



CUADRAGÉSIMO-SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES
Del 14 al 19 de noviembre de 2011
La Antigua Guatemala, Guatemala

**META-EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LA OIMT
PREVIAMENTE EVALUADOS**

**Enseñanzas aprendidas y buenas prácticas con miras a la
ordenación y el manejo sostenible de los bosques
tropicales**

RESEÑA TEMÁTICA

13. Diseño y ejecución de proyectos

INFORME DE RESEÑA TEMÁTICA N° 13

DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS

1. INTRODUCCION

El buen diseño del proyecto es un factor crítico en el logro de sus objetivos, los impactos deseados y su sustentabilidad al costo más bajo posible. El otro elemento de importancia crítica para un buen proyecto es la ejecución eficiente con la participación de socios y actores pertinentes. Los organismos ejecutores tienen diferentes niveles de capacidad de formulación y ejecución de proyectos; algunos tienen relativa experiencia y sistemas de manejo bien establecidos mientras que otros se encuentran en las fases iniciales de la curva de aprendizaje. Las evaluaciones ex post de los proyectos de la OIMT han demostrado que ambos pueden mejorar, independientemente de los problemas que deban resolver por medio de la intervención del proyecto.

Este documento resume los aspectos fundamentales, experiencias adquiridas y algunas buenas prácticas que suelen ser comunes a los proyectos de repoblación y ordenación forestal, de industrias forestales y de información económica e información sobre el mercado. Algunos de los comentarios, observaciones y conclusiones pueden parecer muy específicos porque se tomaron de una diversidad de proyectos. No obstante, se los incluye por el valor potencial que puedan tener para proyectos en curso de preparación o en ejecución.

Esta reseña tiene por objeto ayudar a los encargados de formular y ejecutar proyectos en la formulación y ejecución de futuros proyectos de la OIMT. Está basada en el examen de 92 informes de evaluaciones ex post de proyectos realizados en África, Asia y América Latina. También se han utilizado los informes del Grupo de Expertos para la Evaluación de Propuestas de Proyectos.

El Manual de la OIMT para la Formulación de Proyectos (2007) sigue siendo la principal orientación para la formulación de los proyectos y la presentación de propuestas. Este documento proporciona información valiosa que se puede utilizar a modo de referencia suplementaria cuando corresponda.

2. PROBLEMAS

Diseño de los proyectos

- Si bien en el transcurso del tiempo se han registrado mejoras, la calidad de las propuestas de proyecto sigue siendo un problema fundamental. Las propuestas deficientes pasan por un prolongado trámite de aprobación y por varias revisiones. También suelen llevar a problemas en la ejecución debido a la planificación inadecuada.
- Aun cuando los proyectos de la OIMT en general tienen una pertinencia satisfactoria y su ejecución ha sido bastante efectiva, las áreas de aumento de los impactos y la sustentabilidad del proyecto requieren mejoramiento especial. En particular, es preciso atender el mejoramiento de los impactos económicos, abordar las cuestiones de género, aumentar el capital social y empoderar a las comunidades forestales.
- El contenido de las propuestas de proyecto bien puede satisfacer los requisitos formales de la OIMT, pero suele faltarle claridad con respecto a los problemas por resolver, de qué manera están relacionados los objetivos con dichos problemas, y cuál será la estrategia del proyecto para lograr soluciones viables. Esto sucede especialmente en los proyectos de actividades a nivel del terreno en manejo forestal comunitario y empresas comunales, restauración y plantaciones forestales, o en los proyectos que incluyen varios actores.
- Los beneficiarios del proyecto no siempre están identificados con claridad. En algunos casos no se ha dado la consideración debida a las necesidades de los beneficiarios finales mientras que se presenta a los organismos ejecutores como beneficiarios primarios de los proyectos.
- La participación de los actores suele ser inadecuada, lo cual conlleva a deficiencias en el diseño del proyecto, titularidad limitada o inexistente de las actividades y los resultados del proyecto, y limitaciones en los impactos y sustentabilidad del proyecto.

