



Martina Vahlhaus, Thomas Kuby

Marco de Orientación para el Monitoreo de Impacto en Proyectos de Fomento de la Economía y del Empleo con Especial Consideración del Impacto en la Reducción de la Pobreza

Parte I: ¿Por qué es necesario el monitoreo de impacto? – Un Instrumento orientador



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

División 41

Fomento de la Economía y del Empleo

Proyecto Sectorial: Reducción de la Pobreza mediante el
Fomento de la Economía y del Empleo

Martina Vahlhaus, Thomas Kuby

Marco de Orientación para el Monitoreo de Impacto en Proyectos de Fomento de la Economía y del Empleo con Especial Consideración del Impacto en la Reducción de la Pobreza

Parte I: ¿Por qué es necesario el monitoreo de impacto? – Un Instrumento orientador

Eschborn, Octubre 2000

Edición:

Agencia de Cooperación
Técnica Alemana GTZ
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

División 41 – Fomento de la Economía y del Empleo

Autores:

Martina Vahlhaus, Thomas Kuby

Redacción:

Petra Müller-Glodde

Formación:

seifert media inform, 65929 Frankfurt

Impresión:

Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

Contenido

RESEÑA CRITICA	7
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1 REDUCCIÓN DE LA POBREZA MEDIANTE EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA Y DEL EMPLEO.....	9
1.2 OBJETIVO DEL MARCO DE ORIENTACIÓN.....	13
2. ¿PARA QUÉ Y PORQUÉ ES NECESARIO EL MONITOREO DEL IMPACTO?	15
2.1 ¿PARA QUÉ NOS SIRVE EL MONITOREO DEL IMPACTO?.....	15
2.2 EL MONITOREO DEL IMPACTO COMO PARTE DE LA GESTIÓN DE CALIDAD DE LA GTZ	15
2.3 UNA NUEVA GESTIÓN DE CALIDAD	16
2.3.1 CREACIÓN DE LAS CONDICIONES PARA UN BUEN SERVICIO	18
2.4 UN NUEVO ENFOQUE DE EVALUACIÓN	19
2.4.1 UN CAMBIO DE PARADIGMA	19
2.5 EL NUEVO SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GTZ.....	21
3. NUESTRO CONCEPTO DE MONITOREO DEL IMPACTO	23
3.1 MONITOREO COMO INSTRUMENTO Y PROCESO.....	23
3.2 DIFERENTES NIVELES DEL MONITOREO.....	24
3.3 ¿DE QUÉ EFECTOS ESTAMOS HABLANDO?.....	26
3.3.1 LAS DIFICULTADES PARA MEDIR EL IMPACTO.....	26
3.3.2 EL MODELO DE IMPACTO DE LA GTZ.....	27
3.3.3 CONSECUENCIAS DEL MODELO DE IMPACTO PARA EL IMPACT-MONITORING EN PROYECTOS.....	29
3.4 MONITOREO CONVENCIONAL Y PARTICIPATIVO	30
4. SEIS PASOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL MONITOREO DEL IMPACTO.....	32

Reseña Crítica

La cooperación al desarrollo se encuentra cada vez bajo mayor presión por justificarse. En vista de las crecientes exigencias de calidad en los proyectos y al mismo tiempo recursos más escasos, las organizaciones ejecutoras en particular, tienen que realizar su labor eficiente y sosteniblemente. Además, con mayor frecuencia se cuestiona la eficacia de los proyectos y programas. Ya no basta con informar sobre los servicios prestados (actividades y resultados); los efectos de estos servicios son el punto central. Lamentablemente, los estudios de impacto en el marco del monitoreo de los efectos aún continúan siendo la excepción en los proyectos de cooperación al desarrollo.

La presente publicación que fue elaborada dentro del marco del Proyecto Sectorial “Reducción de la Pobreza mediante el Fomento de la Economía y del Empleo”, pretende cubrir este déficit. Ya se puede constatar, que el marco de orientación representa un complemento muy importante en la “caja de herramientas” del sistema de evaluación y monitoreo interno en los proyectos de la GTZ.

El grupo de trabajo del Proyecto Sectorial “Reducción de la Pobreza mediante el Fomento de la Economía y del Empleo” ha logrado mantener el proceso participativo de creación del marco de orientación como un mandato metódico, hasta en la aplicación del monitoreo del impacto. De esta forma, el monitoreo del impacto será entendido por todos los participantes como una actividad,

- que corresponde a los intereses y necesidades de los participantes,
- en la que se incluye su know-how y experiencia,
- que conduce a que el monitoreo del impacto se ejecute a largo plazo también sin el apoyo del proyecto.

Las “best practices” de proyectos y publicaciones y además los métodos cualitativos de evaluación, análisis y observación del impacto están a la disposición de los usuarios, tales como, los AP's/Asesores(as) de los proyectos, el personal de la contraparte, expertos(as) y planificadores y peritos(as) en el sector de fomento de la economía y del empleo.

Los principiantes, como también, los usuarios de instrumentos de monitoreo del impacto encuentran en el marco de orientación una descripción completa y sistemática, de cómo se puede desarrollar un sistema participativo de monitoreo del impacto. Las definiciones de monitoreo, efectos y monitoreo del impacto se presentan de manera comprensible.

Finalmente se describen seis pasos para el desarrollo y la ejecución del monitoreo del impacto. Para ello, las preguntas directrices y los ejemplos de la práctica ayudan al lector

y al usuario en cada paso. Al final del marco de orientación se presenta un amplio repertorio de diversos instrumentos metódicos.

En realidad, el marco de orientación fue desarrollado para proyectos de fomento de la economía y del empleo con especial consideración de la reducción de la pobreza, sin embargo, el concepto en el que se basa es universal, de manera que permite un ámbito mayor de aplicación.

Günter Schröter

1. Introducción

Un conocimiento más exacto sobre los resultados y efectos durante la ejecución de un proyecto contribuye al mejoramiento de su gestión y con ello a sus probabilidades de éxito y sirve al mismo tiempo para una rendición confiable de cuentas ante el público y los comitentes (por ej. el BMZ). El presente marco de orientación ofrece ayuda práctica para la implementación y realización de análisis y observación de los efectos de proyectos de **fomento de la economía y del empleo**. Con ello se responde a la necesidad de una unidad organizativa, pero a la vez, también es parte de la reorientación político-empresarial de la GTZ.

El tema de la observación de los efectos ha experimentado en la GTZ un impulso impresionante en los últimos dos años. A nivel gerencial se tomaron decisiones estratégicas que proporcionaron los espacios necesarios para el desarrollo de las iniciativas para la observación de los efectos.

Por medio de este marco de orientación para el monitoreo del impacto en proyectos de reducción de la pobreza, el Proyecto Sectorial de la unidad organizativa „Fomento de la Economía y del Empleo“ ha creado y operacionalizado un instrumento orientador, aplicable en toda la GTZ.

1.1 Reducción de la Pobreza mediante el Fomento de la Economía y del Empleo

El fomento de la economía y del empleo abarca, según nuestro entendimiento, el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa (el sector PYME), el desarrollo de sistemas financieros, la formación profesional, así como, conceptos de política de mercado laboral, como por ejemplo la provisión de empleos.

Con el fortalecimiento de la capacidad competitiva de las PYME con potencial de crecimiento, a través de la prestación de servicios financieros y no financieros, así como, de medidas para la formación profesional, se impulsa el crecimiento económico a mediano y largo plazo en la economía nacional, lo que genera efectos positivos en el ingreso y el empleo, así como también aumenta el espacio para la redistribución en favor de los pobres.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los efectos logrados en el ingreso y el empleo no llegan automáticamente a los pobres en el mediano y corto plazo.

Estrategias, conceptos y medidas selectivas son necesarias para que los pobres obtengan habilidades y desarrollen su capacidad de articulación y organización. Sólo entonces tendrán mayores chances de participar en la vida económica como empleados dependientes o trabajadores independientes, de interceder por sus intereses como contrapartes con los mismos derechos y de aprovechar los espa-

cios, que en parte, primero han de crearse. Para ello se necesitan enfoques sistémicos con intervenciones a nivel micro, meso y macro, dentro de los cuales, por ejemplo, se crean las condiciones básicas favorables, se facilita la conexión de la *people's economy* con el sector moderno de la economía y se inician alianzas estratégicas entre los diferentes actores, tales como el estado, la empresa privada y la sociedad civil a nivel comunal o regional, cuyo objetivo común es garantizar y crear empleo para los pobres. Las estrategias a seguir para la cooperación con los pobres y los instrumentos y medidas a tomar tienen que adaptarse a sus necesidades debido a las diferentes condiciones iniciales de los grupos meta y según sea el caso, también tienen que diferenciarse.

