



LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS: ALGUNOS FACTORES CRÍTICOS

Jorge León¹

Abril 2003

¹ Se agradece el apoyo del equipo de apoyo a la implementación de proyectos de RUTA. Se agradece en particular las sugerencias de Linda Báez y Marije van Lidth. La responsabilidad por el contenido es sólo del autor y no representa al punto de vista de RUTA.

**Unidad Regional de Asistencia Técnica – RUTA
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA
RIMISP**

Ensayos sobre la Experiencia y Desafíos del FIDA en América Latina

LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS: ALGUNOS FACTORES CRÍTICOS

Contenido

I. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS BÁSICOS	3
II. FACTORES CRÍTICOS A ATENDER EN LA IMPLEMENTACIÓN.....	10
A. FACTORES DE IMPLEMENTACIÓN CORRESPONDIENTES AL CONTEXTO EXTERNO NO CONTROLABLE POR LOS PROYECTOS:	11
B. FACTORES CRÍTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNO MANEJABLE POR LOS PROYECTOS:.....	14
1. Evolución hacia una ejecución descentralizada de los proyectos.....	14
2. Orientación de la UP para la ejecución y el Informe de Evaluación ExAnte (IEEA)	17
3. La formación de las personas involucradas con decisiones en los proyectos.....	18
4. Sostenibilidad de Acciones de los Proyectos como factor crítico en la implementación.	19
5. Cambios en la forma de financiamiento de actividades económicas.....	21
6. Escala de proyecto y las capacidades de implementación.	24
7. Gerencia, planificación, seguimiento y evaluación.	25
8. Administración financiera interna ajustada a los requerimientos de los proyectos	27
III. DESAFÍOS FUTUROS EN LA IMPLEMENTACIÓN.....	28

**Unidad Regional de Asistencia Técnica – RUTA
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA**

Ensayos sobre la Experiencia y Desafíos del FIDA en América Latina

LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS: ALGUNOS FACTORES CRÍTICOS

I. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS BÁSICOS

¿Qué es un proyecto y cuál es su racionalidad?

1. Un proyecto es una, “intervención que consiste en una serie de actividades planeadas e interrelacionadas, destinadas a alcanzar objetivos definidos, con un presupuesto determinado y unos plazos concretos”.² La razón de ejecutar proyectos se basa en que se han identificado problemas que afectan el bienestar de un segmento de la población, y se pretende resolver estos a través de actividades contenidas en una propuesta de proyecto. Los proyectos son también instrumentos operativos de las políticas o programas más amplios que un país haya definido, para atender un área específica de desarrollo. Sin embargo, los proyectos no pueden ser considerados como sustitutos de los programas permanentes de los gobiernos para combatir el subdesarrollo y la pobreza, porque no tienen ni el alcance (tiempo y recursos) suficientes, ni mucho menos la capacidad institucional para hacerlo.

2. En el caso de los proyectos de desarrollo rural, por lo general, se ejecutan para mejorar condiciones socioeconómicas y de capacidad de autogestión de una determinada población de bajos ingresos, a través de la provisión de servicios técnicos, financieros, sociales y de infraestructura, canalizando para ello recursos internos y externos.

3. Pero el concepto de proyecto de desarrollo rural utilizado, incluye además la noción de que, si las actividades realizadas para mejorar a una determinada población son exitosas, sus resultados deben ser difundidos y replicados en otras partes. Así los procesos e instrumentos utilizados en un primer proyecto, puedan ponerse a disposición para beneficiar a un número mayor de la población rural. Los proyectos tienen la función, de ser bien ejecutados, de probar nuevos enfoques y tipos de actividades con las poblaciones atendidas, y de ser exitosas, para difundir estas para que sean incorporadas en las políticas y programas de desarrollo del país.

¿Cuál es el objetivo y la estrategia del FIDA en América Latina y el Caribe?

4. El mandato del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) está especificado como el de contribuir a reducir la pobreza rural y el hambre, a través de ayudar a los países del mundo a financiar programas y proyectos que coadyuben a este fin. Dichas iniciativas están dirigidas a fortalecer las capacidades de la población pobre rural,

² FIDA. Guía para el Seguimiento y la Evaluación. 2002.

para organizarse y utilizar los recursos financieros y técnicos provistos por los proyectos, de manera que las personas involucradas estén en condiciones de salir de la pobreza por su propio esfuerzo.

