacionales) así como con el personal del IICA vinculado a la ejecución del proyecto. Como resultado del trabajo realizado en esta última fase, se produce el informe sobre conclusiones y recomendaciones de la evaluación, el cual es sometido a las autoridades correspondientes. A continuación se describe en detalle cada una de estas fases y una apreciación sobre los resultados obtenidos.

2.2.1 Trabajo de gabinete

Tal como se mencionó anteriormente en esta etapa se producen tres documentos. El primer documento contiene la revisión y explicación del diseño original del proyecto IICA. Este documento se elaboró bajo la responsabilidad del equipo que ejecuta el proyecto en las oficinas respectivas.

La guía establece dos tipos de información que deben ser incluidas en el documento: una de tipo descriptivo y otra de tipo analítico. En el primer caso la información se obtiene directamente del documento básico del proyecto y sus revisiones posteriores (aprobados en las reuniones anuales de programación), y de los informes de actividades y de proyecto que son enviados a la Dirección General. La información de tipo analítico se obtiene básicamente de los comentarios que realizan los Coordinadores de Línea a las versiones del documento de proyecto y de los comentarios que se realizan a los informes de actividades de proyectos e informe anual de proyecto.

Parte de esta información es proporcionada por los propios técnicos del IICA como parte de los comentarios incluidos en los informes mencionados. En atención a la experiencia adquirida se proponen algunos cambios, entre los cuales se destacan:

- a. Un ordenamiento de la guía que permita distinguir los elementos descriptivos de los elementos analíticos allí mencionados.
- b. El cambio en la responsabilidad para la elaboración del documento, encargándose la misma a la Subdirección General Adjunta de Planificación con la colaboración de los técnicos encargados de la ejecución del proyecto.

Con esta última modificación, al mismo tiempo que se evita el recargo de trabajo de los técnicos en los países, se trata de sistematizar (desde el punto de vista de la evaluación de proyectos) la recopilación de la información que se produce en la Dirección General, como resultado de los comentarios que de cada proyecto realizan los Coordinadores de Línea y los técnicos de la Subdirección General Adjunta de Operaciones (SDGAO) que cumplen funciones de supervisión y seguimiento. Se espera que los responsables directos de la elaboración de este documento sean los Coordinadores de la Línea respectiva, los cuales buscarán a su vez el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de esta tarea.

Se pudo constatar en los tres casos donde se realizó la evaluación que la guía permite cumplir a cabalidad el objetivo de proporcionar los antecedentes básicos sobre la percepción de los problemas que se han identificado a nivel de país, así como los problemas identificados a nivel de las instituciones a las cuales se vincula el proyecto del IICA. También permite llegar a una buena percepción de los objetivos y estrategias del proyecto del IICA. Por lo tanto, no se proponen cambios en el contenido de la guía presentada.

En el segundo documento, se analiza la vigencia de los objetivos actuales del proyecto del IICA, en función de los posibles cambios ocurridos en la percepción actual de los problemas del país y de las instituciones. Este trabajo fue preparado bajo la responsabilidad del equipo de la oficina del IICA en el país respectivo.

Las fuentes de información utilizadas para su elaboración fueron:

- a. Los informes del documento básico de proyecto y las revisiones aprobadas por la SDGAF.
- b. Los informes de actividades y proyectos.
- c. El Plan de Acción a Nivel de País (disponible en las oficinas del IICA).
- d. Las apreciaciones del personal que participa en el proyecto.

Para la elaboración de este documento, es claro que se precisa mayor información que la que proporcionan los actuales informes disponibles en el IICA. En este sentido una fuente importante de información la constituyó el propio grupo de técnicos vinculados al proyecto. Desde este punto de vista se considera adecuado por lo tanto, que sea la Oficina del Instituto en los países, la que tenga la mayor responsabilidad en la preparación de este documento, tal como fue propuesto en el documento original. En la guía del anexo ya se han incorporado algunos de los cambios que resultaron evidentes como producto del ejercicio. Se considera en todo caso que la guía permite obtener la información básica para el trabajo de los equipos de verificación, cumpliendo a cabalidad el objetivo propuesto.

El documento número tres resume las apreciaciones del personal del Instituto, en cuanto al progreso alcanzado a la fecha, estableciendo los factores más importantes que explican su desarrollo. A través de este documento se realiza un análisis de las actividades del proyecto y su impacto sobre las instituciones nacionales. Paralelamente se recoge información sobre los factores externos que han condicionado el desempeño del proyecto.

En el ejercicio de la evaluación realizada, este documento fue preparado conjuntamente por la Dirección de Evaluación del Instituto y el personal responsable de la ejecución del proyecto, contando en cada caso con la colaboración del Coordinador de Línea o un técnico especializado en el área de interés. Como fuente de información para la elaboración del documento, se utilizaron los informes de actividades, los informes de proyecto e informes trimestrales y las entrevistas al personal del IICA asociado al proyecto. Tal como en el caso anterior, la mayor parte de la información requerida se obtuvo de las apreciaciones entregadas por el personal del proyecto.

En términos generales, se puede concluir que la información solicitada en el documento número tres permite alcanzar los propósitos deseados.

Cabe destacar que en el actual formato para la elaboración del documento de proyecto, se han incluido una serie de indicadores de base del proyecto, los cuales permitirán en el futuro analizar con mayor objetividad el impacto de las actividades y metas del mismo en las instituciones nacionales. Este nuevo formato recién se ha comenzado a utilizar en el programa operativo 1978/1979, lo que no permitió contar con una serie histórica más o menos significativa para la utilización de dichos indicadores en el ejercicio recientemente realizado.

2.2.2 Trabajo de verificación

Los tres documentos mencionados fueron utilizados como base para el trabajo del comité de verificación que se constituyó en cada uno de los países donde se realizó el ensayo de la metodología. En todos los casos este comité estuvo integrado por un técnico especialista en la materia relacionada al proyecto y un representante de la Dirección de Evaluación de la SDGAP.

En el caso del proyecto en Honduras, se contó además con la participación del Director del Fondo Simón Bolívar. En dos de los casos estudiados el técnico especialista en la materia fue el Coordinador de la Línea.

Con la constitución del equipo se trató de cumplir cada uno de los pasos que se seguirán en el proceso de verificación, sea esta realizada con personal interno del IICA o bien con consultores externos, según sea el caso (1). El plan de trabajo del comité de verificación fue el siguiente:

- a. Revisión y análisis de los tres documentos básicos y otro material informativo sobre el área del proyecto.
- b. Elaboración del programa de entrevistas.

(1). Tal como se mencionó anteriormente, la verificación se realizaría con consultores externos, en el caso que la evaluación sea solicitada por las autoridades de un país o bien por la Junta Directiva.

- c. Realización de las entrevistas
- d. Reunión de síntesis con el personal del IICA que participa en el proyecto.
- e. Elaboración del documento de Conclusiones y Recomendaciones.