Tomando en cuenta estos antecedentes, el Proyecto Sectorial pretende lograr efectos positivos en el ingreso y el empleo a través de medidas de alivio a la pobreza mediante el fomento de la economía y del empleo. Obviamente la pobreza no sólo se manifiesta en el bajo ingreso por la falta de empleo o por el subempleo, sino que también en el escaso acceso a la infraestructura, a las posibilidades de formación, a los servicios de salud, en la desnutrición y malnutrición, en la alta mortalidad infantil, en las insuficientes condiciones de vida, etc., así como también especialmente en la poca participación en la vida política, social y económica.

En el marco de las medidas de fomento de la economía y del empleo no pueden ni deben atenderse todos los sectores. Pero, en parte las medidas en otros sectores, como formación básica y salud, son condiciones para fomentar exitosamente la economía y el empleo.

Los indicadores, en los cuales se puede medir el éxito en el fomento de la economía y del empleo, son seguramente la estabilización y el aumento del empleo y el ingreso de los grupos destinatarios desfavorecidos y las condiciones mejoradas de trabajo. Las empresas exitosas pueden dar indicaciones de una posible mejora de la situación del ingreso y del empleo, sin embargo, no son suficientes como indicadores únicos. Por ejemplo, mejores condiciones de vivienda y alimentación, así como la asistencia de los niños a la escuela como consecuencia del aumento del ingreso indican frecuentemente una mejoría en las condiciones de vida de los pobres.

Debido a la restringida participación de los pobres en los procesos de decisión, el objetivo de elevar las competencias profesionales y empresariales tiene gran importancia, así como también el de incrementar la autoconfianza en el trato con instituciones públicas y no-gubernamentales, es decir la capacidad de articulación y organización.

Para poder juzgar, qué efectos se producen efectivamente con las diferentes medidas, los efectos deben

observarse y analizarse continuamente sobre la marcha del proyecto.

Podemos diferenciar entre proyectos con relación inmediata con la pobreza, que alcanzan a grupos meta pobres mediante cadenas de efectos de corto plazo y proyectos de alivio indirecto a la pobreza, que alcanzan a los pobres mediante cadenas de efectos de largo plazo. De acuerdo a la guía del 24/11/97, para evaluar la orientación de los proyectos de cooperación técnica hacia el alivio de la pobreza, tienen validez para estos proyectos el cumplimiento, en diferente grado, de los siguientes criterios:

- Los pobres forman parte del grupo meta.
- El proyecto mejora las condiciones de vida de los pobres y fomenta su potencial productivo.
- Los pobres participan.
- El proyecto está inserto en un entorno orientado al alivio de la pobreza.

Adicionalmente existen proyectos, que tienen una orientación general hacia la política de desarrollo, sin embargo, no cumplen con estos criterios.

Clasificación de Proyectos de Lucha contra la Pobreza

	<u>Lucha inmediata contra la pobreza</u> Proyectos, que llegan inmediatamente a grupos meta definidos (mediante cadenas de efectos de corto plazo)		<u>Lucha indirecta contra la pobreza</u> Proyectos con grupos meta indefinidos, beneficiados indirectamente (mediante cadenas de efectos de largo plazo)	
Criterios	SHA Lucha contra la pobreza basada en la autoayuda	SUA Otras formas de lucha inmediata contra la pobreza, sobre todo, servicios sociales básicos	MSA Lucha indirecta contra la pobreza a nivel macro y sectorial	EPA Orientación general a la política de desarrollo
1. ¿Forman parte los pobres del grupo meta?	Porcentaje de pobres beneficiados del grupo meta – por lo menos 50 % – por lo menos el porcentaje de pobres de la población en la región afectada (porcentaje mínimo 30%)		Los pobres de la región, o bien del país sacan provecho de los efectos indirectos del proyecto en un grado considerable	Los criterios no se cumplen, o sólo parcialmente. Debido a los criterios generales de la política de desarrollo conviene fomentar estos proyectos
2. ¿El proyecto mejora las condiciones de vida de los pobres y fomenta su potencial productivo?	X	X	X	
3. ¿Participan los pobres?	Responsabilidad propia y auto-organización	Colaboración e identificación con el proyecto	En principio existen mecanismos fundamentales de participación de los pobres en los procesos políticos y sociales	
4. ¿Está el proyecto inserto en un entorno orientado al alivio de la pobreza?	Las condiciones generales locales en el entorno del proyecto son favorables	Garantizado el espacio para las ONG's	Cadenas de efectos plausibles entre los proyectos y el mejoramiento de la condiciones de vida de los pobres	

Fuente: BMZ, Referat 411, 24.11.97

Por consiguiente, los proyectos contribuyen al alivio de la pobreza según sean los objetivos y los efectos en cadena que provocan. En consecuencia, la observación de los efectos, que alivian la pobreza, también es diferenciada.

Sin embargo, consideramos importante que también los proyectos, que no tienen una relación explícita con el alivio de la pobreza, observen los efectos del pro-

yecto sobre los pobres. En el marco del fomento de la PYME puede tratarse, por ej., de la liberación de grupos pobres de la población con poca cualificación, o bien que se desarrolle una fuerte presión sobre las condiciones de trabajo. Bajo ciertas circunstancias, estos serían efectos indeseados. Si los efectos se perciben primero y se analizan, entonces en el siguiente paso se puede decidir, si en

el proyecto mismo o en el entorno del proyecto se deberían ejecutar medidas, que puedan minimizar o compensar los efectos observados. Para ello, los responsables de los proyectos necesitan instrumentos y métodos adecuados.

Los procedimientos, instrumentos y métodos presentados en este marco orientativo muestran los pasos generales para la implementación y ejecución del monitoreo del impacto, así como también, propuestas específicas para el monitoreo de efectos aliviadores de la pobreza en proyectos de fomento de la economía y del empleo.

1.2 Objetivo del Marco de Orientación

Con el presente marco de orientación queremos motivarlo¹, junto con los participantes principales, a observar continuamente los efectos del proyecto, con la finalidad de aprender de ello en beneficio de la ejecución del proyecto. Queremos ponerle al alcance de su mano ideas, instrumentos y métodos con los que usted puede ejecutar de manera sostenible el monitoreo del impacto con los recursos humanos y financieros disponibles.

Nuestro especial interés se centra en el monitoreo de efectos aliviadores de la pobreza. Para satisfacer a los diferentes

tipos de proyecto de fomento de la economía y del empleo, hemos elegido un procedimiento, que se puede integrar flexiblemente en los diversos proyectos de este tipo. Estos proyectos pueden trabajar con objetivos, estrategias y paquetes de medidas, que difieren entre sí y según sea el nivel de intervención, pueden pasar por cadenas de efectos de duración diversa hasta lograr el objetivo del alivio de la pobreza.

El monitoreo del impacto pretende apoyar a los participantes del proyecto a observar, presentar y analizar los efectos pretendidos e indeseados, especialmente los referidos al alivio de la pobreza, así como también (re)orientar la planificación y la ejecución del proyecto hacia los efectos producidos por la intervención del mismo y de esta manera mejorar la calidad de sus servicios.

En la **primera parte** nos dirigimos particularmente a los **AP/Asesores(as) en los proyectos de fomento de la economía y del empleo, los técnicos de las contrapartes y especialistas, que aún no ejecutan el monitoreo del impacto**, porque, por ejemplo, creen que la inversión de tiempo y dinero sería muy elevada o porque los efectos de su proyecto no se pueden observar y tampoco se pueden medir.

Por esta razón, en el **capítulo 2** le mostramos, porqué es importante el monitoreo del impacto, cómo lo puede utilizar y en qué conceptos se basa actualmente en la GTZ un Sistema de Evaluación y

¹ Proyecto Sectorial "Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung" y la Stabsstelle 04.

Monitoreo orientado a los resultados y los efectos del proyecto.

En el **capítulo 3** explicamos, qué entendemos por monitoreo y monitoreo del impacto y cómo se pueden registrar efectos aliviados de la pobreza en particular.²

En el **capítulo 4** describimos brevemente seis pasos metódicos para estructurar y poner en marcha el monitoreo del impacto, que en la segunda parte se explican detalladamente tomando en cuenta los diferentes ámbitos de trabajo.

La lectura de la primera parte no es una condición para que el(la) lector(a) comprenda la segunda parte.

En la **segunda parte**, que es mucho más extensa, nos dirigimos a los **AP / Asesores(as) de proyectos de fomento de la economía y del empleo, técnicos de la contraparte, especialistas y peritos, que han tomado la decisión** de introducir el **monitoreo del impacto** en sus respectivos proyectos, o bien ya lo están ejecutando. Queremos ponerle al alcance de su mano un instrumento concreto.

En el **capítulo uno** explicamos ampliamente los seis pasos para implementar y ejecutar el monitoreo del impacto, tomando como referencia ejemplos de la práctica en proyectos de fomento de la economía y del empleo. En el **capítulo**

dos presentamos a través de explicaciones breves los diferentes métodos e instrumentos, que usted puede aplicar. En el **capítulo tres** damos a conocer ejemplos de la práctica en los proyectos, cuyo procedimiento hemos asignado a cada uno de los pasos con el objeto de mostrarle diferentes alternativas de aplicación de los seis pasos en la práctica.