5. Con el tiempo, este mandato se ha adaptado para incorporar en su accionar con la población rural pobre, a las comunidades campesinas y a los pequeños agricultores y productores de subsistencia, a los sin tierra y jornaleros rurales, a los pastores y a los pescadores artesanales, que participan directamente en actividades productivas agrícolas, así como también a los microempresarios rurales y artesanos y otros cuyas actividades se realizan en el área rural y contribuyen a la economía rural. El mandato, especifica además la importancia de dar atención especial a etnias y la aplicación de un enfoque de equidad de género.

6. La estrategia del FIDA en América Latina, consiste en promover de manera conjunta con el gobierno y otros actores de cada país, un entorno de políticas e institucional que facilite la ejecución de los proyectos que son el principal instrumento para cumplir su mandato. Para ello el Fondo busca:

- **Fomentar la capacidad de acción de los pobres rurales**, alentando a los pobladores rurales a movilizar sus capacidades productivas y a mejor defender sus propios intereses al fortalecer sus organizaciones.
- **Aprovechar mejor las oportunidades del mercado**, promoviendo vínculos de productores con los mercados (locales, regionales e internacionales) y con proveedores de tecnologías innovadoras. La aplicación de enfoques basados en la demanda de los usuarios, impulsado por la estrategia, fomenta la identificación de estos con los proyectos.
- **Establecer una estrategia de acción apropiada a cada país, para promover diálogo en materia de políticas con los países miembros**, y así lograr un marco macroeconómico e institucional favorable a las iniciativas con los pobres. Los proyectos no bastan para superar la pobreza rural, si las políticas nacionales perjudican los intereses de los pobres.
- **Establecer alianzas con otros entes que comparten objetivos de desarrollo rural** Para hacer más efectiva la función del FIDA, la estrategia del Fondo en cada país busca promover acciones conjuntas con las demás instituciones financieras internacionales, la cooperación bilateral y las organizaciones de la sociedad civil.
- **Sistematizar e intercambiar experiencias**. Obtener conocimientos sistematizados y hacer uso de estos para el análisis comparativo de experiencias de proyectos de la región, es fundamental para aplicar el aprendizaje al diseño y ejecución de proyectos.
- **Asegurar la equidad de género** en las actividades rurales, como condición para una reducción sostenible de la pobreza.
- **Relacionar el manejo sostenible de los recursos naturales con la reducción de la pobreza**. La erradicación de la pobreza en la región, depende de lograr la

sostenibilidad ecológica, ya que esta es una condición indispensable para el desarrollo agrícola y rural de los pobladores rurales.

7. La aplicación de esta estrategia la realiza el Fondo de manera flexible, como resultado de su experiencia. Esto requiere hacer ajustes al diseño y a la ejecución de los proyectos, según lo requiere la evolución en la situación macroeconómica e institucional en cada país donde opera. Para lograrlo, el FIDA propone aprender de su experiencia e incorporar esta al diseño y ejecución de nuevos proyectos y otras iniciativas.

¿Qué instrumentos utiliza el Fondo para impulsar sus objetivos?

8. Los instrumentos que utiliza el Fondo consisten mayoritariamente en proyectos (90%), a través de recursos financieros que otorga en préstamo a los países. Estas se ofrecen bajo condiciones diferentes, dependiendo del nivel promedio de ingreso de cada nación. Los recursos prestados por el FIDA complementan a los recursos del propio país y además buscan apalancar el cofinanciamiento con otras entidades de financiamiento multilaterales o bilaterales.

9. Un segundo instrumento utilizado por el Fondo para promover el desarrollo agrícola y rural, son recursos que otorga en donación, para que instituciones internacionales de investigación y de transferencia de tecnología, así como organizaciones privadas de desarrollo, lleven a cabo labores que potencien las capacidades productivas y organizativas de la población rural pobre.

Cuáles son las etapas del ciclo por el que pasa un proyecto financiado por el FIDA?