Las entrevistas se realizaron de acuerdo a un sistema discutido previamente, el cual permitió ordenar las preguntas de acuerdo al siguiente patrón:

- a. El comité de verificación en cada caso hizo una presentación resumida de los puntos más importantes incluidos en los documentos 1 y 2. Se requirió posteriormente la opinión del interlocutor sobre cada uno de los puntos mencionados.(1)
- b. Se procedió a aplicar un cuestionario sobre la base de las preguntas contenidas en la sección 3 de la guía anexa. Las preguntas que se seleccionaron incluyeron información sobre los siguientes aspectos:
 - b.1 Cumplimiento de las actividades en las fechas programadas.
 - b.2 Eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.
 - b.3 Grado de utilización que hacen las instituciones nacionales de los productos obtenidos de las actividades finalizadas del proyecto.
 - b.4 Importancia de los productos obtenidos como resultado del proyecto.
 - b.5 Areas donde el proyecto ha tenido un mayor impacto.
 - b.6 Grado de interés por el proyecto.

(1) Para la presentación resumida se siguió el siguiente orden:

- a. Apreciación de la problemática nacional y sus cambios durante el período del proyecto.
- b. Apreciación sobre la problemática institucional y sus cambios durante el período del proyecto.
- c. Vigencia de los objetivos y estrategias del proyecto del IICA (en varios casos se llegó incluso a leer con detenimiento la definición de objetivos y metas).

- b.7 Problemas a nivel de las instituciones para la ejecución del proyecto.
- b.8 Cómo han afectado al proyecto los cambios ocurridos a nivel de las instituciones
- b.9 Análisis de posibles opiniones contrapuestas entre los funcionarios nacionales y el personal del IICA sobre algún aspecto del proyecto.
- b.10 Cambios en las prioridades nacionales que afectan el desarrollo del proyecto.

Por supuesto, durante la realización de las entrevistas, el Comité pudo ahondar en aquellos temas que parecieron de más interés para los efectos de la evaluación, ya que no es posible disponer de un cuestionario aplicable por igual a todos los proyectos.

2.3 El informe final del equipo de verificación

La metodología propuesta establece que el comité de verificación debe elaborar un informe final que contenga las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Cada uno de estos informes fue entregado posteriormente a la Dirección de Evaluación del Instituto, quien a su vez los debe revisar y elevar a la consideración de las autoridades del Instituto, a quienes corresponda tomar las decisiones en relación a las recomendaciones incluidas. En el momento de preparar este informe se está cumpliendo con esta etapa final del proceso.

Aún cuando no es el objetivo del presente documento discutir los resultados reales de la evaluación de proyectos realizada, se ha creído conveniente presentar algunos de esos resultados como medio para mostrar la capacidad de la metodología para cumplir con los propósitos propuestos. A continuación se incluye un pequeño resumen de las recomendaciones que se hicieron como consecuencia del ejercicio metodológico cumplido.

2.3.1 Comentarios sobre la recomendación para la continuación o finalización de las actividades del proyecto

La primera recomendación del grupo de verificación se refiere a la conveniencia o no de continuar el proyecto. Los elementos objetivos más importantes que se tuvieron en cuenta para elaborar la recomendación correspondiente, se obtienen del documento número dos, donde se establece la vigencia de los objetivos y estrategia del proyecto del IICA y la otra información tanto o más importante, se refiere a la apreciación de las autoridades del país sobre el proyecto y sus resultados.

En los tres casos estudiados se recomienda la continuación del proyecto. Se reconoce así que los tres proyectos responden a un problema significativo para las instituciones con las cuales trabajan, no se objeta su objetivo general (aún cuando el mismo puede modificarse) y se está de acuerdo en principio con el enfoque general de la estrategia planteada en el documento del proyecto. Cabe destacar que en el caso del proyecto de Comercialización de República Dominicana, éste se encuentra en su fase final, esperándose su finalización para setiembre del presente año.

2.3.2 Conclusiones y recomendaciones en cuanto a los objetivos del proyecto

En los tres casos estudiados el objetivo general de estos proyectos se definieron como respuesta a los problemas institucionales identificados en el texto del documento original y a los cambios que se han producido como resultado de factores externos. En términos prospectivos sin embargo, se considera recomendable que en dos proyectos (Desarrollo de áreas fronterizas de Honduras y Recursos naturales de Argentina) estos objetivos sean revisados.

En el caso del proyecto de Honduras, se recomienda que se continúe con el enfoque de desarrollo integral regional, incluyendo dentro del programa de Cooperación Técnica, algunas nuevas áreas ya identificadas en el documento de prefactibilidad que se preparó con la colaboración del personal del IICA en el proyecto. Asimismo se resalta la importancia de llegar en la práctica a establecer con más claridad las delimitaciones del ámbito del proyecto del país y las del proyecto del Instituto. En la actualidad, tal vez por la misma naturaleza del proyecto, es difícil establecer los límites entre ambos, existiendo de hecho un amalgamamiento tal que hace difícil reconocer el grado de cumplimiento del objetivo de fortalecimiento institucional que se pretende en el proyecto del IICA.

En el otro caso (Proyecto de recursos naturales en Argentina) se advirtió que existen buenas posibilidades de ampliar el ámbito del proyecto lo que implicaría desarrollar algunos trabajos de diagnóstico, previos a la decisión de incursionar en algunas áreas complementarias. Se advirtió que en la actualidad el proyecto se ha centrado en los problemas de riego, existiendo un excelente ambiente para ampliarlo hacia los problemas de conservación y manejo de tierras y aguas en forma integral, a través de las instituciones correspondientes.

Dado que el proyecto de comercialización en República Dominicana se finaliza este año, se está elaborando una nueva versión donde los objetivos del mismo son reformulados en su totalidad. Con el nuevo proyecto se pretende definir un programa de cooperación técnica en el área de capacitación para funcionarios del sector público y privado para llevar a cabo las acciones que fueron identificadas y diseñadas durante la ejecución del actual proyecto. La impresión es que se ha logrado cumplir en forma bastante exitosa con los objetivos originalmente planteados.

2.3.3 Conclusiones y recomendaciones en cuanto a la estrategia del proyecto

Continuando con las conclusiones y recomendaciones que surgieron del ensayo de la metodología, corresponde resumir las que se refieren a la estrategia del proyecto.

En los tres proyectos analizados se reconoció como adecuada la forma en que se identificaron las metas y actividades del proyecto. En todos los casos los ajustes que se fueron introduciendo en el proyecto, permitieron adaptarlos a las nuevas situaciones que se originaron como producto de los cambios en los organismos a los cuales se han vinculado los mismos.

En todos los casos, sin embargo, se considera adecuado modificar la actual estrategia. Obviamente que en el caso de los dos proyectos en los cuales se recomienda un cambio en los objetivos generales, este cambio surge como una condición necesaria para asegurar su adecuado cumplimiento.