² Para ello nos apoyamos conceptualmente en las publicaciones de la GTZ de la Stabstelle 04 „Monitoring im Projekt“, así como también en las del Departamento 45 y de una organización para el desarrollo suiza „Guidelines for Impact Monitoring – Sustainable Land Management“.

2. ¿Para qué y porqué es necesario el monitoreo del impacto?

2.1 ¿Para qué nos sirve el monitoreo del impacto?

El monitoreo del impacto le posibilita a usted y a los demás participantes del proyecto observar los cambios positivos y negativos en las instituciones involucradas, en los grupos meta y en el entorno del proyecto y **aprender de ello**.

Por ejemplo, usted puede enterarse de

- qué cambios, deseados o indeseados, se presentaron y en quién,
- cómo se producen estos cambios y,
- porqué algunos cambios deseados no se dan.

La observación de los cambios y el "aprendizaje" de las experiencias obtenidas le posibilita a usted y a los participantes a encontrar respuestas a las preguntas: ¿podemos continuar de la misma manera que hasta ahora? o ¿qué podemos y debemos hacer diferente para alcanzar los cambios deseados?

El monitoreo del impacto crea por lo tanto las bases para adaptar **sobre la marcha la planificación y la ejecución del proyecto, de tal manera que se oriente a los efectos pretendidos, especialmente a aquellos que contribuyen a reducir la pobreza** y por ende, **se mejore la calidad de los servicios del proyecto**.

Asimismo, el monitoreo del impacto brinda apoyo a los participantes del proyecto en la **rendición de cuentas** ante

los comitentes y/o instituciones financieras (BMZ / gobiernos nacionales / organizaciones internacionales), poniéndoles al alcance de la mano las informaciones necesarias para **presentar lo que los participantes han logrado con la labor del proyecto y cómo lo han logrado**.

2.2 El monitoreo del impacto como parte de la gestión de calidad de la GTZ

La GTZ dispone de numerosas instancias organizacionales, instrumentos y procedimientos para garantizar la calidad de su trabajo, tanto en contenido como en la parte formal-administrativa. Investigaciones en proyectos de cooperación técnica en ejecución y terminados han demostrado en los últimos años, que el trabajo realizado a nivel local muestra, en general, un nivel satisfactorio en vista de las dificultades objetivas de la cooperación al desarrollo.³

Ante el desafío de asegurar la calidad de su labor en materia de desarrollo a nivel mundial, aún en las condiciones de descentralización y flexibilización, la GTZ tiene que bregar por nuevos caminos y ajustar correspondientemente su instrumentalario.

Hasta ahora, el aseguramiento de la calidad se basaba sobre todo en "*quality at entry*". En primer lugar, se explicaban

³ Véase: "Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele", GTZ 1998

detalladamente las condiciones para un proyecto. Luego se planeaban todos los pasos de manera lógica y orientándose a objetivos – este procedimiento parecía ser un garante de la calidad y del éxito. Pero, la experiencia de muchos años en los proyectos nos muestra que esto no siempre es cierto – en todo caso no, si por "éxito" entendemos resultados positivos en el desarrollo.

La planificación exhaustiva, acompañada de un monitoreo orientado a la comparación entre lo que realmente es y lo que debería ser, permite "una ejecución de proyectos conforme al plan". Esto, sin embargo, no es necesariamente idéntico con éxito en el desarrollo. Se ha demostrado que el esfuerzo, que invertimos en la planificación exacta de un proyecto, no mantiene una relación suficiente con el avance de procesos de desarrollo económico y social en los países contrapartes. Más planificación no significa automáticamente más éxito. Si aún en tiempos de una cooperación al desarrollo fuertemente dinamizada existiese actualmente una relación entre planificación refinada y éxito en el desarrollo, ésta parecería más bien contradictoria. La práctica en los proyectos nos muestra cada vez más, que la planificación extremadamente detallada no es más realista, como se ha supuesto hasta ahora, sino que por el contrario se vuelve "irreal". Objetivos superiores y de proyecto, a menudo ambiciosos, derivados de los planes, así como listas de actividades imponentes reducen rápidamente nues-

tras posibilidades en la práctica de la ejecución de proyectos de coger ocasiones imprevistas por los cabellos y de esquivar elegantemente obstáculos inesperados.

Para escapar de esta "lógica del fracaso", tenemos que cambiar en puntos decisivos nuestra forma de trabajo – las rutinas afinadas, con las que comenzamos, ejecutamos y damos seguimiento a un proyecto. En esencia se trata de volver la mirada, de la planificación hacia los resultados y los efectos. Tenemos que reducir nuestros esfuerzos de planificación a una **medida necesaria** y las energías liberadas invertirlas decididamente en el análisis y la observación sistemática de los resultados y los efectos. Estas informaciones nos proporcionan el punto de apoyo para las modificaciones necesarias, según sea el caso, en los diferentes niveles del trabajo en los proyectos.

En el marco de la restructuración hacia una empresa de servicios moderna, la GTZ ha avanzado en esta vía un buen tramo. Con impulso propio, el grupo de trabajo ya ha tratado el tema de observar los efectos con gran energía. Al mismo tiempo, la alta gerencia de la GTZ ha tomado las decisiones fundamentales, requeridas para "*volver la mirada*".

2.3 Una nueva gestión de calidad

Indicadores de la implementación para asegurar la calidad en la GTZ son la introducción del ZOPP en 1983, el pro-

yecto "Planificación y Sostenibilidad", en 1992, la creación del "Grupo para Asegurar la Calidad de las Ofertas" en 1993, la nueva versión de los borradores de decisión sobre la oferta de preparación y ejecución de proyectos, en 1996, el análisis de la misión esencial de la GTZ y la creación del equipo intersectorial de asesoría en materia de calidad, en 1997. Al hechar un vistazo a todo el proceso, se puede constatar un cambio de los criterios de calidad de hacer a asesorar. Los procedimientos, que describen completamente el concepto del proyecto, pero que no estiman suficientemente el éxito del proyecto son vistos progresivamente de manera crítica.

Tomando en cuenta estos antecedentes, la gerencia de la GTZ tomó en noviembre de 1997 una decisión amplia respecto de la administración de la calidad, formulándose las tres siguientes ideas directrices:

- a) "Calidad significa para la GTZ la concordancia de sus servicios con el deseo del cliente."
- b) "El fundamento más importante para un nivel generalmente alto de calidad en los servicios de la GTZ es una calidad totalmente orientada a la cultura empresarial."
- c) "El indicador de la calidad en la GTZ es la satisfacción de sus clientes, lograda por la utilidad de sus servicios."

Hasta ahora la calidad tenía en la GTZ un carácter absoluto y normativo. Entre

otros, tenía que medirse en el grado de alivio de la pobreza, el fomento de la mujer, de la protección del medio ambiente. Paulatinamente se agregaron nuevas exigencias, que representaban una carga para los colaboradores y colaboradoras en la Central y en los proyectos, pero que cambiaron poco el desempeño y los resultados del trabajo.

La reorientación de la calidad antes descrita abre nuevos caminos. Partiendo del punto de vista de que podemos lograr solamente lo que nuestros "clientes" quieren, la GTZ no ve en la concordancia de sus servicios con los deseos del cliente el único, pero si el criterio decisivo, de la calidad.

Los criterios de la calidad ya no son absolutos, sino **relativos!**

Pero ¿quién es el cliente?. Para la GTZ, los clientes son el (los) comitente(s), las contrapartes y los grupos meta, o sea un amplio espectro de actores, que en el caso normal tienen por lo menos intereses parcialmente diferentes.

Por consiguiente, no existe el deseo del cliente, sino los intereses, en parte divergentes, de cada actor, que participa en un proyecto.

Una de las tareas más importantes de la GTZ es definir claramente su misión. Partiendo de la demanda de apoyo en el marco de un proceso de asesoramiento se van resaltando y de ser posible se consolidan los diversos objetivos y deseos de los diferentes participantes y grupos de interés (Stakeholders).

Esta labor implica una función de asesoramiento. En caso de que la GTZ estime que el objetivo o el ámbito de acción propuesto no es adecuado o está en contradicción con la ética profesional de su labor en la política de desarrollo, entonces, en el marco del proceso de asesoramiento intentará producir una visión común entre todos los actores, incluyendo también a la GTZ. Si, dado el caso, esto no resulta, puede entonces retirarse de su misión de asesoría.

¿En qué reconoce la GTZ, si sus diversos clientes están satisfechos con los servicios prestados?