10. Los proyectos financiados por el Fondo, pasan por una serie de etapas, conocidas como el ciclo del proyecto. Esas etapas comprenden: (i) la preinversión, es decir acciones previas a que se hayan iniciado inversiones (desembolso de recursos); (ii) la ejecución de inversiones con recursos destinados al proyecto; y (iii) la sostenibilidad posterior a la inversión con financiamiento específico para el proyecto. Las etapas a su vez pueden dividirse en fases, como se presentan a continuación.

(i) Etapa de Preinversión.

- ◆ Definición de las oportunidades estratégicas en el país. El país y el Fondo concuerdan sobre las oportunidades de intervención que son estratégicas, definidas en un documento específico de estrategia denominado COSOP.³
- ◆ Diseño del proyecto. Cubre las acciones de identificación, formulación, y evaluación ex-ante de la propuesta de proyecto. Es la fase crucial que da origen al concepto de proyecto, con sus objetivos, metas, métodos de intervención, componentes, costos y financiamiento requerido.

³ Siglas en inglés de Country Strategic Opportunities Paper, o Documento de Oportunidades Estratégicas de País.

- ◆ Gestión de recursos. Comprende la aprobación por parte del país del concepto de proyecto, la negociación entre el país y el Fondo y otros cofinanciadore sobre los recursos internos y externos, y la firma de contratos de préstamos.

(ii) Etapa de Ejecución

- ◆ Cumplimiento de condiciones previas a la ejecución Comprende el periodo en que se cumplen las condiciones establecidas en los convenios de financiamiento para lograr la efectividad y el desembolso de fondos del préstamo y así obtener los recursos para la ejecución.
- ◆ La preparación para la ejecución. Al inicio del proyecto se requiere que el equipo de la Unidad de Proyecto (UP), se capacite de manera de apropiarse del proyecto, y revise los planteamientos estratégicos, contenidos y modalidad operativa propuesta, con la finalidad de incluir ajustes debido a cambios de condiciones ocurridas entre la etapa de diseño y el inicio de la ejecución. Comprende una reflexión inicial, “inducción” y la preparación o actualización de los instrumentos necesarios para la ejecución.
- ◆ El arranque o inicio de acciones en apoyo al grupo objetivo. Es cuando se inicia la ejecución propiamente tal, con la prestación de servicios técnicos y financieros identificados por los usuarios y se formalizan los primeros contratos de servicios tercerizados. En el proceso se aplican y modifican las propuestas técnicas que el proyecto incorporó en su etapa de diseño.
- ◆ Ampliación y consolidación de experiencias obtenidas. Es la fase más extensa de la ejecución del proyecto, cuando se completan las acciones previstas, se realiza el total de las inversiones y se prestan los servicios a los usuarios en su máxima cobertura. Aquí se desarrollan las condiciones para la transferencia y el cierre del proyecto, se evalúa lo actuado, se reprograman acciones y presupuesto hasta el final del periodo pactado en los préstamos. En esta fase, se toman las medidas para desarrollar la sostenibilidad de servicios, incluyendo de manera especial el fortalecimiento de organizaciones de productores y de mecanismos para el manejo de fondos.
- ◆ Terminación del financiamiento específico para el proyecto. Es la etapa final del proyecto y donde se realiza el traspaso formal de sus funciones (o parte de éstas) y de los bienes, se concluye el desembolso de recursos de préstamos y se cierran las cuentas.

(iii) Etapa de sostenibilidad post financiamiento específico.

- ◆ Alcanzando la sostenibilidad post financiamiento del proyecto. Es la etapa cuando el proyecto se convierte en una acción sostenible por sus propios medios e incluye la transferencia efectiva de decisiones para la continuidad de acciones y servicios a las organizaciones locales o locales/regionales con el fin de

continuar acciones y servicios autofinanciables. Debe mostrar la capacidad de autogestión de las organizaciones y la viabilidad de difundir su experiencia hacia aquella otra población rural que la requiera.

- ◆ Inclusión en programas del Gobierno. Es también un momento crucial para que sus experiencias y lecciones aprendidas sean incorporadas por en los programas regulares del Gobierno, así como también por el FIDA y otras agencias de cooperación.
- ◆ Sin embargo, cabe indicar que muchos proyectos no logran alcanzar esta etapa, debido a factores al interno de la Unidad de Proyecto, como la falta de visión estratégica durante la etapa de ejecución, que le hiciera planificar adecuadamente acciones para asegurar la sostenibilidad post financiamiento; así como a factores externos, tales como la falta de incentivos en el Gobierno y en las agencias de cooperación para consolidar acciones en marcha, en lugar de privilegiar el diseño y aprobación de nuevas operaciones.