En el proyecto de Honduras se recomienda específicamente la readecuación de la estrategia para asegurar que el actual proyecto logre la institucionalización definitiva de la acción del gobierno para alcanzar los objetivos de desarrollo regional. Asimismo se deberá continuar con el ensayo del modelo de organización de productores que se encuentra actualmente en su etapa inicial.

En el caso del proyecto de comercialización, el equipo de verificación encontró una situación de profundos cambios en el esquema institucional que surgieron como resultado del cambio de gobierno ocurrido en el país. Se cambiaron las prioridades, y se planteó la necesidad de una reestructuración de los organismos vinculados a la operación del sistema de comercialización. Esto determinó que hubieran de adelantarse la realización de ciertas actividades, así como reorientar otras de común acuerdo con la contraparte nacional. La evaluación permitió adelantar estos cambios lográndose discutir algunas recomendaciones en la reunión de síntesis que se realizó previo a la salida del equipo de verificación de Santo Domingo (octubre de 1978). Al momento mismo en que se escribió este informe, se pudo constatar que ya se han hecho las correcciones necesarias adelantándose una serie de actividades dentro de la nueva estrategia.

En el caso del proyecto de riego en Argentina, se propone una serie de actividades diseñadas para completar los antecedentes del diagnóstico de la problemática nacional e institucional, lo que posibilitaría ampliar más adelante el ámbito del proyecto. En ese caso se reajustarían los objetivos del mismo incorporándose algunas nuevas áreas de acción.

Las características mismas de este proyecto, cuya nueva dimensión lo ha llevado a incursionar en la promoción de mecanismos de coordinación a nivel nacional para lograr el establecimiento de una política de riego, exigen la toma de una serie de decisiones por parte de las autoridades del país, las cuales están obviamente fuera del control del técnico del IICA. Es así como una de las recomendaciones importantes que se incluye en el informe, se refiere a la necesidad de establecer indicadores que permitan considerar la adopción de ciertas acciones por parte del país que en la actualidad se supone que están condicionando el cumplimiento de los objetivos del proyecto del IICA. De no darse algunas decisiones, el Proyecto tendría que ser nuevamente revisado para decidir su continuación o reformulación.

2.3.4 Otras recomendaciones

Finalmente en la guía se solicitan recomendaciones específicas en cuanto a posibles cambios en las asignaciones de recursos, en la organización del proyecto y en la forma de vinculación con las instituciones nacionales.

En los proyectos evaluados se llegaron a establecer ciertas conclusiones y recomendaciones las cuales se resumen a continuación. Para el proyecto de Honduras, el comité considera que el manual de organización y funciones existente es una excelente base para asegurar una buena organización interna del proyecto IICA y del proyecto país, por lo que habría que hacer más efectiva y eficaz su operación, lo cual no impide una evaluación continua con miras a perfeccionarlo, especialmente en esta primera etapa que recién comienza a ser utilizado.

En cuanto a los recursos disponibles para este mismo proyecto, se recomienda que sean ampliados para incluir dentro del equipo del IICA a un Especialista en Desarrollo Regional, debiéndose ampliar así mismo la dotación de recursos para la ejecución de sus actividades. Se considera necesario insistir en que este técnico se sumaría al equipo actualmente disponible en el proyecto.

En relación a las vinculaciones del IICA con la contraparte nacional, se recomienda la realización de un esfuerzo adicional para ampliar la participación del equipo nacional en las decisiones del proyecto. Este esfuerzo en parte debe responder a las acciones que se tomarán para delimitar perfectamente el ámbito de lo que se considera proyecto del país y proyecto de cooperación técnica del IICA.

Para el proyecto de Comercialización en República Dominicana, se destacó la importancia que ha tenido en su ejecución el contar con un equipo relativamente numeroso de técnicos (tres) asignados al cumplimiento de sus objetivos. Las asignaciones de recursos para operaciones, permitieron asegurar el cumplimiento de ciertas metas en circunstancias en que se sucedían cambios de importancia en las instituciones nacionales, lo que permitió dar cierta continuidad al trabajo del proyecto, sin que esto significara la eliminación de los compromisos del país los cuales se han cumplido en condiciones normales.

Uno de los elementos que fue considerado como positivo por parte del equipo de verificación, fue el cambio que se produjo durante el período de ejecución en la administración de los recursos y en los mecanismos de programación de las actividades del proyecto. En un comienzo, la mayor parte de las responsabilidades sobre la administración de los recursos del proyecto recayeron sobre el IICA. Posteriormente, la contraparte nacional ha ido tomando el control de la misma y participando activamente en la programación y control de actividades, lo que ha permitido establecer finalmente un mecanismo institucionalizado de vinculación entre la Secretaría de Estado de Agricultura y el IICA.

En el caso del proyecto de riego en Argentina, se destacó el hecho de que la estrategia seguida permitió generar una acción a nivel de las instituciones nacionales, reconocida ampliamente por las autoridades de los organismos que actuaron como contraparte. En ese caso se logró movilizar los recursos del gobierno para financiar actividades propuestas por el proyecto, que a diferencia del caso de República Dominicana, contó con recursos relativamente escasos para financiar sus operaciones. Al plantearse un cambio en los objetivos y en la estrategia de ese proyecto, es claro que se está planteando una mayor asignación de recursos para el proyecto, ya que incluso se plantea la posibilidad de complementar la acción del técnico residente con un nuevo especialista (una vez que se tengan los resultados del diagnóstico institucional). Se estimó que tanto la organización del proyecto como las vinculaciones del IICA con las entidades nacionales son adecuadas.

3. Costos de evaluación

A pesar de que existen grandes variaciones en los costos de evaluación de un proyecto a otro, se ha hecho una estimación del costo promedio para la realización de una evaluación "tipo". Al respecto, caben varias situaciones, entre las cuales se han seleccionado dos: una en que el equipo de verificación está integrado exclusivamente por técnicos del IICA y otra en que el equipo incluye un consultor externo. Para los efectos del cálculo de costos, sólo se contabilizan los costos variables en que se incurre por efecto del trabajo de evaluación.

En el primer caso (trabajo de verificación con personal del IICA), se estimó un costo variable total de alrededor de \$3.000 como promedio para una evaluación tipo. En el segundo caso (contratación de un consultor externo), ese costo se eleva a alrededor de \$5.300. Para estos cálculos se ha considerado que cada ejercicio de evaluación se realiza en un período de quince días, de los cuales cinco corresponden al período de revisión y elaboración de los documentos base, cinco días a la realización del trabajo de entrevistas y cinco días para la preparación del informe final. Se han incluido los días necesarios para el viaje de ida y regreso a la sede donde se realiza la evaluación correspondiente.

Es posible que estos costos promedio sean menores si se evalúan en serie varios proyectos de un determinado programa con el mismo equipo.