- En algunas áreas relacionadas con la ejecución en el campo, el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades, la mejor manera de contribuir es cuando los proyectos proporcionan apoyo de nivel reducido a mediano plazo en lugar de una dosis de apoyo intensivo una sola vez.
- No siempre se han tenido en cuenta durante la etapa de planificación las posibilidades de crear alianzas efectivas.
- Las cuestiones de género no se reconocen de forma suficiente en la etapa de formulación del proyecto, y tampoco más tarde durante su ejecución. Éste es un ámbito de importancia crítica que requiere mejoras.
- La sustentabilidad económica y social parece ser el área más problemática después del final del proyecto.
- En general, las estrategias de salida del proyecto no son sólidas y suelen concentrarse en la continuación de la intervención por medio de una segunda etapa de seguimiento o de otro proyecto que tal vez nunca se realice.
- El proceso de desarrollo del proyecto suele no ser transparente ni estar documentado de forma adecuada.
- En algunos casos, los proyectos están formulados o presentados en un vacío, sin considerar ni informar sobre otras intervenciones en el mismo tema o área del país.

Ejecución de los proyectos

- Son raros los casos en que se han utilizado herramientas dinámicas para mejorar la ejecución del proyecto, como por ejemplo la evaluación intermedia.
- Los impactos del proyecto suelen ser limitados porque la difusión inadecuada de los resultados y experiencias adquiridas socava la viabilidad de la inversión realizada.
- Ha resultado difícil adaptar las actividades del proyecto a las condiciones cambiantes del terreno.
- Los comités directores han concentrado su labor en la evaluación del avance con respecto al plan de trabajo del proyecto, pero muchos no han asumido un papel dinámico que les permita prever riesgos y mitigarlos, así como eliminar otros obstáculos en la ejecución del proyecto.
- Debido a motivos externos e internos se producen demoras frecuentes en la ejecución del proyecto, lo que suele reducir su eficiencia.

3. ENSEÑANZAS APRENDIDAS

Diseño de los proyectos

- No siempre está claramente definido el problema por resolver. Como los proyectos son intervenciones de tiempo y recursos limitados, deben concentrarse, y su contribución estratégica no es clara. No siempre se identifican correctamente las causas y los efectos y, por lo tanto, es poco probable que el proyecto logre resolver la raíz del problema.
- Los proyectos que están destinados específicamente a temas de fondo y a resultados tangibles dentro de los recursos y el tiempo disponibles tienen buenas probabilidades de éxito. Dichos proyectos suelen tener una orientación técnica, y pueden producir impactos verificables y específicos.
- Los proyectos que se han concentrado en problemas para los cuales se estima que una estrategia más específica no es adecuada, se tornan complejos con facilidad. Las intervenciones simultáneas en más de un área de impacto suelen aumentar los riesgos y otros problemas durante la ejecución. En estas situaciones es preciso asegurarse especialmente que el diseño del proyecto esté basado en la información adecuada y en consultas con los actores.
- Se suele definir el objetivo de desarrollo en términos tan generales (p.ej. desarrollo sostenible o manejo forestal sostenible) que no es posible evaluar el grado de contribución del proyecto en este sentido.
- El proceso de desarrollo del proyecto suele no ser transparente y estar documentado de forma inadecuada. Puede resultar poco claro si el instigador del proyecto fue un ente externo, un grupo de actores que está teniendo problemas específicos, u otros beneficiarios directos.