Como ya se ha dicho, no basta con las buenas intenciones y planes formulados con precisión. Para nuestros clientes – comitentes, contrapartes, grupos destinatarios – lo que cuenta, en primer lugar, son los resultados del trabajo y lo que con ello se logra efectivamente en condiciones reales de desarrollo. Por lo tanto, si tomamos la satisfacción de nuestros clientes como medida de la calidad y al mismo tiempo sabemos, que esta satisfacción se basa en resultados y efectos útiles, entonces esto quiere decir que

⇒ creamos las condiciones para prestar un buen servicio, pero también

⇒ tenemos que verificar constantemente, qué grado de éxito tienen efectivamente nuestras actividades.

2.3.1 Creación de las condiciones para un buen servicio

Para mejorar las condiciones para un buen servicio, la GTZ ya ha emprendido pasos importantes. La Reforma de la Administración de Personal deriva del conocimiento de que las colaboradoras y los colaboradores de la GTZ constituyen la base más importante de la calidad. Los ajustes realizados en el proceso de selección de personal se basan en la experiencia de que desde el principio conviene emplear a "la gente apropiada" sin despreciar las posibles mejoras mediante la capacitación. Sin el personal adecuado no es posible brindar buenos servicios, pero esto no es aún todo.

Las estructuras organizativas apropiadas son también un pilar fundamental para brindar buenos servicios. Las y los mejores colaboradores no agotan su potencial, si se le corta las alas a su capacidad y motivación por la aplicación de procedimientos y organizaciones anticuadas. Mediante la descentralización y la flexibilización, así como el nuevo manual de reglamentos, la GTZ ha mejorado claramente las condiciones para conservar un alto estándar de calidad en su labor.

Ahora bien, aún queda la segunda condición para una alta calidad, es decir, verificar sistemáticamente, qué grado de éxito tienen efectivamente nuestros esfuerzos. Para ello, se precisa de un nuevo enfoque de evaluación que se base en el aprendizaje.

2.4 Un nuevo enfoque de evaluación

¿A través de qué y cómo aprendemos? Se han escrito muchos libros y se han producido innumerables análisis sobre el aprendizaje individual e institucional, ampliando considerablemente nuestro entendimiento sobre el proceso de aprendizaje. No trataremos este tema aquí con mayor detalle. Sin embargo, el conocimiento universal indica, que se tienen que contemplar los resultados y efectos de nuestra propia labor, para poder actuar correcta y adecuadamente. En este contexto, los ingenieros distinguen los conceptos de “controlar” y “regular”. Si un proceso de producción está determinado detalladamente y no puede ser perturbado por influencias externas, entonces se puede “controlar” exitosamente mediante un programa definido. Sin embargo, cuando se tiene que producir en condiciones inciertas, sólo se pueden alcanzar ciertos objetivos a través de la “regulación”. El control se basa siempre en la ejecución de las mismas ordenes, previamente definidas. En cambio, la regulación se orienta a los resultados y corrige flexiblemente las desviaciones observadas. El símbolo del control es una flecha recta y el símbolo de la regulación es el bucle, llamado también “retroalimentación” o “feedback”.

El aprendizaje se basa en la retroalimentación: la observación y la interpretación de los resultados y los efectos de la acción propia son su principal fuente.

Para fortalecer la función de aprendizaje del monitoreo, también en este ámbito tenemos que bregar por nuevos caminos. Nuestro procedimiento más importante hasta ahora, el método de comparar entre lo planeado y lo realizado, ya no es suficiente para obtener la “retroalimentación” necesaria para actuar exitosamente. En la cooperación técnica siempre hemos tenido que experimentar que los resultados y los efectos de un proyecto se desvían de nuestra intención; que no se logró lo planificado, o bien que lo logrado no era lo que se pretendía. Esto quiere decir, que muchos de los resultados y los efectos de nuestras acciones tienen un mayor alcance como para poder ser registrados mediante la comparación entre lo logrado y lo planificado.

De ahí que la interrogante decisiva, al verificar el éxito alcanzado, no es sí se lograron los resultados planificados, **sino qué resultados se lograron**. Y también, la pregunta de sí los efectos provocados concuerdan con los objetivos planificados, es menos importante que dar respuesta a la pregunta, **qué efectos se produjeron efectivamente**.

2.4.1 Un cambio de Paradigma

Esto provoca un cambio de paradigma en la planificación y evaluación, que al aplicar conceptos complejos en los proyectos de fomento de la economía y del empleo orientados al alivio de la pobreza incrementa las posibilidades de

una ejecución de proyectos orientada a la demanda.

El procedimiento tradicional está determinado por un pensamiento lineal, basado en la división del trabajo. “En un proceso de aprendizaje estructurado sistemicamente... ..predomina, sin embargo, un “procedimiento iterativo“, en el que cada problema resuelto plantea nuevas interrogantes y ocasiona nuevos problemas... ..De ahí que “el proyecto“ no planifique en detalle y ex ante un proceso complejo de desarrollo, sino que reacciona flexiblemente a la demanda articulada – obviamente teniendo presente objetivos generales, definidos ex ante. Flexibilidad y orientación a la demanda no deben confundirse con arbitrariedad y vaguedad“.⁴ El aprendizaje por retroalimentación conduce a otra manera de tratar la planificación, los objetivos y las desviaciones registradas sobre la marcha del proyecto:

„Hasta ahora, una desviación del plan, del objetivo pretendido o de los efectos deseados se experimenta como algo negativo, lo que produce resistencia y frustración en los participantes. Pero, ¿qué pasa realmente, si el objetivo del proyecto y el plan se toman conscientemente como variables, que no solamente cambian durante la ejecución del

proyecto, sino que también evolucionan?“⁵

Obviamente siempre tenemos que rendir cuentas al público y a los comitentes en relación a sí y hasta qué grado un proyecto ha logrado su objetivo, pero, dado el caso también, porqué no se pudieron lograr los objetivos originalmente planificados y cómo se modificó correspondientemente la concepción del proyecto. Por ello y para nuestra propia gestión de calidad es que necesitamos también informaciones sobre resultados y efectos no pretendidos y por cierto, tanto negativos como positivos.

El nuevo enfoque de evaluación, orientado a los efectos, abre más oportunidades. No sólo supera el método de comparar entre lo logrado y lo planificado, sino que también puede ir más allá de la observación particular. Actualmente se puede constatar que los proyectos raras veces son la "unit of account" relevante (unidad de acción, sobre la que hay que rendir cuentas). El éxito del proyecto no siempre significa éxito en el desarrollo. Los proyectos se pueden ejecutar exitosamente sin haber fomentado el desarrollo económico y social en su entorno; incluso, hasta pueden haber tenido una influencia negativa sobre el proceso de desarrollo. Sin embargo, estos efectos no pueden comprobarse por los proyectos, sino más bien mediante un

⁴ Véase: Meyer-Stamer, Qualmann, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes und Beschäftigungsförderung – Ansatzpunkte und Komplementaritäten, 1999, pg. 25

⁵ Citado de Müller-Glodde, Rainer, Wie plant man, was sich nicht denken läßt?, en Drehscheibe, GTZ, OE 4206, Edición No. 9, Octubre de 1997, pg. 3-6)

monitoreo de impacto independiente del proyecto, como se explica más adelante en el punto 3.3.

2.5 El nuevo sistema de evaluación de la GTZ

Actualmente la GTZ se encuentra estructurando un nuevo sistema de evaluación conforme al enfoque de evaluación arriba mencionado y en acuerdo con sus comitentes.

Este sistema de evaluación debe cumplir con dos requisitos fundamentales, para brindar la utilidad esperada y para poder ser aceptado tanto interna como externamente:

- ⇒ tiene que ajustarse al sistema de control de resultados, recién estructurado por el BMZ en 1997, y
- ⇒ corresponder a los principios de la descentralización de la GTZ.

En este sentido se reestructuró el sistema de evaluación de la GTZ. Ya que la evaluación externa de la GTZ se orienta principalmente a áreas superiores de evaluación, que superan los proyectos, tales como, temas transversales, instrumentos y sectores, se ampliaron las funciones de evaluación, que la GTZ habrá de tener a su cargo. Actualmente, a parte del monitoreo regular de impacto y de los controles especiales de avance de los proyectos y la evaluación, no solamente el seguimiento de las ofertas y la preparación de los proyectos pertenecen al catálogo de funciones de la GTZ.

También, gran parte de las evaluaciones de proyectos, realizadas hasta ahora por el BMZ, fueron transferidas a la GTZ con la condición de tomar en cuenta los patrones de evaluación del BMZ y los principios de evaluación formulados por el DAC.⁶

De esta manera, el sistema de evaluación de la GTZ se integra al sistema de control de resultados, recién estructurado por el BMZ, de la Cooperación Técnica Alemana.