4. Conclusiones sobre la aplicación de la metodología para la evaluación sistemática de proyectos del IICA

4.1 Conclusiones

4.1.1 La metodología propuesta permite generar la información necesaria para la evaluación de un proyecto en ejecución, facilitando la elaboración de las recomendaciones pertinentes a ser considerados por las autoridades del IICA en relación al futuro del mismo.

4.1.2 La metodología propuesta puede ser aplicada a cualquier tipo de proyectos que ejecuta el IICA. En el caso de proyectos relativamente pequeños, pueden hacerse ciertas adaptaciones para reducir la información solicitada, de acuerdo al objetivo fijado para la realización de la evaluación.

4.1.3 En la actualidad el IICA realiza un proceso de evaluación continua de proyectos a través de sus mecanismos de programación y de operaciones (evaluación ex ante y sistema de supervisión, respectivamente). La mayor parte de la información requerida para la evaluación se obtiene de los informes existentes en el IICA. Mediante la metodología propuesta se propone una sistematización del proceso, delimitándose responsabilidades específicas para su ejecución.

4.1.4 La metodología de evaluación de proyectos incluye dos etapas bien diferenciadas: la etapa de preparación de información básica para la evaluación y la etapa de verificación por parte de un equipo designado para esos propósitos.

4.1.5 El equipo que realiza la verificación estará integrado por personal de la Dirección de Evaluación del Instituto, con la participación de consultores externos, según sea el tipo de proyecto a evaluar o el origen de la solicitud de evaluación (especialmente en el caso en que la evaluación sea solicitada por las autoridades de un país o de la Junta Directiva).

El equipo que realiza la verificación tiene además las responsabilidades de preparar el documento que incluye las Conclusiones de la evaluación y las Recomendaciones sobre los posibles cursos de acción que deberán tomar las autoridades del Instituto en relación al proyecto.

4.1.6 Es responsabilidad de la Dirección de Evaluación:

- a. Acoger las solicitudes de evaluación de proyectos y seleccionar aquéllos que serán evaluados.
- b. Participar en la preparación de los documentos de evaluación y apoyar el trabajo del equipo de verificación.
- c. Preparar el informe final que se somete a las autoridades del IICA para la toma de decisiones en relación con las recomendaciones de la evaluación.

4.1.7 Es responsabilidad del Director de la Oficina del IICA y/o del Director de Coordinación Regional:

- a. Tomar a su cargo la coordinación interna del equipo que participa en la elaboración de los documentos de evaluación, de acuerdo a las responsabilidades que se señalan en la guía de evaluación.
- b. Concertar entrevistas que le sean solicitadas por el equipo de verificación.

4.1.8 El costo variable promedio estimado para la realización de una evaluación de proyectos alcanza a los \$2.700, para el caso en que la verificación sea realizada con el personal del IICA. En el caso que se constate la participación de un consultor externo ese costo se eleva a los \$4.700 por proyecto.

RESUMEN DEL CONTENIDO DEL DOCUMENTO DE PROYECTO

El documento de proyecto consta de tres partes fundamentales en las cuales se desarrollan los distintos niveles de conceptualización de problemas, que incluyen la identificación del problema país donde se centra la actividad del proyecto, la identificación del problema institucional y los objetivos y estrategia del proyecto del IICA.

1. El problema del país

El nivel más agregado corresponde a la conceptualización de lo que constituye "el problema" que el país pretende resolver a través de la acción de los organismos del sector.

La definición del problema del país y la percepción del mismo por el personal del IICA está contenida en el Plan de Acción a Nivel de País (1).

En el momento de formular el proyecto, se hace un análisis en profundidad de los problemas identificados, estableciendo secuencialmente las acciones que ha tomado el gobierno para su solución. En esta etapa se identifican los objetivos implícita o explícitamente planeados dentro de la gestión gubernamental cuya función se ha dirigido o se pretende dirigir a resolver los problemas en cuestión.

2. El problema institucional

El segundo nivel de análisis se inicia con una identificación de las instituciones y los productos esperados y las acciones que aparecen como importantes para alcanzar un objetivo determinado y que no ha sido aún incluida como parte de un "proyecto" o "proyectos" del país (2).

3. Objetivos y estrategia del proyecto del IICA

El próximo nivel de análisis corresponde a la definición del ámbito del proyecto del IICA, que se inicia con la selección de las instituciones con las cuales se trabajará. Esta decisión obviamente está definida básicamente por factores tales como: solicitud del país, grado de especialidad del IICA en esa área, importancia de la institución en la

(1) El PANP constituye el ordenamiento y priorización de áreas de proyectos en el IICA. Existe un procedimiento metodológico para su elaboración y ajustes anuales.

(2) Conviene aclarar que en el documento se hace referencia a la idea de "proyectos del país" para involucrar dentro de este concepto a acciones de organismos de estado orientadas a resolver un problema determinado, teniendo en cuenta el logro de objetivos explícita o implícitamente definidos.

solución del problema en cuestión, etc. Una vez seleccionada la institución se procede a la definición del problema que pretende resolver el IICA(análisis institucional). Corresponde por lo tanto examinar el liderazgo de cada uno de los organismos, sus objetivos, sus procedimientos de programación, su estructura y organización interna, sus recursos y sus conexiones.

Es claro que algunos de los problemas que se identifican a nivel de los organismos, no podrán ser atendidos por el Instituto aún cuando en el diagnóstico resultan como áreas de prioridad. Estos problemas se explicitan constituyendo posibles áreas potenciales para la acción del Instituto, del propio gobierno o de otras instituciones de cooperación técnica.

La definición del problema de orden institucional que intenta resolver el IICA permite plantear el objetivo general del proyecto el cual se expresa en términos de lo que se logrará en un período definido de tiempo.

El objetivo general del proyecto a menudo incluye varias áreas de acción del Instituto, así como también es común que se involucre a más de un organismo nacional. Resulta necesario por lo tanto explicitar los objetivos específicos dentro de cada una de las áreas de especialidad u organismo. A partir de la identificación de cada uno de los objetivos específicos, es posible definir una estrategia para el proyecto, la que se concreta en metas o productos que, corresponden a logros generados de un conjunto de acciones lógicamente relacionadas entre sí.

Vale la pena destacar que el documento de proyecto incluye un detalle de las actividades que se realizarán durante el año fiscal, definiendo para los futuros años posibles cursos de acción para alcanzar total o parcialmente las metas que sí se definen para la vida del proyecto. Se trata así de reflejar el carácter cambiante de la política institucional, la creación de nuevas instituciones y otras acciones similares, que en conjunto o separadamente pueden exigir una redefinición de la estrategia del proyecto e incluso de sus objetivos. El documento original del proyecto representa una programación prospectiva elaborado con la base de información disponible en el momento de su elaboración. Debe estar por lo tanto sujeto a importantes modificaciones que surgirán como resultado de la revisión (evaluación) que se haga del mismo.