¿En qué consiste la implementación de proyectos de desarrollo rural?

11. El término “implementación” puede considerarse en un sentido como un sinónimo del término “ejecución” de un proyecto. En si, es un vocábulo relativamente nuevo en el lenguaje relacionado a proyectos.⁴ Consiste en “poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas etc., para llevar algo a cabo”,⁵ o en el “desarrollo, ejecución o realización de un proyecto desde el momento en que se pone en marcha.”⁶

12. Puede especificarse la acción de implementación como el conjunto de acciones dirigidas a apoyar y facilitar el trabajo de los participantes en la ejecución de un proyecto, para alcanzar los objetivos con los recursos disponibles y en un tiempo razonable. En este sentido, la implementación es una función de carácter gerencial referida a la ejecución del proyecto en su conjunto, involucrando a la Unidad de Proyecto, a los usuarios y a los proveedores de servicios, así como a las entidades del Gobierno y el FIDA y los otros entes financiadores. Aunque no se excluyen completamente de su ámbito, las tareas de ejecución rutinaria de actividades a nivel de los subproyectos o pequeñas inversiones del grupo objetivo, la responsabilidad principal por la ejecución de estas, se entiende quedan en el ámbito de los usuarios y sus organizaciones, y de las prestadoras de servicios que las asisten.

13. La implementación consiste principalmente en aplicar enfoques y métodos apropiado para lograr los objetivos del proyecto y no sólo en buscar como cumplir

⁴ Derivado del bajo latín “implementum”o acción de llenar algo, ha sido de uso común en inglés desde hace varias décadas, primero como un instrumento o utensilio y luego como una acción para poner en práctica algo. En castellano ha sido reconocido su uso a partir de 1992 por el Diccionario de la Real Academia.

⁵ Bajo la definición de “poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas etc., para llevar algo a cabo”. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Edición 21, 1992.

⁶ PREVAL, 1997.

mecánicamente con las metas físicas, financieras ni de tiempo contenidas en el diseño del mismo.

14. Precisamente una de las tareas de la implementación en las primeras fases de la etapa de ejecución del ciclo del proyecto, consiste en revisar a fondo los objetivos pero asegurar su congruencia interna entre niveles.⁷ Este trabajo debe llevar a confirmar o modificar objetivos a nivel de resultados, a revisar o definir la estrategia de ejecución, a identificar en detalle los procesos a seguir para implementar cada componente, y a revisar o desarrollar los principales instrumentos de ejecución del proyecto, como son los manuales de operación, reglamentos operativos y los criterios bajo los cuales se aprueban las propuestas de los usuarios (subproyectos), los contratos de servicios, etc.

¿En la tarea de implementación, quiénes participan y cuáles son sus funciones?

15. Como actividad gerencial, la implementación involucra a todos los participantes en la ejecución del proyecto, pero requiere además de cada actor, una explícita toma de posición respecto a su rol y responsabilidades en dicha ejecución. Es decir, la buena implementación del proyecto, exige un compromiso de cada actor, de lograr el mejor desempeño posible y no de limitar su accionar a “cumplir” con su contrato o términos de referencia. Puede considerarse como una actividad gerencial activa y comprometida con los resultados del proyecto.

16. Los participantes en estas acciones de implementación del proyecto en su conjunto son:

- ◆ La Unidad de Proyecto, principal responsable por la ejecución del mismo;
- ◆ La Institución Ejecutora nacional, de la cual depende la Unidad de Proyecto;
- ◆ La Institución Cooperante del FIDA;
- ◆ El Fondo propiamente, a través de los Gerentes de Operación de la División Regional para América Latina y el Caribe, y sus consultores;
- ◆ Otras entidades cofinanciadora externas del proyecto si las hay;
- ◆ La agencia administradora de recursos, si esta función no la realiza el Gobierno;
- ◆ Las instancias de decisión y consulta del proyecto (comités de proyecto, comités de aprobación de propuestas), donde tienen participación representantes de los usuarios;
- ◆ Las organizaciones de base que reúnen a los usuarios agrupados (individualmente los usuarios no tienen un rol definido);
- ◆ Los Gobiernos locales;
- ◆ Los proveedores de servicios (su importancia varía según el proyecto);
- ◆ Los Programas Regionales de asistencia técnica especializada del FIDA.