El segundo requisito se refiere a observar los principios de la descentralización. El fundamento de la descentralización es la confianza en la competencia y la disponibilidad de las colaboradoras y colaboradores de responsabilizarse por la calidad en el puesto de trabajo. Esta es la condición para brindar servicios orientados al cliente. Por ello, el aseguramiento de la calidad no debe delegarse a una instancia de control y evaluación centralizada. Un nivel generalmente alto

⁶ Independencia, credibilidad y utilidad son las características más preponderantes de la calidad de cualquier proyecto de evaluación. El requisito de independencia ha de cumplirse en cada estadio del proceso de evaluación, es decir, tanto durante la planificación completa del programa de evaluación, como también en la formulación de los términos de referencia y la selección del equipo de evaluación. En principio, las tareas de evaluación deben asumirse separadamente del Management operativo. Sin embargo, la separación institucional no debe extremarse mucho, de manera que no se pierda la conexión entre los resultados de la evaluación y las decisiones operativas. Una posibilidad de mantener el equilibrio, consiste en delegar las funciones de evaluación a una unidad organizativa especial, directamente subordinada a los órganos directivos superiores.

de calidad sólo puede realizarse en base a una cultura empresarial totalmente orientada a la calidad.

De ello se deriva que el monitoreo y la autoevaluación de los proyectos y programas tienen que formar la base de todo el sistema de evaluación de la GTZ. Que el aseguramiento de la calidad descanse en el control o en la auto-responsabilidad, constituye una inmensa diferencia. Las experiencias enseñan que generalmente la autoevaluación es más crítica y económicamente eficiente que el control externo y que, además, brinda un aporte decisivo para aprender, tanto en los proyectos como en la GTZ como empresa.

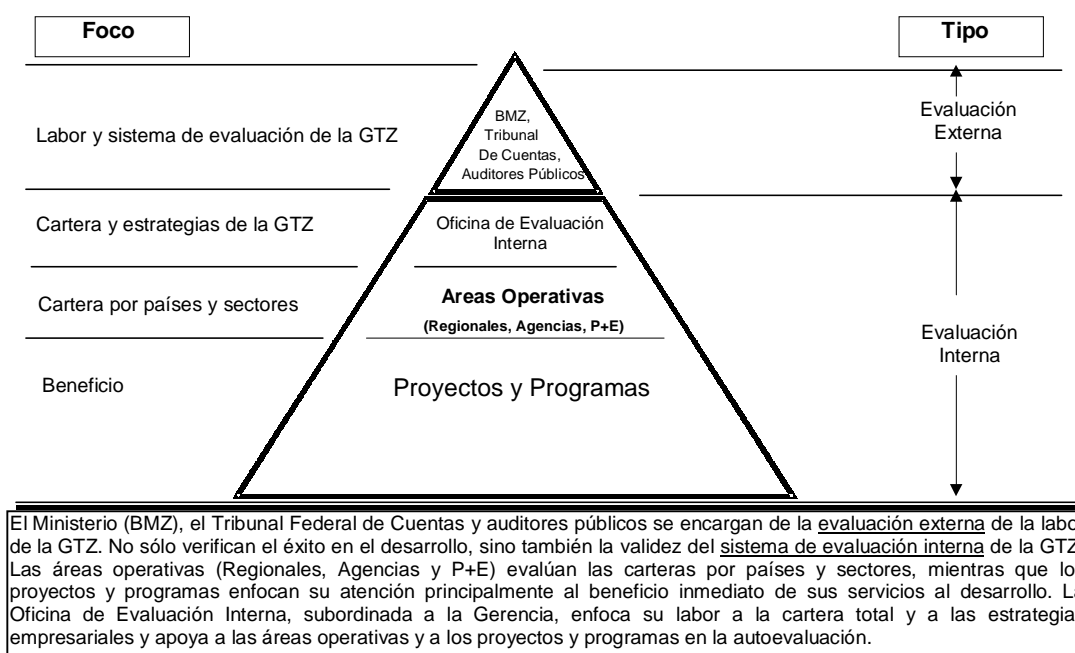
El sistema de evaluación de la GTZ no puede apoyarse, sin embargo, en ambos pilares: la evaluación por instancias externas y la auto-evaluación de los proyectos y las áreas operativas. Ambos enfoques de evaluación son por cierto elementos de un sistema moderno de evaluación, pero no cumplen aún con todos los requisitos. Las medidas externas de evaluación sirven en primer lugar, para rendir cuentas, las áreas operativas pueden aprender solamente de manera condicionada. En cambio, en la auto-evaluación el aprendizaje ocupa un

primer plano, mientras que para la rendición de cuentas es necesario realizar pasos intermedios, con los que tienen que agregarse y concentrarse informaciones puntuales.

Por ello, es necesario como tercer elemento de la evaluación interna una unidad evaluadora, independiente de la gerencia operativa, que apoye las medidas de auto-evaluación de las áreas operativas y lleve a cabo la agregación de informaciones puntuales, que brindan la asistencia necesaria para la evaluación externa y en general, se ocupa del funcionamiento impecable de todo el sistema. Actualmente, estas funciones son ejecutadas por el Equipo de Evaluación Interna del Stabstelle 04. En otoño de 1999 la GTZ decidirá sobre una nueva versión organizativa de sus capacidades de evaluación interna.

El sistema de evaluación de la GTZ, que se encuentra actualmente en reestructuración, tiene, como lo describimos más adelante, la forma de una pirámide, que se basa en la auto-evaluación y con una unidad evaluadora propia establece la conexión con la evaluación externa. El sistema ya funciona en sus partes esenciales y deberá estar operando completamente hasta mediados del 2000.

El Sistema de Evaluación de la GTZ



3. Nuestro concepto de monitoreo del impacto

3.1 Monitoreo como instrumento y proceso

De acuerdo al concepto general de la GTZ, entendemos monitoreo como⁷

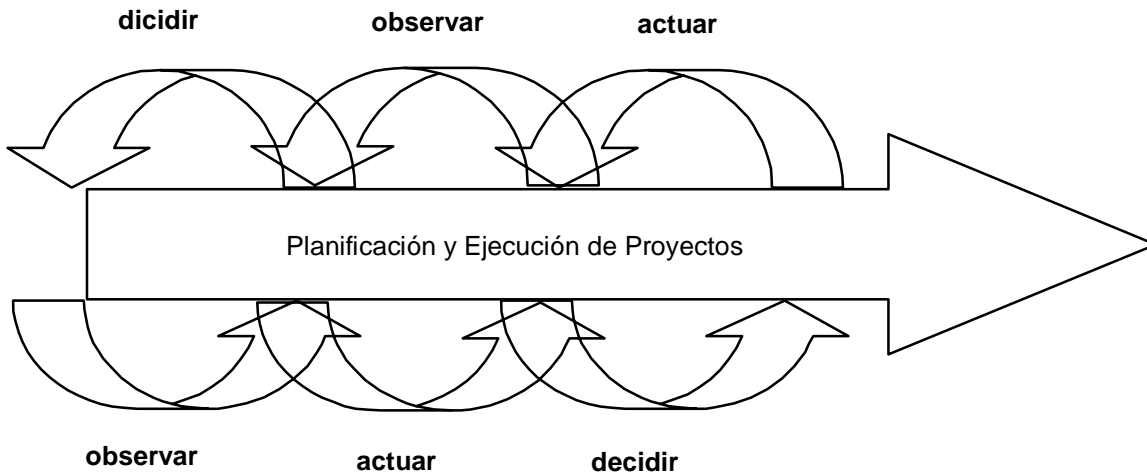
- un **Instrumento de gestión de proyectos**, que apoya a los responsables del proyecto, es decir a nuestras "contrapartes"⁸ y sus asesores a orientar continuamente su trabajo hacia los objetivos del proyecto y los resultados pretendidos, a documen-

tarlo y presentarlo y mejorar la calidad del proyecto.

- un proceso **organizado de comunicación y entendimiento** entre los diferentes participantes respecto de las interrogantes: ¿Qué queremos? ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde nos movemos? ¿Qué correcciones son necesarias?
- un **instrumento de desarrollo organizacional**, con el que se inicia un proceso de **aprendizaje** y desarrollo, que es sostenido por los participantes del proyecto bajo su propia responsabilidad.
- El monitoreo es un elemento de la "*Gestión del ciclo del proyecto*". También las **actividades** de monitoreo tienen que planearse y dotarse con los recursos

⁷ Véase "Monitoring im Projekt"

⁸ Por contraparte entendemos a aquellas organizaciones y unidades de trabajo en el país de contraparte, con los que cooperamos directamente. Ellos son los clientes de la asesoría de la GTZ, los receptores de los servicios de la GTZ.