- La propuesta de proyecto no siempre aborda explícitamente las cuestiones que determinan el valor estratégico del proyecto. Esto ha obstaculizado y debilitado la ejecución eficiente del proyecto impidiendo su contribución efectiva a los objetivos respectivos.
- Los objetivos de desarrollo pertinentes, la formulación precisa de los objetivos específicos y el uso de terminología coherente son requisitos previos importantes de las propuestas de proyecto bien comprendidas y sin ambigüedades.
- El uso de una matriz de marco lógico (MML) facilita la formulación del proyecto y contribuye a su coherencia y transparencia pero no garantiza la coherencia entre las actividades, los productos esperados y los objetivos.
- Al parecer, las MML son consideradas un requisito formal de la propuesta de proyecto más que una herramienta útil que asegura la coherencia entre los objetivos, resultados, productos, actividades e insumos presentados en la formulación del proyecto. La MML suele ser interpretada como una “camisa de fuerza”, sin que se reconozca la flexibilidad que requiere la ejecución correcta del proyecto en condiciones cambiantes.
- La formulación del proyecto requiere consultas con los actores, pero éstas suelen ser consideradas sólo un requisito formal y aplicadas con un enfoque descendente. El objeto de las consultas no es solamente hacer contribuciones al diseño del proyecto sino también iniciar el proceso de titularidad de los actores ya a partir de la etapa de formulación. Los proyectos orientados al suministro (p.ej. los proyectos de fortalecimiento institucional y científicos) en particular suelen hacer caso omiso de la importancia de verdaderamente involucrar a los actores en la formulación del proyecto.
- Es posible que los proyectos regionales e internacionales no identifiquen de forma adecuada los beneficiarios y sus necesidades, especialmente si la identificación está basada en información secundaria o en las percepciones de los actores. El resultado suele ser un proyecto que carece de pertinencia profunda con respecto a la situación del país, además de tener impactos y sustentabilidad limitados.
- La formulación del proyecto no siempre toma en consideración otras intervenciones en el mismo tema o área del país, ni la posibilidad de establecer vínculos efectivos con miras al intercambio de experiencias adquiridas y de la información generada por el proyecto.

Ejecución de los proyectos

- El uso incoherente de la terminología relacionada con conceptos y términos clave puede causar problemas en la ejecución del proyecto.
- La participación de las comunidades locales ha permitido la difusión de la importancia de los bosques para la comunidad y ha aumentado su compromiso con el MFS.
- La participación de varios socios en la ejecución del proyecto puede aumentar su efectividad, pero también puede aumentar su complejidad; además, puede no haber una definición clara de las responsabilidades y de la adjudicación de recursos. Las expectativas de los socios en la etapa de diseño no siempre corresponden a la realidad de la etapa de ejecución.
- En los proyectos de campo no siempre se selecciona el sitio del proyecto de forma óptima con respecto al acceso, los vínculos espaciales del MFS y las actividades de generación de ingresos, así como el uso de los emplazamientos del proyecto para fines de demostración y difusión.
- La falta de identificación detallada con los beneficiarios antes del proyecto y de evaluación de la capacidad y necesidades institucionales en la realización de estas actividades suele producir logros limitados en el desarrollo comunitario.
- La ejecución y eficacia del proyecto se benefician cuando la responsabilidad por la formulación y aplicación de políticas nacionales/regionales, investigación y ciencias, y ejecución en el terreno está en manos de una combinación de organizaciones y organismos ejecutores.
- El desarrollo y mantenimiento de alianzas es un concepto excelente que permite aumentar la colaboración entre los actores con miras al MFS. El establecimiento de alianzas operativas suele llevar tiempo y requerir un proceso dividido en etapas. Dos de las claves de la ejecución fluida y la reducción de fricciones innecesarias son la transparencia y la comunicación efectiva entre los socios por medio de un proyecto. Suele ser necesario contar con una ONG como socio para prestar testimonio y ofrecer credibilidad internacional, así como conocimientos técnicos especializados.