GUIA METODOLOGICA PARA LA EVALUACION DE PROYECTOS DEL IICA

Esta guía contiene los lineamientos metodológicos que deberán ser utilizados en la evaluación de proyectos del IICA.

A fin de sistematizar el proceso de evaluación, se han identificado cuatro fases en el proceso de evaluación:

- Revisión del diseño del proyecto
- Análisis de la vigencia actual de los objetivos del proyecto
- Análisis del progreso del proyecto y factores causales
- Preparación de las conclusiones y recomendaciones

A continuación se pasa a describir cada una de estas etapas, estableciéndose para cada una de éstas, los responsables de su ejecución.

1. Revisión y explicación del diseño del proyecto IICA

La fase inicial del ejercicio de evaluación debe proporcionar al equipo que la ejecuta un conocimiento profundo del proyecto nacional, cómo y por qué se está llevando a cabo dicho proyecto. También deberá aclarar el qué, cómo y por qué del proyecto IICA.

Esta fase de la evaluación es de responsabilidad de la Subdirección General Adjunta de Planificación del IICA, en colaboración con el Director de la Oficina del IICA donde se desarrolla el proyecto, y del técnico responsable de su ejecución. Estos mantendrán actualizado un documento que incluya la versión original del documento de proyecto y las modificaciones que se han introducido al mismo como resultado de los cambios originados a partir de las recomendaciones surgidas de los informes finales de actividades, informes finales de proyecto y resultados de las revisiones que surjan de la revisión en las reuniones anuales de programación.

El marco de referencia para la revisión y explicación del diseño del proyecto, es el mismo que se utilizó en la formulación original del proyecto (evaluación ex ante) cuyo resumen se presenta en las subsecciones siguientes:

1.1 La problemática nacional

El problema que pretende solucionar en el proyecto nacional (o las acciones concurrentes del gobierno) y en torno al cual se ha elaborado el proyecto del IICA, deberá ser revisado y aclarado, contestando básicamente las siguientes preguntas:

- 1.1.1 específicamente, ¿qué indicadores son claves para la identificación de los problemas nacionales?
- 1.1.2 ¿cuál es la magnitud de estos problemas?
- 1.1.3 ¿cuál es la gravedad de estos problemas? ¿Quién se beneficiaría (o perjudicaría) si fueran completamente resueltos?
- 1.1.4 éstos, ¿son problemas en sí? o lo son porque se desea alcanzar otros fines?
- 1.1.5 ¿cuáles acciones se han realizado o se están realizando para resolver estos problemas?
- 1.1.6 ¿existe o no existe explícitamente planteado, un ordenamiento de las acciones de las instituciones nacionales, en forma tal que se acerquen a una definición convencional de lo que puede ser interpretado como proyecto nacional?

1.2 Análisis de las instituciones nacionales

El análisis de las limitaciones institucionales que afectan el proyecto IICA, podría ser aclarado contestando las siguientes preguntas básicas, referidas al momento en que se elaboró el proyecto IICA:

- 1.2.1 ¿cuáles son las instituciones nacionales responsables de las acciones relacionadas con la solución de los problemas del país?
- 1.2.2 ¿cuáles son las responsabilidades de cada una y cómo las llevan a cabo?
- 1.2.3 descripción de las instituciones nacionales vinculadas al proyecto IICA en términos de:
 - liderazgo
 - doctrina
 - programa
 - recursos
 - estructura
 - productos

- 1.2.4 ¿dónde están los puntos débiles o limitaciones en cada una de las instituciones?
- 1.2.5 ¿a cuáles instituciones se les dio prioridad y por qué?
- 1.2.6 ¿qué acciones contribuirán a disminuir las limitaciones claves de las instituciones para solucionar los problemas nacionales?

Nota: La clara identificación de las limitaciones institucionales prioritarias (problemas institucionales) servirá como base para examinar el objetivo general y específico del proyecto del IICA.

1.3 Los objetivos y metas del proyecto del IICA

Los objetivos general y específico de los proyectos del IICA deben estar íntimamente vinculados con los problemas claves de las instituciones dentro del "proyecto" nacional. Una forma de establecer el grado de vinculación puede surgir del siguiente esquema analítico:

- 1.3.1 ¿los objetivos y metas del proyecto reconocen la naturaleza y la magnitud de los problemas institucionales por resolver?
- 1.3.2 los objetivos y metas del proyecto ¿se encuentran enmarcados en los programas correspondientes identificados dentro de la línea de acción del Instituto?
- 1.3.3 los objetivos y metas del proyecto ¿identifican claramente a las instituciones que se están apoyando?
- 1.3.4 ¿se plantean los objetivos y metas en términos tales que permitan llegar a una cuantificación de sus logros?

1.4 El plan de trabajo del proyecto como parte de una estrategia

El plan de trabajo del proyecto está compuesto de una serie de actividades dirigidas al logro del objetivo general y de los objetivos específicos del proyecto, para disminuir de ese modo las limitaciones institucionales y, así, contribuir a la solución del problema nacional. El plan de trabajo, en su planificación original y modificación subsiguiente, puede ser aclarado contestando las siguientes preguntas:

- 1.4.1 La estrategia del proyecto ¿es compatible con la estrategia general que ha definido el IICA para su programa de cooperación técnica?
- 1.4.2 acción más sobresaliente del proyecto en el pasado.
- 1.4.3 ¿cuáles actividades fueron programadas para el último año?
- 1.4.4 ¿cuándo se llevarían a cabo esas actividades?
- 1.4.5 ¿qué asignación de recursos se programó para las distintas actividades? (presupuesto, años/hombre (o meses/hombre), carácter técnico del personal, recursos físicos)

- 1.4.6 ¿cuál fue el carácter técnico de las actividades? (por ejemplo: la capacitación, ¿en qué área y a qué nivel?)
- 1.4.7 ¿cuál fue el rol que se anticipó para la participación del personal de las instituciones nacionales en estas actividades?
- 1.4.8 ¿de qué modo los resultados intermedios y finales de las actividades contribuirían y apoyarían las labores de las instituciones nacionales?
- 1.4.9 ¿por qué fueron seleccionadas estas actividades para lograr los objetivos del proyecto? (esto es su impacto institucional).
- 1.4.10 ¿se han hecho modificaciones durante los últimos tres años en el plan de trabajo? en caso afirmativo, ¿cuáles son y por qué razones?