<p><i>"El monitoreo se ocupa de la selección consciente de interrogantes, que buscamos contestar sistemáticamente y orientándonos al logro de objetivos. Los conocimientos obtenidos le sirven a los participantes en la toma de decisiones, el control y la estructuración del proyecto, en consecuencia el mejor logro posible de objetivos."</i></p>	<p><i>El Monitoreo no solamente es la recolección y el manejo (medición, descripción, interpretación, discusión y transmisión) de informaciones.</i></p> <p>Sino que el monitoreo también es dejar que los resultados fluyan en la planificación y ejecución, mejorarlos, adaptarlos, modificarlos.</p> <p><i>"El monitoreo no solamente requiere de instrumentos, sino que también requiere de disposición al diálogo."</i>[*]</p>
---	---

^{*} Citado de "Monitoring - mit der Realität in Kontakt bleiben", "Monitoring im Projekt"

3.2 Diferentes niveles del monitoreo

Distinguimos tres niveles de monitoreo:⁹

Monitoreo de actividades:

¿Qué actividades planificamos? ¿Qué actividades hemos ejecutado? (comparación entre lo logrado y lo planificado)

⁹ También podemos distinguir entre dos niveles adicionales: 1. Monitoreo del entorno: ¿Qué factores externos fomentan o impiden nuestro trabajo? 2. Monitoreo de procesos: ¿Cómo logramos algo? ¿Porqué no logramos algo?

Monitoreo de los resultados:

¿Qué hemos logrado? ¿Cuánto hemos logrado?

Monitoreo del impacto:

¿Qué efectos tiene nuestro trabajo?

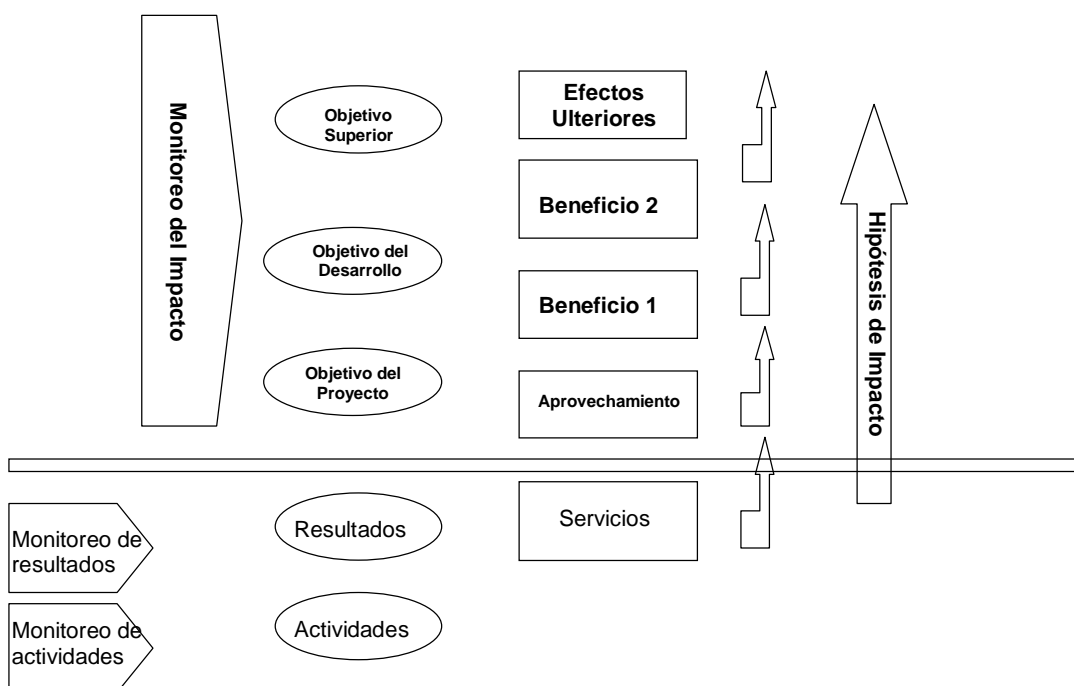
En este marco de orientación nos concentramos en el monitoreo del impacto.

Como lo mencionamos antes, el monitoreo del impacto proporciona las bases para orientar la ejecución de proyectos y programas a los efectos pretendidos. Efectuar correcciones en proyectos con efectos indeseados, significa logica-

mente cambiar su concepción y/o su organización y/o su entorno y/o su referencia al grupo meta, etc., es decir, sus magnitudes estratégicas. Pero esto no significa, que los participantes del proyecto tengan que observar continuamente todas estas magnitudes estratégicas. Más bien de aquí se deriva que los colaboradores y las colaboradoras del proyecto deberían observar, sí los resultados y efectos pretendidos se lograron, o bien qué resultados y efectos se produjeron con la finalidad de buscar las causas en caso de desviaciones e intervenir haciendo las correcciones que

correspondan. Los proyectos deberán ponerse de acuerdo con los participantes respecto de qué tipo de monitoreo pueden ejecutar adicionalmente, tomando en cuenta sus objetivos, los recursos financieros y el tiempo disponible. Si desea profundizar su conocimiento sobre los otros niveles del monitoreo, le recomendamos particularmente la lectura de las publicaciones "Monitoring im Projekt – Eine Orientierung für Vorhaben in der Technischen Zusammenarbeit", "Monitoring – mit der Realität in Kontakt bleiben", y "Prozessmonitoring – Eine Arbeitshilfe für Projektmitarbeiter/-innen".¹⁰

Niveles de Monitoreo



¹⁰ Véase la lista de literatura en el anexo

3.3 ¿De qué efectos estamos hablando?

“Los proyectos son efectivos, si los grupos meta requieren los servicios del proyecto, los aprovechan y por este medio siguen evolucionando en la dirección pretendida por ellos”¹⁰

Por efectos entendemos los efectos deseados e indeseados, pretendidos y no pretendidos, provocados por la intervención del proyecto o por los servicios del proyecto.

Con respecto a los **efectos** distinguimos, de acuerdo al concepto general de la GTZ, entre aprovechamiento, beneficio directo y efectos ulteriores:

- **Aprovechamiento** – el primer nivel de impacto – describe, sí y de qué manera los grupos meta aprovechan los servicios del proyecto.
- **Beneficio directo** – el segundo nivel de impacto – describe el beneficio directo obtenido por los grupos meta a través del aprovechamiento.

Efectos indirectos ulteriores y niveles de desarrollo altamente agregados –

los niveles posteriores de impacto – describen los cambios que nuestra labor produce más allá del beneficio directo, o también efectos de largo plazo que se presentan apenas al terminar el proyecto.

3.3.1 Las dificultades para medir el impacto

Hasta ahora, a los proyectos y programas se les exige demasiado con los requisitos que el control de resultados tiene que cumplir. La mayoría de los sistemas de M+E están orientados a comparar lo planeado con lo ejecutado, sin embargo deben probar, qué aportes hicieron para lograr niveles de desarrollo altamente agregados (por ej., alivio de la pobreza en una región, en un país). La experiencia demuestra que solamente pocos proyectos tienen esta capacidad. Raras veces existe un perfil confiable del desempeño y si a caso se produce una relación con niveles de desarrollo altamente agregados, ésta se debe a hipótesis de impacto de tiempo atrás, generalmente incomprensibles, que tratan de explicar porque el proyecto reduce la pobreza en un entorno determinado.

El poder de convencimiento de estas “pruebas del impacto” es mínimo. Por eso, frecuentemente se decía en el pasado, que la gerencia del proyecto no cumple con sus funciones de M+E cabalmente y con la suficiente profesionalidad.

Recientemente predomina la opinión de que generalmente no es la gerencia la que falla, sino que se exige a los proyectos en la mayoría de las veces cosas imposibles. Muchos proyectos de cooperación técnica brindan con seguridad un aporte al desarrollo económico y

¹⁰ Véase “Monitoring im Projekt”

social, pero – con una dotación promedio de 5 millones de marcos – apenas se puede aislar estadísticamente del tejido de procesos de desarrollo. Técnicamente se habla de un bajo “factor de ponderación”.

La presión actual de tener que comprobar efectos y resultados, parece intensificar el problema aún más. Ya que el comitente y el público deben mantenerse bien informados de lo que realmente se logró con los impuestos invertidos en proyectos de cooperación técnica, se deben presentar “pruebas empíricas”, cuando antes, más bien bastaba con la declaración de intenciones.

Pero, ¿cómo queremos ejecutar el monitoreo del impacto, si la experiencia de 20 años de práctica en M+E nos muestra que solamente a una parte de los efectos de los proyectos de cooperación técnica se le puede dar seguimiento confiablemente y lo que es más importante, si actualmente pretendemos vincular conscientemente el aporte alemán con otras iniciativas de desarrollo en los países contrapartes? ¿cómo podemos aislar la contribución de un proyecto en sistemas complejos de desarrollo?

3.3.2 El modelo de impacto de la GTZ

El “**modelo de impacto de la GTZ**” nos proporciona una respuesta a estas interrogantes. Con este modelo (hasta

ahora conocido por primera vez en un concepto de evaluación de la cooperación técnica) se admite la existencia de una “brecha de atribución” y se reconoce como problema metodico fundamental del análisis de impacto, si es que en algún momento el tiempo de las buenas intenciones ya pasó definitivamente con los análisis de impacto actuales. Para no fracasar en la ejecución desde el principio, sino más bien llegar a soluciones factibles, tenemos que saber que la evaluación de resultados y efectos es difícil, pese a que sea necesaria. Por cierto que **determinar** los avances en el desarrollo es difícil, sin embargo posible. Las dificultades reales están en la „atribución“, es decir, en la **asignación** de niveles de desarrollo altamente agregados a cada proyecto.