17. Si bien todos tienen responsabilidades en relación con la implementación, actualmente en la gran mayoría de los proyectos, los actores principales son sólo los cuatro primeros: La Unidad de Proyecto, como la responsable directa de la ejecución, que cumple

⁷ Utilizando la técnica de Marco Lógico, comprende la revisión de la jerarquía de objetivos.

los objetivos y lineamientos del proyecto; la Institución Ejecutora, responsable ante el Gobierno a nivel nacional por la supervisión de la marcha del proyecto; la Institución Cooperante/cofinanciadora, como supervisora externa del uso de recursos y cumplimiento de metas; y la División de América Latina, que da seguimiento a la ejecución a través de la IC y en ciertos proyectos a través de su propia supervisión directa.

18. El papel de los ejecutores del nivel local del proyecto, instancias de consulta, usuarios organizados y proveedores, aunque potencialmente muy importante, es todavía limitado en la práctica en los proyectos. Sin embargo, esta situación está en transición. En los proyectos de diseño más reciente, se otorga un papel cada vez más relevante a las organizaciones de base y a otros niveles descentralizados como gobiernos locales y a prestadoras de servicios. Si los proyectos han de ser sostenibles, el papel de estos actores debe crecer de manera importante, para que en la etapa final de ejecución, puedan asumir su verdadero rol como directos encargados de la continuidad de acciones y con capacidad de gestar una autonomía futura en la etapa post-préstamo. De hecho la debilidad actual de estos actores es uno de los factores importantes que debe tomarse en cuenta en la implementación.

19. Finalmente están los Programas Regionales/Subregionales de asistencia técnica del FIDA (TAGs),⁸ cuyo propósito principal es apoyar a los proyectos de los países en aspectos de organización para la ejecución, información y manejo del conocimiento, seguimiento y evaluación, microempresas, servicios técnicos, servicios financieros, género y otros temas especializados. Actualmente hay 14 programas regionales /subregionales aprobados o operando.⁹ Según la temática de cada uno y su estrategia de involucramiento con los proyectos, los TAGs se han relacionado principalmente de manera independiente con los proyectos, sea respondiendo ante demandas planteadas por las UPs de los mismos proyectos, o a demandas generadas en la División Regional del FIDA, o más comúnmente por iniciativa de los propios TAGs.¹⁰ El efecto de esta demanda-oferta de asistencia técnica dirigida a los proyectos, es otro factor importante a tomar en cuenta en la implementación.

¿Cuáles serían los resultados esperados al finalizar el financiamiento del FIDA ?

20. Todos los anteriores aspectos planteados sobre la implementación de los proyectos, deben conducir a que al llegar al final de la etapa de ejecución del proyecto, se deben estar obteniendo al menos los siguientes resultados:

- ◆ Los recursos otorgados a través de asistencia técnica y financiamiento a los usuarios se han capitalizado, permitiendo a aquellos que se han organizado mejor de continuar utilizando este capital para su desarrollo autónomo posterior.

⁸ Del inglés Technical Assistance Grants.

⁹ FIDA. Project Portfolio Review 2002. p. 30.

¹⁰ A iniciativa de algunos TAGs, se realizó un ejercicio piloto en Honduras en noviembre 2002, para buscar elaborar con los tres proyectos en ese país, un programa concertado de asistencia técnica, entre estos y . Los resultados de esta experiencia se encuentran en una primera etapa de prueba de los mecanismos de coordinación acordados.