1.5. Organización del Proyecto

Un elemento esencial para la explicación del diseño del proyecto es la identificación de las características claves del manejo y la organización del mismo. Será necesario establecer:

- 1.5.1 ¿quién tiene la responsabilidad general del proyecto IICA?
- 1.5.2 ¿cuál es su autoridad con respecto a:
 - a) modificaciones del carácter de las actividades del proyecto
 - b) emplear consultores para el proyecto
 - c) obtención y distribución de los recursos físicos
- 1.5.3 ¿quién tiene la responsabilidad de las actividades específicas del proyecto IICA?
- 1.5.4 ¿cuál es la autoridad de estas personas con respecto a:
 - a) carácter de las actividades del proyecto
 - b) personal de las instituciones nacionales
 - c) uso de los recursos en las instituciones del proyecto
- 1.5.5 ¿cuáles son los sistemas para la comunicación interna, para controlar el progreso y coordinar las actividades del proyecto?

1.6 Relaciones de trabajo con las instituciones nacionales

Los vínculos entre el proyecto IICA y el proyecto nacional se pueden indentificar en términos de las relaciones de trabajo entre el personal del proyecto IICA y el de las instituciones nacionales. Para lograr esto, se debe establecer:

- 1.6.1 ¿cuáles son los funcionarios en las instituciones nacionales a quienes deben dirigirse el personal del proyecto IICA?
- 1.6.2 ¿cómo se lleva a cabo estas vinculaciones y con qué frecuencia?
- 1.6.3 ¿existe un acuerdo claro entre el personal del IICA y el personal de las instituciones nacionales sobre los fines de estas relaciones?

2. Análisis de la vigencia actual de los objetivos del proyecto

Esta segunda fase del proceso de evaluación deberá proporcionar información suficiente sobre los posibles cambios que han ocurrido en la problemática nacional, y los posibles cambios en la orientación de la política del gobierno.

Mediante este análisis se pretende establecer el grado de vigencia de los objetivos del proyecto del IICA, los cuales deberán ser revisados a la luz de los resultados de este diagnóstico.

La información básica para la realización de este diagnóstico actualizado deberá ser obtenida fundamentalmente de los antecedentes que surjan de la ejecución del proyecto, así como la actualización del Plan de Acción a Nivel de País que se realiza como parte de las actividades de planificación anual y otros documentos pertinentes. En el momento en que se decida la evaluación de un proyecto, será responsabilidad del Director de la Oficina del IICA donde éste se ejecuta, la preparación de un documento que resuma la información pertinente, para lo cual podrá contar con la colaboración del técnico responsable de la ejecución de los mismos y del Director de la Coordinación Regional.

La información que se incluya en el informe, deberá satisfacer las interrogantes que se plantean en las subsecciones que siguen.

2.1 Revisión de los cambios ocurridos en la problemática nacional

Los cambios en los problemas sectoriales por lo general ocurren muy lentamente, pero los cambios en el conocimiento de su magnitud o gravedad pueden ser muy rápidos. Las prioridades relativas para la solución de los problemas pueden cambiar con los gobiernos o personas claves

dentro del gobierno. Las acciones dirigidas a la solución de los problemas nacionales, o minimizar los efectos negativos de éstos, también pueden ser modificadas mientras se lleva a cabo un proyecto del IICA de modo que es importante identificar los siguientes puntos:

- 2.1.1 ¿cuál es el grado de similitud (en términos de la naturaleza y magnitud) entre los problemas nacionales identificados originalmente por las instituciones nacionales y la situación actual?
 - 2.1.2 ¿se considera tan grave el problema como se apreció originalmente? si no es así, por qué razón?
 - 2.1.3 en el caso en que originalmente se contó con una clara explicitación de los objetivos de un proyecto del país, cabe establecer qué cambios se han generado durante el período de ejecución del proyecto del IICA
- 2.2 Identificación de los cambios ocurridos en los programas nacionales y en las instituciones

En esta sección se trata de establecer aquellos cambios que han ocurrido en las instituciones vinculadas al área de problema en cuestión. Estos cambios pueden haber sido introducidos específicamente para mejorar la eficiencia de los organismos en la solución del problema nacional, o bien reflejar un interés menor en el área problema o sencillamente representar una evolución normal de las instituciones nacionales.

- 2.2.1 ¿qué cambios significativos han ocurrido en la política y estrategia sectorial?

Es importante identificar:

- 2.2.2 los cambios en las responsabilidades institucionales
- 2.2.3 la creación de nuevas instituciones
- 2.2.4 los cambios en las políticas o prioridades claves de las instituciones participantes del proyecto IICA(doctrina).
- 2.2.5 los cambios significativos en las estructuras institucionales (organización)

Algunos de estos cambios se habrán realizado durante el período de interés, otros corresponden a intenciones que se espera se llegue a concretar en un futuro cercano. Estos dos tipos de cambios deben considerarse como insumos para la actualización subsiguiente del análisis institucional.

2.3 Identificación de los cambios en los recursos disponibles para las instituciones nacionales

Los cambios en la estrategia y los objetivos nacionales se reflejan en los cambios de política institucional, la creación de nuevas instituciones y otras acciones similares. No obstante, el verdadero impacto de estos cambios se refleja en los recursos que facilitan los gobiernos a las instituciones, que pueden incluso provenir de nuevos recursos externos o en su defecto de una reducción de los anteriormente disponibles. Sobre esta base, un análisis de los cambios producidos en la asignación de recursos, podría incluir las siguientes interrogantes:

- 2.3.1 ¿son equivalentes los recursos actualmente disponibles para las instituciones nacionales y los que se anticiparon originalmente?
- 2.3.2 en caso negativo ¿en qué consiste la diferencia? (en magnitud, categoría o calidad?)
- 2.3.3 ¿cuáles fueron las principales causas por las que se produjo este cambio en la asignación de recursos?
- 2.3.4 ¿cómo se ajustaron o ajustarán las instituciones nacionales, a la nueva situación?

2.4 Actualización del análisis institucional

El análisis original de los cambios en las instituciones nacionales --aclarado en las dos secciones anteriores-- puede actualizarse para identificar las instituciones prioritarias al igual que las áreas de alta prioridad dentro de las instituciones para la acción futura del proyecto IICA. Es muy probable que esta actualización tenga como resultado la misma serie de prioridades originalmente establecidas para los proyectos. En este caso, esta actividad no demandará una gran cantidad de tiempo. En caso contrario, es probable que requerirá bastante esfuerzo adicional pero debe ser considerado una actividad esencial ya que puede tener gran importancia en el éxito del proyecto en el largo plazo.

Una guía para el tipo de preguntas que deben responder puede ser el siguiente:

- 2.4.1 ¿mantienen su status de prioridad las instituciones originalmente identificadas? Si no es así, por qué razón?
- 2.4.2 ¿se han identificado nuevas instituciones dentro de aquellas que se considera importante brindarles cooperación? ¿Por qué razón? ¿Cuál sería el impacto esperado en la solución del problema nacional si se las apoyara?