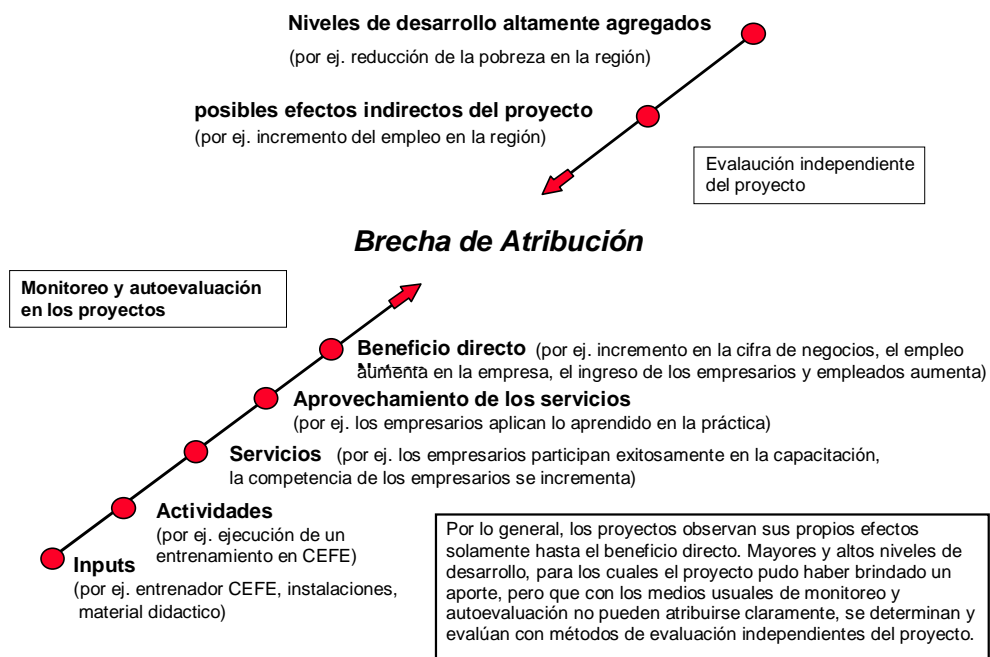
Para comprender estas dificultades es útil observar una cadena de efectos típica de un proyecto de fomento de la economía y del empleo a través del modelo presentado:

Un proyecto dotado de ciertos insumos (en este caso, entrenador en CEFE, instalaciones, material didactico) emprende actividades (por ej., la ejecución de un curso CEFE para microempresarios del sector informal) y produce por este medio servicios y resultados (los empresarios participan en el curso). Estos servicios son utilizados por los participantes, de tal manera que lo aprendido (desarrollo de nuevas ideas, de productos o seguimiento actual de

costos, por ejemplo) es aplicado en sus microempresas (aprovechamiento). El beneficio directo sería entonces la estabilización de la empresa, por ejemplo, y en consecuencia la de la fuente de

ingresos del microempresario, o bien un ingreso mayor, que se refleja en una mejor alimentación de la familia (un efecto aliviante de la pobreza de los individuos).

El Modelo de Impacto de la GTZ



Fuente: GTZ, Sts 04, Mayo de 1999

En este nivel inferior de la cadena de efectos, la atribución es relativamente fácil, puesto que el análisis se mueve en la vecindad inmediata del proyecto. Sin embargo, aquí, no necesariamente se pueden comprobar causalidades, ya que existe toda una serie de factores influyentes, que raras veces son conocidos todos y normalmente no se pueden aislar.

Entre más ascendemos en la cadena de efectos (y de esta forma nos alejamos del proyecto), mucho más difícil es la

atribución. Y antes de llegar a los niveles altamente agregados, nos encontramos, en casi todos los casos, con una brecha de atribución, que casi ningún proyecto con sus propios recursos puede dejar atrás.

El modelo de impacto adoptado por el sistema de evaluación de la GTZ localiza la brecha de atribución mediante una cadena típica de efectos y por medio de esta brecha de atribución limita las tareas, que deben emprenderse por el propio proyecto.

3.3.3 Consecuencias del modelo de impacto para el Impact-Monitoring en proyectos

Al basarse en este modelo, se espera de los proyectos, que

- a) observen los efectos hasta el nivel del beneficio directo,
- b) utilicen los resultados de la observación para la auto-corrección y
- c) en cualquier momento puedan brindar información actual al respecto.¹¹

De acuerdo a las hipótesis de impacto y las cadenas de efecto, en que se basa el trabajo del proyecto, se espera dar seguimiento a los efectos aliviantes de la pobreza hasta el nivel del beneficio directo, definida en la cadena de efectos.

Determinar los efectos posibles del proyecto, más allá del beneficio directo (en nuestro modelo, por ej., el aumento en el número de mujeres pobres que disponen de un empleo e ingreso adecuado como un efecto aliviante de la pobreza en una región) no es una tarea, según este modelo, que el proyecto mismo tenga que realizar. Para este propósito se tienen que emplear procedimientos de evaluación independientes del proyecto, que tienen en la mira grandes "units of account" como una región o un sector y establecen como ha

¹¹ En el caso de que los proyectos ir más allá del beneficio directo, obviamente lo pueden hacer. Sin embargo, en sus esfuerzos deberían intentar mantenerse en un rango aproximado del 5% de los costos del presupuesto total.

evolucionado su nivel de desarrollo, sin intentar al mismo tiempo – y esta restricción es de gran importancia para la factibilidad del concepto – atribuir a determinados proyectos los cambios obtenidos.¹²

La comprobación de niveles de desarrollo altamente agregados y su asignación son dos pasos separados. El tercer paso consiste en establecer una conexión plausible entre los resultados del monitoreo interno del proyecto y las consideraciones sobre el avance en el desarrollo obtenidas con la evaluación independiente.

Hasta el momento las evaluaciones independientes se ha realizado sólo en algunos casos y requieren aún de mayor elaboración metódica y organizacional, como para ser un elemento confiable y eficiente en el sistema de evaluación de la GTZ. Sin embargo, está claro actualmente que la diferenciación entre "monitoreo y autoevaluación en los proyectos" y "evaluación independiente" es un concepto prometedor, realizable para estructurar el sistema de evaluación de la GTZ. Seguramente, el aporte más importante para esta estructuración, que los proyectos pueden brindar, es el desarrollo de sus propios análisis de impacto,

¹² Este tipo de procedimientos, por ej., ya se han puesto en práctica varias veces en el marco de un análisis de la pobreza del Banco Mundial. Pero, para agotar todo su potencial, son necesarias coaliciones entre los donantes y las contrapartes, que hasta ahora no pasan de inicios modestos. Véase también T. Kuby, Making Evaluation Alliances Work, GTZ, Mayo de 1997.

limitándose al beneficio directo y resistir la tentación de poner en juego la labor profesional de evaluación en favor de especulaciones al final de la cadena de efectos.

De ahí que en la segunda parte del marco de orientación nos concentramos en el monitoreo interno del proyecto.

Entre los aportes del proyecto y los efectos no siempre existe una relación causal comprobable. Entre más nos alejamos de las actividades, mayor es la brecha de atribución, puesto que la influencia de otros factores aumenta. Es decir, no podemos comprobar en cada caso que los cambios observados se hayan producido gracias a nuestras actividades. Pero, en todo caso con ayuda de diversas informaciones obtenidas del monitoreo y la evaluación podemos concluir que existe una relación plausible entre las actividades y los cambios.

3.4 Monitoreo convencional y participativo¹³

Como lo demuestra el siguiente recuadro, entedemos por **monitoreo convencional** en su forma pura, que "expertos" miden y evalúan en determinados períodos el progreso del proyecto mediante indicadores previamente definidos.

Por esta razón, el monitoreo convencional se centra en obtener una evaluación del proyecto, lo más "objetiva" y

"neutral" posible, con la finalidad de rendir cuentas ante las instituciones financieras y otros grupos con interés en el proyecto.

En cambio, en el **monitoreo participativo** corresponde a los involucrados un papel central y activo. Son los responsables de la recolección y la interpretación de las informaciones, así como de la elaboración de las recomendaciones para los cambios en la planificación y la ejecución del proyecto. El papel de personas externas en el monitoreo participativo no es la interpretación de los resultados del monitoreo, sino más bien el acompañamiento del proceso y el apoyo al aprendizaje continuo de los participantes.

El monitoreo participativo se concentra en desarrollar en los participantes la capacidad y la voluntad de reflexionar, analizar y asumir la responsabilidad por la implementación de los cambios recomendados.