- ◆ Quedan en funcionamiento aquellas actividades que los pobladores rurales y sus organizaciones han considerado útiles y rentables para sus actividades económicas y sociales. El costo de estas actividades es cofinanciado por los propios usuarios y sus organizaciones, por el Estado y entidades de la sociedad civil o por una combinación de todos estos.
- ◆ Se están difundiendo conocimientos sistematizados sobre aquellas experiencias e instrumentos probados eficaces por el proyecto. Los aspectos que durante la ejecución del proyecto han resultado más provechosos para los usuarios y sus organizaciones, o para los proveedores de servicios, o para el Estado, deben haber sido evaluados y replicados, difundiéndolos para que sean incorporados en las políticas, programas y en otros proyectos de desarrollo rural.
- ◆ Se han interiorizado por el FIDA para aplicarlas a futuras operaciones, las lecciones positivas y no positivas relacionadas con el diseño y la ejecución del proyecto.

21. Respuestas positivas respecto a todos los resultados anteriores, significarían que el proceso de implementación del proyecto fue exitoso. La consecución de uno o más de los resultados, apuntaría a que el éxito fue sólo parcial y que debe mejorarse en futuras intervenciones y de no haberse alcanzado ninguno de los resultados, puede considerarse que el proyecto no tuvo éxito.

II. FACTORES CRÍTICOS A ATENDER EN LA IMPLEMENTACIÓN

22. Los proyectos de desarrollo rural tienen un papel de gran importancia que cumplir, tanto en cuanto a la asistencia directa a la población pobre rural atendida directamente,¹¹ como aún más importante, en demostrar y enseñar como acciones emprendidas con éxito por los proyectos, pueden tener un impacto en reducir la pobreza y potenciar las capacidades de los campesinos. Lograr entonces que estos proyectos sean exitosos, no es solo verificar que se desembolsen los fondos de los préstamos, sino que debe existir fundamentalmente un compromiso para lograr que se ejecuten de la mejor manera posible y que sus resultados beneficien realmente a la población objetivo. Se debe aspirar a que los métodos e instrumentos más útiles sean difundidos y replicados para llegar a mayor número de la población pobre rural.

23. El análisis siguiente sobre la experiencia con la implementación de proyectos financiados por el FIDA, se basa principalmente en la experiencia de los últimos doce años en la subregión de Centroamérica y Panamá.¹² Mucha de esta experiencia aplicará también

¹¹ En la subregión de Centroamérica y Panamá, los proyectos financiados por el FIDA, pretenden cubrir a cerca del 8% de todas las familias rurales pobres. RUTA-SETEDER. El Contexto Regional de los Proyectos FIDA en el Istmo Centroamericano, borrador, 2002.

¹² La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) un programa subregional del Fondo para América Central, ha desarrollado un Programa de Apoyo a la Implementación de Proyectos a partir de 1991.

al conjunto de proyectos en la cartera del Fondo en América Latina y el Caribe,¹³ aunque es probable que el grado de incidencia de algunos de los factores señalados, han sido diferentes en Centroamérica respecto a las subregiones Andina, del Cono Sur, del Caribe y México.

24. Los factores importantes para la implementación donde se observan cambios, se han clasificado en función de si: (i) son cambios que ocurren en el entorno político institucional del país o del FIDA y otras entidades financiadoras o supervisoras, y que por tanto, al depender de decisiones externas, no están bajo control de la Unidad de Proyecto responsables de la ejecución de los mismos, o si (ii) estos cambios son sujetos de ser administrados por las propias Unidades de Proyecto, al depender principalmente de decisiones de la gerencia y de entes del entorno local en el que el proyecto de desarrolla, que pueden ser influenciados por el proyecto.

25. Esta clasificación se hace con la expresa intención de señalar que al analizar el proceso de implementación, se debe tener cuenta de que el éxito de este depende tanto de factores manejables al interno como al externo del proyecto. Cuando las condiciones son favorables en los dos ámbitos, existen fuertes expectativas de que se va a tener éxito. Pero cuando el contexto externo es desfavorable, aún si las condiciones manejables por la UP funcionan razonablemente, una condición de éxito puede revertirse rápidamente en una de alto riesgo para la implementación del proyecto. Las situaciones en que el contexto externo se convierte en desfavorable, son las que más comúnmente afectan la implementación. Una combinación de condiciones externas desfavorables y de debilidad interna en la UP, puede llevar al fracaso del proyecto aún antes de terminar la etapa de ejecución.