- 2.4.3 ¿Se estima que las limitaciones originalmente identificadas en las instituciones prioritarias siguen siendo las mismas? (por ej. el liderazgo, presupuesto, etc.). Si no es así ¿ por qué no?
- 2.4.4 ¿Se han superado los problemas originalmente identificados o han surgido nuevos problemas de mayor importancia?
- 2.4.5 ¿Cuál sería el impacto sobre el problema nacional si las nuevas limitaciones institucionales identificadas fueran superadas?
- 2.5 Identificación de las diferencias de opinión entre el Personal del proyecto IICA y el Personal Nacional

Si existen diferencias de opinión entre el personal del proyecto del IICA y el de las instituciones nacionales, éstas deben ser expresadas explícitamente antes de formular recomendaciones respecto a la futura orientación del proyecto. Esto se aplica tanto a la problemática nacional como al análisis institucional (principalmente a este último). Los organismos nacionales serán poco receptivos a los esfuerzos tendientes a disminuir los problemas institucionales que los mismos no perciban como tales. De acuerdo con esto, es conveniente aclarar los siguientes puntos:

- 2.5.1 ¿son receptivas al proyecto de cooperación técnica aquellas instituciones que fueran identificadas como prioritarias para la acción del IICA? (originalmente y en el análisis actualizado?). Si la respuesta es negativa ¿por qué?
- 2.5.2 ¿perciben estas instituciones sus limitaciones de igual forma que lo hace el personal del IICA? Si no es así ¿por qué razón?
- 2.5.3 ¿consideran las instituciones nacionales que el problema nacional quedó bien definido y claro, mientras que el personal del IICA lo considera confuso o viceversa? Si es el caso ¿por qué? ¿Cuáles son las diferencias de opinión?

2.6 Análisis de los objetivos del proyecto IICA

Tomando en cuenta que los objetivos del proyecto del IICA tienen como enfoque central los problemas institucionales claves, estos tendrán que ser alterados significativamente con los cambios en el enfoque de la problemática nacional así como de los cambios en la percepción de los problemas institucionales. Considerando este punto, cabe preguntarse:

- 2.6.1 la definición original de los objetivos del proyecto es compatible aún con los cambios ocurridos en el problema nacional? (cambios detectados?).

- 2.6.2 ¿han sido resueltos los problemas institucionales que dieron origen al proyecto del IICA, o aún este puede contribuir a su solución?
- 2.6.3 ¿cuál será la recepción del personal de las instituciones nacionales a cualquier cambio en los diferentes objetivos del proyecto del IICA?
3. Análisis del progreso del proyecto y sus factores causales

En esta fase del análisis se realiza la evaluación de las actividades y metas (producto) del proyecto, planeadas o en ejecución y su relación con los objetivos específicos y objetivo general. Las actividades deben ser examinadas por lo tanto, en términos de su eficiencia y eficacia en logro de metas y éstas a su vez en el logro de los objetivos del proyecto aclarados anteriormente en 2.6. El cumplimiento del objetivo definido en esta fase, se deberá realizar en dos etapas; una en que se prepara un documento sobre el progreso del proyecto a partir de la información disponible en cada una de las oficinas del IICA (informes descritos en las acciones anteriores, documentos de las reuniones anuales de programación, etc.) y la otra que consiste en la verificación que se hace de los resultados contenidos en los documentos mencionados especialmente el que resume el análisis del progreso del proyecto.

El documento base será elaborado bajo la responsabilidad del Director de la Oficina del IICA, con la colaboración del técnico responsable de la ejecución del proyecto y del Coordinador de Línea correspondiente bajo la supervisión de la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación.

Para la etapa de verificación se plantean a su vez dos situaciones: una en que la evaluación se hace por pedido de la Junta Directiva o de las autoridades del país donde se desarrolla el proyecto, en cuyo caso ésta se realiza con participación de un equipo externo al IICA. El otro caso corresponde a la evaluación de proyectos que se realiza como parte del proceso normal de planificación del Instituto, en cuyo caso la verificación se realiza con un equipo interno de trabajo designado por la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación.

En las subsecciones que siguen se ha definido un cuestionario abierto que incluye los puntos más importantes que deberá cubrir el documento base para la verificación.

3.1 Diseño de las actividades del proyecto

Este elemento de la evaluación examina las características esenciales de las actividades del proyecto, para determinar si se han logrado eficientemente las metas del proyecto a través de su ejecución.

Las preguntas guía que cabe plantear son las siguientes:

- 3.1.1 ¿cuál ha sido el grado de cumplimiento en la ejecución de las actividades dentro de las fechas en que fueron planeadas?
- 3.1.2 En el caso de actividades en el estado de planificación: ¿se iniciarán en la fecha proyectada? esto es especialmente importante cuando el factor tiempo es de vital importancia para lograr los objetivos.
- 3.1.3 ¿se han utilizado eficientemente los recursos asignados para la ejecución de actividades? ¿si no, es posible lograr los objetivos con un costo menor?
- 3.1.4 en caso que en la revisión anual de los programas se hubiera planteado un cambio en las actividades del proyecto ¿se han modificado significativamente las metas del proyecto? ¿por qué? Este cambio afectó significativamente el logro de los objetivos originales del proyecto?
- 3.1.5 En caso que el diseño del proyecto hubiera sido correcto, ¿se ha mantenido una clara vinculación entre las actividades y los objetivos específicos del proyecto?

3.2 Impacto de las actividades y metas del proyecto del IICA sobre las instituciones nacionales

Esta etapa del proceso de evaluación, constituye tal vez una de las tareas más difícil de cumplir, por cuanto se espera establecer el impacto de las actividades realizadas en las instituciones nacionales en distintas etapas de ejecución del proyecto. Al realizar el diseño del proyecto ya se ha establecido el grado de impacto "esperado" de las actividades y metas en aquellas áreas que fueron identificadas como áreas problemas a nivel de las instituciones. En esta etapa se trata de establecer a través de indicadores relevantes cuál ha sido el grado de solución que se ha dado a esos problemas, bajo los supuestos definidos con anterioridad. De igual manera se trata de establecer si el levantamiento de las restricciones institucionales ha ayudado a resolver los problemas identificados a nivel de país.

Los indicadores que se utilizarán para realizar estas tareas serán obtenidos del análisis de los siguientes cuestionamientos; por ejemplo:

- 3.2.1 ¿cuál es el grado de utilización que hacen las instituciones nacionales de los resultados obtenidos de las actividades finalizadas del proyecto del IICA?
- 3.2.2 Este uso ¿corresponde al que se previó y explicitó en el diseño del proyecto? Si no se utilizan actualmente, ¿se espera su uso en un futuro cercano?
- 3.2.3 Los productos obtenidos como resultado del cumplimiento de las actividades y metas del proyecto ¿son suficientemente significativos como para tener impacto sobre la institución? ¿sobre el problema del país?
- 3.2.4 ¿Cuál de todas las variables institucionales ha sido más afectada con el cumplimiento de actividades y metas del proyecto, liderazgo, doctrina, programa, recursos, etc.?
- 3.2.5 ¿Cuál es el grado de interés del personal nacional de los organismos con los cuales trabaja el IICA, sobre los productos obtenidos como resultado de la ejecución de las actividades del proyecto? Si no demuestran mucho interés ¿a qué se debe esto?
- 3.2.6 ¿Cuál ha sido la evolución de los indicadores de éxito del proyecto? ¿hubo problema de diseño de los indicadores pertinentes? (mal definidos, difíciles de utilizar por carecer de criterios de evaluación, etc.).
- 3.3 Revisión de los factores externos que han afectado el progreso de la ejecución de las actividades del proyecto y logro de las metas

Se entiende por factores externos aquellos que están fuera del control del IICA y de los técnicos del proyecto.