- Las condiciones cambiantes y la experiencia acumulada durante la ejecución suelen llevar a la modificación de la estrategia del proyecto a pedido de los beneficiarios seleccionados. Esto puede ser crucial para la eficiencia, eficacia e impacto del proyecto. Toda modificación de la estrategia debe conllevar reajustes necesarios de la estructura lógica.
- Muchos proyectos no desarrollan o aplican una estrategia de comunicación, lo cual limita en gran medida los impactos del proyecto.
- El recambio de personal del proyecto constituye un riesgo importante para la ejecución y debe ser reducido al máximo.
- En este sentido, la dependencia excesiva de consultores externos ha obstaculizado la adopción de sus recomendaciones, lo cual puede afectar la sustentabilidad del proyecto.
- Los proyectos con una duración mayor de 3 a 4 años pueden beneficiarse con la adopción de un enfoque gradual (división en dos o más etapas, presentadas separadamente con fines de aprobación y financiación). Los enfoques graduales suelen minimizar los riesgos y acumular conocimientos y capacidades paulatinamente, al mismo tiempo que permiten los reajustes necesarios de la propuesta y el presupuesto para cada etapa de seguimiento.
- La estrategia de salida al final del proyecto es indispensable para garantizar su sustentabilidad, pero no siempre se reflexiona lo suficiente sobre las opciones viables antes de finalizar las actividades.

4. BUENAS PRÁCTICAS

Diseño de los proyectos

- Los bosques naturales constituyen un recurso importante para las generaciones presentes y futuras, especialmente cuando se los maneja de forma apropiada y sostenible. El aprovechamiento de las tierras forestales debe estar guiado por objetivos a largo plazo, basados en el planeamiento detallado del aprovechamiento de las tierras. Los métodos seleccionados deben estar bien concebidos desde el punto de vista medioambiental y deben ser viables a nivel económico y aceptables a nivel social.
- Los estudios preliminares forman parte del proceso de formulación del proyecto y, como tal, pueden ayudar a identificar actores, sus expectativas y su voluntad de participar; explican además los desafíos para el proyecto así como los derechos y obligaciones de todos.
- En el caso de los proyectos destinados a resolver problemas que necesitan intervenciones simultáneas en diversas áreas, la formulación del proyecto requiere información adecuada sobre los antecedentes así como consultas con los actores. En estos casos, suele ser necesario realizar un anteproyecto o un estudio preliminar.
- El diseño de los proyectos complejos suele requerir el fortalecimiento de las instituciones para garantizar la sustentabilidad. En dichos casos es útil contar con objetivos claramente definidos y realistas.
- El diseño de los proyectos de la OIMT puede beneficiarse con las enseñanzas y experiencias adquiridas en proyectos anteriores. La propuesta se fortalece cuando esto queda demostrado.
- La integración y vinculación espacial de actividades y productos con otros proyectos pertinentes fortalece las propuestas de proyecto.
- Los detalles de la participación de los actores y del grado de percepción de su titularidad del proyecto enriquecen la descripción de los procesos de diseño y ejecución.
- Los proyectos complejos suelen necesitar un análisis adecuado de la estructura institucional del organismo ejecutor.
- Es posible dividir el proyecto en etapas sucesivas cuando se estima que esto es necesario. En el caso de los proyectos en etapas, cada una de éstas debe tener un final claramente articulado y una evaluación antes de iniciar la etapa siguiente.
- Los criterios pertinentes de control se pueden tomar de la matriz de marco lógico y es preciso mantener la coherencia entre los objetivos fijados y los productos y resultados esperados.

- El objeto de la MML no es solamente garantizar la coherencia del diseño del proyecto sino también servir de herramienta interactiva de planificación.
- El buen diseño del proyecto está basado en el compromiso cabal y la participación dinámica de los actores que deben asumir funciones indispensables durante las últimas etapas del proyecto o después de su conclusión.
- Las estimaciones realistas del costo de las instalaciones y actividades y del tiempo necesario para lograr los productos planeados contribuyen al buen diseño del proyecto.
- Las estrategias realistas de salida son necesarias ya en la etapa de planificación pero suelen ser revisadas cuando se ha acumulado experiencia durante el proceso de ejecución.