¹³ Véase Deepa Narayan in "Participatory Monitoring and Evaluation – Module VI"

	Monitoreo Convencional	Monitoreo Participativo
¿Quién?	Expertos externos	Participantes, incluyendo los grupos meta, colaboradoras y colaboradores del proyecto, moderadores externos
¿Cuándo?	A intervalos definidos por la gerencia del proyecto	Continuamente durante la marcha del proyecto (los participantes deciden los intervalos para el levantamiento de informaciones)
¿Cómo?	Con los indicadores, desarrollados en los talleres o por los responsables del proyecto, que miden los inputs y los outputs. Cuestionarios / entrevistas de evaluadores externos „neutrales“ con poca relación con el proyecto	Indicadores, que son identificados o bien desarrollados por los participantes, para observar los resultados y los efectos. Métodos sencillos, cualitativos y cuantitativos, utilizados por los participantes mismos (de ser necesario con apoyo externo – moderación y levantamiento de información)
¿Porqué?	Para que los proyectos y empleados técnicos rindan cuentas ante los comitentes	Para generar la capacidad de los participantes en la introducción de correcciones

De acuerdo a nuestro concepto de monitoreo del impacto **no** consideramos que sea adecuado un procedimiento puramente convencional para la introducción y ejecución del monitoreo del impacto.

Puesto que los diversos actores tienen intereses y percepciones diferentes, pero también conocimientos y experiencias diversas, que guardan un potencial enorme para el monitoreo del impacto.

Al involucrar a los diferentes actores en la estructuración y ejecución del monitoreo del impacto, se aumenta la probabilidad de que el monitoreo corresponda a los intereses y necesidades de los participantes, y por esta razón

- se ejecute (a largo plazo, incluso sin el apoyo del proyecto)
- proporcione informaciones confiables, o bien, reales

- provoque, donde sea necesario, cambios en la planificación y ejecución de las actividades y
- resulte en el mejoramiento de la calidad de los servicios del proyecto.

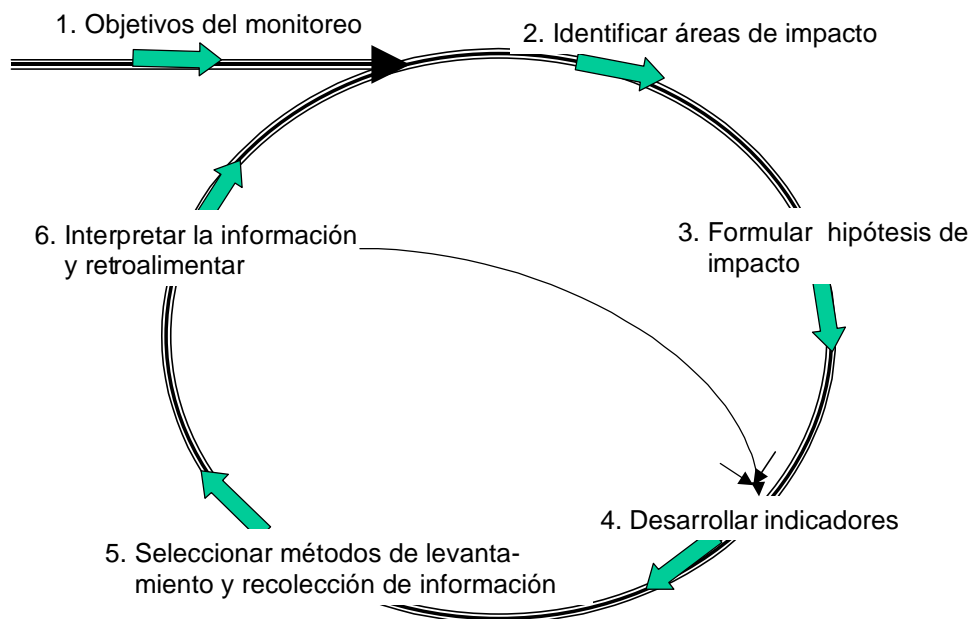
En qué grado y cómo se involucran los participantes mediante un procedimiento básicamente participativo, puede adoptar diferentes formas y particularmente tiene que orientarse a las expectativas de los participantes del monitoreo del impacto.

4. Seis pasos para la implementación y ejecución del monitoreo del impacto

Basándonos en la publicación "*Guidelines for Impact Monitoring – Sustainable Land Management*"¹⁴, presentamos a continuación un resumen de los seis pasos metódicos para la implementación y ejecución participativa del monitoreo del impacto. Se trata especialmente de una división metódica de los diferentes pasos. Por cierto, el orden cronológico de los pasos es apropiado para facilitar su comprensión

y para introducir el monitoreo del impacto. Sin embargo, no se pretende sugerir de ninguna manera que cada uno de los pasos solamente se puedan ejecutar en ese orden. Es más bien importante y lógico retornar nuevamente de un paso al anterior. Por ejemplo, luego de formular las hipótesis de impacto, puede ser recomendable, repensar nuevamente, qué áreas de impacto se desean observar.

Seis Pasos para Estructurar y Ejecutar el Monitoreo del Impacto



¹⁴ GTZ, Departamento 45. La publicación describe siete pasos, con lo cual hemos juntado el paso 6 Información y el paso 7 Análisis de datos y retroalimentación en un único paso, ya que difícilmente podríamos entender una división metódica de ambos pasos.

PASO 1**Acordar los objetivos del monitoreo del impacto**

La iniciativa para el monitoreo del impacto proviene generalmente de los asesores(as). Por esta razón en el primer paso usted deberá identificar los participantes del monitoreo del impacto y aclarar los intereses y expectativas en el monitoreo del impacto. En consecuencia, los participantes deberán fijar los objetivos para el monitoreo. Se debe poner de acuerdo respecto de los métodos e instrumentos con los que se estructurará y ejecutará el monitoreo del impacto. Debe designarse un responsable para la definición del proceso.

PASO 2**Identificación de áreas de impacto**

En el segundo paso los participantes deben identificar posibles áreas de impacto en diversos niveles. Es muy útil formular preguntas directrices: por ejemplo, ¿qué cambios en la conciencia misma o en el accionar de qué organizaciones, grupos e individuos pretenden o esperan los participantes?. Usted debería seleccionar con los participantes las áreas de impacto más importantes o relevantes, que se quieren observar durante la marcha del proyecto. Para este propósito, frecuentemente tiene sentido concentrarse al principio del proceso del monitoreo del impacto en un o pocas áreas de impacto.

PASO 3**Formulación de hipótesis de impacto**

En el tercer paso usted y los participantes deberán definir supuestos (formular hipótesis) respecto de con qué servicios del proyecto se producen cuáles cambios en los diversos niveles y en diversas áreas. Esto estimula la reflexión sobre posibles efectos y crea conciencia sobre los innumerables efectos deseados e indeseados, provocados por el proyecto.

PASO 4**Desarrollo de indicadores**

Para identificar, sí y en qué medida se verifican las hipótesis de impacto y el proyecto alcanza los cambios pretendidos e indeseados, los participantes necesitan indicadores, o bien "marcas en el camino". Antes de que usted desarrolle nuevos indicadores, junto con los demás participantes, debe verificar si existen sistemas de monitoreo en funcionamiento con indicadores con los que usted pueda reconocer los cambios pretendidos. En caso de que no sea así, deberá identificar y formular posibles indicadores con la participación de los demás "stakeholders", es decir, también con los usuarios/grupos meta.

PASO 5

Selección de los métodos de levantamiento y recolección de la información

En el quinto paso, teniendo presente los recursos materiales, personales y financieros disponibles, usted debe aclarar las expectativas a la calidad y cantidad de los datos, como por ej., exactitud, confiabilidad y representatividad de las informaciones, así como las exigencias correspondientes a los métodos de levantamiento. En base a las expectativas y exigencias debe establecerse junto con los participantes un conjunto de métodos e instrumentos (levantamiento total o parcial, comparación antes-después y/o comparación con grupos de control, métodos cualitativos, cuantitativos y/o semi-cuantitativos, encuestas escritas u orales y/o la observación). Usted puede, y también debería, desarrollar instrumentos y métodos propios, que correspondan a las necesidades específicas del proyecto y los participantes. Adicionalmente, debería definir, quién ejecuta el levantamiento de la información (colaboradores(as) del proyecto o terceras personas).

PASO 6

Interpretación de la información y retroalimentación

El sexto paso: la retroalimentación continua de informaciones obtenidas por el monitoreo para la planificación y ejecución del proyecto y la introducción de correcciones es el paso más importante. Sin este paso, la ejecución de los pasos anteriores tendría poco sentido y únicamente satisfecería sus intereses por obtener más conocimiento. Sin embargo, los objetivos del monitoreo del impacto deberían ser la orientación de los efectos pretendidos a la planificación y ejecución del proyecto, aprender de las experiencias obtenidas y mejorar la calidad de los servicios del proyecto. Por eso, en este paso debe ponerse de acuerdo, cuándo, cómo y de quién se analizarán e interpretarán las informaciones obtenidas mediante la observación. También se debe determinar, cuándo y cómo se tomarán las decisiones y se harán las correcciones resultantes.