A. FACTORES DE IMPLEMENTACIÓN CORRESPONDIENTES AL CONTEXTO EXTERNO NO CONTROLABLE POR LOS PROYECTOS:

26. Brevemente se analizarán estos factores externos, que al estar fuera del control directo del proyecto mismo, dificultan mucho su resolución para permitir la implementación. Sin embargo, aunque pertenecen al contexto externo, la UP no puede dejar de identificarlos y debe durante la implementación buscar medidas para mitigar sus efectos.

27. Los principales de estos factores externos están referidos a:

- ◆ Aspectos del diseño mismo del proyecto que inciden en la ejecución;
- ◆ Políticas nacionales relacionadas con disminución de la pobreza y desarrollo rural;
- ◆ Políticas y acciones del FIDA y su Institución Cooperante;
- ◆ Influencias políticas nacionales y locales sobre la zona del proyecto.

¹³ La cartera total de proyectos financiados por FIDA en ALC en 2002 la formaban 48 proyectos con un financiamiento total del Fondo de US\$ 645 millones. La cartera de la subregión de Centroamérica y Panamá, representaba 19 proyectos y US\$ 260 millones, o sea el 40% del total en la región. FIDA Project Portfolio Review, 2002, p. Cuadro 2.

28. Aspectos del diseño del Proyecto. Durante la implementación, puede llegar a ocurrir que algunos de los supuestos utilizados en el diseño no se realizan, por ejemplo en relación a aspectos como:

- ◆ Los objetivos y metas son demasiado ambiciosos para la capacidad de ejecución del proyecto y de la institución ejecutora, lo cual pone grandes presiones sobre estas para tratar de cumplirlos, aún a riesgo de perder de vista los objetivos;
- ◆ El conjunto de principios de estrategia y componentes que dan forma y contenido al proyecto no se han logrado integrar bien en el diseño, viéndose obligada la UP a improvisar soluciones durante la implementación;
- ◆ La capacidad de explicitar la demanda por los propios usuarios se sobreestimó y por su bajo nivel de organización y desarrollo, esta es difícil de definir por los propios pobladores, por lo que prevalecen demandas creadas por otros actores como ONGs, municipios, entidades del Gobierno, etc.
- ◆ La población rural objetivo no está en condiciones de organizarse para participar efectivamente en la ejecución en la manera que fue diseñado.

29. Políticas nacionales y sectoriales no son favorables para el enfoque del proyecto. A pesar de que el FIDA busca a través de los COSOPs, identificar con el país las mejores opciones de proyectos, no en todos los países se cuenta con ese ejercicio ni se puede asegurar que las políticas vigentes al momento del diseño se mantengan sin cambio durante la ejecución. Con frecuencia los proyectos se implementan en un marco sectorial inapropiado, porque el tema de los proyectos es el desarrollo rural, mientras que la institución ejecutora –normalmente el Ministerio de Agricultura– ve su rol más limitadamente en función de fomentar la producción agrícola, que no siempre se puede promover de la manera más fácil con la población pobre. Si además no se cuentan con políticas macroeconómicas y sociales que busquen aliviar a pobreza rural, de manera que complementen las actividades que los usuarios realizan con apoyo del proyecto, las posibilidades de estos de salir de la pobreza son limitadas. La dificultad de obtener los recursos de contraparte asignados a los proyectos según los Contratos de Préstamo firmados con los países, es otro problema común para proyectos, porque las políticas fiscales y las prioridades en asignación de fondos a menudo no dan preferencia al desarrollo rural.

30. Políticas y acciones del FIDA y de sus Instituciones Cooperantes. Los procedimientos que aplican las agencias financieras externas y la IC, aunque tienen la intención de ayudar a que la ejecución del proyecto se realice siguiendo lo establecido en el o los convenios de préstamo, en cuanto cumplimiento de objetivos y procesos de contratación y ejecución, a veces se convierten también en un obstáculo para lograr una implementación ágil y eficiente.

31. En su Convenio Constitutivo el Fondo tiene una disposición muy importante, referida a que la supervisión de sus proyectos será realizada por otros entes financieros o con capacidad de administrar recursos.¹⁴ El escaso personal de que dispone el Fondo en las regiones hace que dependa principalmente de la supervisión de las Instituciones

¹⁴ Desde 2000 se autorizó a manera de prueba, que un número de proyectos fuera directamente supervisado por el FIDA para ver los resultados. En la región de América Latina 3 de los 40 proyectos tienen este tratamiento.