Anteriormente se han analizado los posibles cambios que han ocurrido a nivel de las instituciones involucradas en el proyecto o bien en la política sectorial. En esta sección corresponde establecer como estos cambios han influido (significativamente) en el diseño y en calidad técnica de las actividades del proyecto, así como en el patrón de asignaciones de recursos para su ejecución. Algunos de los factores externos ya han sido identificados en las secciones anteriores, intentándose en ésta establecer las bases para la identificación de nuevos indicadores, los que podrían obtenerse del siguiente cuestionario:

- 3.3.1 ¿Cuáles han sido los cambios más significativos en cuanto a la disponibilidad de servicios de apoyo, para la ejecución de las actividades de proyecto?
- 3.3.2 ¿Se han tenido dificultades para conseguir personal de contraparte nacional para el proyecto?

- 3.3.3 ¿De qué manera han afectado la marcha del proyecto los cambios de personal ocurridos en las instituciones nacionales?
 - 3.3.4 ¿Cómo ha afectado los cambios en prioridades nacionales en cuanto al interés del problema país que se quiere resolver?
 - 3.3.5 ¿Han afectado al proyecto los cambios en las asignaciones de recursos de organismos complementarios al que está vinculado directamente el proyecto?
 - 3.3.6 Cambios en la aceptación del proyecto por parte de los beneficiarios.
 - 3.3.7 Dificultades de comunicación o conflictos entre y dentro de las instituciones nacionales, entre el IICA y las instituciones nacionales.
 - 3.3.8 Situaciones políticas que dificultan o prohíben la realización de ciertas actividades del proyecto.
4. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación

Esta etapa final del proceso de evaluación consiste en la preparación de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del proyecto en forma global en los aspectos específicos que surjan como áreas problemas en el análisis. Esta fase se realiza bajo la responsabilidad del mismo equipo que llevó a cabo la verificación de los documentos de evaluación.

La información que se resume en el documento que incluya estas conclusiones, deberá servir de base para las recomendaciones sobre los posibles cursos de acción que fueron señalados en la sección 4 del documento central.

4.1 Análisis de la recomendación en cuanto a la continuación del proyecto

La primera recomendación deberá referirse a la decisión de continuar o no el proyecto. En caso afirmativo debe tenerse una idea global sobre la factibilidad futura del proyecto, en términos de las probabilidades de lograr el cumplimiento de los objetivos del mismo, dentro del plazo definido, o bien si hay que introducir cambios para su readecuación (el tipo de cambio y su magnitud deberán ser incluidos en términos particulares dependiendo de los elementos del proyecto que se efectuarán).

Otro elemento importante será (en caso que continúe) la realización de un análisis prospectivo sobre: a) el impacto potencial del proyecto (directo o indirecto) en la institución nacional a la cual está vinculado y b) el impacto potencial de éstas en relación a su contribución en la solución del problema del país. Asimismo deberá resumir una percepción sobre la importancia del problema del país tal como resulta de la revisión que se ha hecho del mismo a través del análisis.

En caso que la decisión sea la de recomendar la terminación del proyecto, cabe analizar la forma de dar cumplimiento a compromisos ineludibles contraídos durante su ejecución.

4.2 Recomendación de la evaluación en cuanto a los objetivos del proyecto

Las recomendaciones sobre los objetivos del proyecto deberán incluir elementos de juicio sobre la necesidad de revisar (o no) el objetivo general, objetivos específicos y metas del proyecto, con un detalle sobre la naturaleza de los cambios que deberán ser realizados. Debe quedar claro que los cambios que se realicen en el proyecto a este nivel, implican necesariamente un ajuste en todos los elementos del mismo, para asegurar la consistencia, que resulta de su lógica interna y su relación con los problemas institucionales y del país.

4.3 Recomendaciones de la evaluación en cuanto a cambios en la estrategia del proyecto

Estas recomendaciones deben estar dirigidas a los posibles cambios que deberán ser introducidos en las actividades (creación de nuevas o eliminación de algunas de las actualmente programadas), un replanteamiento del enfoque técnico utilizado, una reprogramación en el tiempo de los recursos asignados. Al mismo tiempo se espera que se tomen las medidas necesarias para asegurar la eliminación de otras restricciones internas o externas que hayan afectado su ejecución (dentro de las limitantes establecidas como parámetros para la ejecución del proyecto).

4.4 Recomendaciones en cuanto a la asignación de recursos

Las recomendaciones deberán incluir detalles sobre la adecuada o inadecuada asignación de recursos que se ha hecho para el proyecto como un todo y consecuentemente la asignación para la ejecución de las actividades. Deberá hacerse una estimación de los nuevos montos que deberán ser asignados sobre la base del análisis del nuevo diseño de la estrategia del proyecto, considerando especialmente aquellos cambios que se hayan introducido en las actividades que tienden a mejorar su calidad técnica.

11

4.5 Recomendaciones en cuanto a cambios en la organización del proyecto

En esta sección del análisis se deben destacar aquellas recomendaciones que tienen relación con la eliminación de las restricciones detectadas en la organización operativa del proyecto. Se deberá señalar dentro de las restricciones que impone la institución los posibles cambios en la responsabilidad del proyecto, tanto en sus aspectos técnicos como administrativos, incluyendo un esquema del cambio propuesto.

Esta propuesta deberá contener recomendaciones específicas en cuanto al deslinde de responsabilidad y autoridad, algunas indicaciones sobre el mejoramiento del sistema de comunicación interna y externa del proyecto, indicaciones sobre el sistema de supervisión y seguimiento y apoyo (fundamentalmente a través de los mecanismos de coordinación de líneas existentes en el Instituto).

4.6 Recomendaciones en cuanto a la forma de vinculación con las instituciones nacionales

Estas recomendaciones deberán elaborarse en consulta directa con las autoridades nacionales. Se trata precisamente de eliminar las restricciones que hayan surgido por una falta de comunicación con las autoridades nacionales, que puede generar una falta de interés en la ejecución del proyecto. En esta sección también deberá ser presentada una propuesta sobre las posibles modificaciones que deberán introducirse en los procedimientos aprobados para el trabajo conjunto y posibles cambios en la contraparte.