Ejecución de los proyectos

- Los talleres/reuniones iniciales del proyecto con la participación de todos los actores constituyen una buena herramienta para lanzar el proceso de ejecución.
- La selección de los sitios del proyecto en base a la representatividad y la facilidad de acceso permite la generalización de los resultados y la demostración efectiva.
- Las alianzas exitosas requieren una definición clara de las funciones y responsabilidades de cada socio, incluso la responsabilidad y los beneficios esperados, antes de embarcarse en la ejecución del proyecto.
- Es buena práctica definir por adelantado un mecanismo de resolución de conflictos, para así prevenir y dirimir los conflictos. Cuando surgen los problemas resulta de utilidad la posibilidad de organizar reuniones extraordinarias del proyecto.
- Es preciso distribuir de forma efectiva los estudios técnicos, manuales y experiencias adquiridas, tanto a nivel interno dentro del organismo ejecutor como a nivel externo a los entes gubernamentales pertinentes, el sector privado, las comunidades forestales y ONG. La información también resulta útil para las instituciones de educación y formación.
- Con el objeto de generar concientización e impacto más amplios puede ser muy efectiva la difusión de información clave de los resultados del proyecto por medio de periódicos, artículos en publicaciones y medios electrónicos y sociales. La definición de una estrategia específica para la difusión de información a los usuarios potenciales puede garantizar el intercambio sistemático de los conocimientos.
- Los medios modernos de comunicación son útiles para mantener a los socios informados periódicamente del avance del proyecto. Es preciso prestar especial atención a la superación de las barreras lingüísticas posibles.
- La competencia de los coordinadores/líderes del proyecto, y de los consultores y expertos nacionales es un factor importante. Sus términos de referencia y contratos deben hacer mención específica de los productos y resultados requeridos, la duración del servicio y el marco temporal para la entrega de los productos.
- La estrategia del proyecto debe ser modificada rápidamente si surgen cambios importantes en las condiciones operativas. También deben efectuarse los cambios respectivos en la MML.
- El Comité Directivo del Proyecto (CDP) es primordialmente un organismo de toma de decisiones que también se desempeña como plataforma de información. El CDP debe evaluar constantemente la pertinencia de la estrategia del proyecto con miras a realizar los reajustes necesarios; asimismo, debe participar activamente en la eliminación de las limitaciones que afecten la ejecución del proyecto.
- La participación de los donantes en las reuniones del CDP contribuye a la buena comunicación no solamente sobre la ejecución del proyecto sino también con miras al intercambio de las enseñanzas aprendidas. Su participación también puede garantizar la comunicación de dichas enseñanzas a los niveles políticos, incluso a la OIMT.
- Además de las auditorías periódicas, las evaluaciones financieras ocasionales más completas facilitan la ejecución pues incluyen la justificación de los rubros del presupuesto, el mejoramiento de la precisión de las estimaciones presupuestarias y la promoción de la rendición de cuentas firme.
- Los equipos competentes de gestión establecidos al principio de los proyectos permiten su ejecución de forma fluida. Se debe minimizar la rotación del personal gerencial, mientras que es posible rotar otros

miembros del personal para que aprovechen su función para difundir los conocimientos y experiencias que han adquirido en el proyecto.

- El nombramiento rápido del personal del gobierno asignado al proyecto puede facilitar un proceso de inicio fluido.
- Con el objeto de mitigar los riesgos relacionados con el recambio de personal clave, es preciso documentar de forma apropiada los conocimientos generados, archivar y garantizar la seguridad de los documentos clave y transferir de forma segura otra información sobre la ejecución del proyecto en caso de producirse cambios del personal encargado.
- No deben realizarse consultorías en la ejecución de las actividades del proyecto a costas del desarrollo de las capacidades institucionales.
- Es preciso realizar una evaluación intermedia cuando hay indicios claros de carencias en la ejecución del proyecto.
- El control y la evaluación del proyecto forman parte integral de sus actividades. Para los objetivos se necesitan indicadores de impacto, mientras que los productos requieren indicadores de rendimiento. Los medios de verificación deben estar identificados con claridad, y el registro de las actividades y los productos del proyecto debe tomar en consideración las necesidades de información para fines de control y evaluación.
- Es posible que sea preciso reajustar la estrategia de salida prevista para el final del proyecto para así dar cabida a los cambios producidos en el entorno del proyecto y la situación esperada después de su conclusión.