Cooperantes para conocer el estado de los proyectos y de las medidas correctivas a introducir cuando se considera necesario. La creación de algunos programas de asistencia técnica regionales (TAGs), en cierta medida ofrece capacidad al FIDA para conocer más de cerca el estado de implementación de los proyectos, pero estos no tienen funciones de supervisión, por lo que su eficacia para llevar adelante los cambios sugeridos es limitada.

32. El resultado del accionar de cada una de las Instituciones Cooperantes en el cumplimiento de sus funciones bajo cartas de asignación para la supervisión de proyectos con el FIDA, es muy diverso y el propio FIDA ha realizado estudios sobre esta situación.¹⁵ Algunas de las ICs aplican de manera rígida los procedimientos para adquisiciones de bienes y servicios, de manera que hacen más difícil la ejecución, y las UPs a menudo se encuentran con que estas disposiciones les amarran las manos. La poca familiaridad de algunas de las ICs con el tema de desarrollo rural y sus características, a menudo convierten a los proyectos de desarrollo rural para el personal de esas agencias en proyectos “difíciles”, a los cuales es mejor administrar siguiendo al pie de la letra los procedimientos institucionales. Cuando esto ocurre, obviamente la implementación del proyecto se hace más difícil.

33. Influencias políticas nacionales y locales. Ocurre con más frecuencia de lo deseable, que se pretenda una injerencia externa a la UP en la toma de decisiones sobre la implementación. Esta proviene generalmente de:

- ◆ La Institución Ejecutora, que a veces trata de imponer a la UP sus propias prioridades sobre el tipo de subproyectos a ejecutar, sobre las zonas a atender, etc., lo cual causa grandes dificultades a la UP para realizar una implementación que responda a demandas y condiciones de inversión objetivas.
- ◆ Grupos locales, cuando surgen intereses personales en representantes de los usuarios, que sustituyen el interés colectivo e incluso lo perjudican. Cuando las organizaciones de productores y otros usuarios son débiles, el desempeño de sus representantes puede ser nefasto para el buen accionar del proyecto.
- ◆ Grupos políticos y otros, que traten de colocar a sus allegados en puestos del proyecto, haciendo caso omiso a los procedimientos establecidos de selección de personal, o aprovechándose de cuando los proyectos no los tienen o no los aplican de manera transparente.

34. El conjunto de factores externos indicados arriba no son todos los que tienen efecto sobre la implementación, pero son los que más corrientemente enfrenta una UP en la implementación. Si bien no se pueden prevenir, la UP con no esté midiendo el ambiente externo constantemente para anticipar o paliar estos, corre el riesgo de ver seriamente entorpecida su labor.

¹⁵ FIDA. Estudio Temático sobre Instituciones Cooperantes. 1996.

B. FACTORES CRÍTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNO MANEJABLE POR LOS PROYECTOS:

35. La implementación de proyectos posee ciertos aspectos de las ciencias administrativas de la gerencia pública y privada, pero requiere de habilidades especiales del personal directivo para hacer bien su labor. Incluso, si no se cuenta con apoyo importante del FIDA, de las ICs y de otros entes de asistencia técnica, la tarea es ardua.

36. Por ello, los proyectos que inician ejecución enfrentan una serie de retos inmediatos, que van más allá de su capacidad de cumplir con los objetivos y metas físicas y financieras que se les ha asignado, las cuales se miden a más largo plazo. A continuación se identifican algunos de estos retos y cómo se ha buscado apoyar a las UP respectivas, para resolver estos problemas en la práctica, a través de las acciones conjuntas o individuales de los actores participantes en los procesos de implementación.

1. Evolución hacia una ejecución descentralizada de los proyectos

37. El diseño de los proyectos FIDA muestra cambios significativos, evolucionando de proyectos cuyas decisiones y ejecución se centralizaban en la UP, a proyectos con mayor participación de usuarios en la toma de decisiones y cuyos servicios a los usuarios se contratan mayormente con terceros, denominados proveedores de servicios. Este cambio ocurre con proyectos aprobados para América Latina a partir de 1990 aproximadamente y un poco más tarde -hacia 1993 -para los proyectos de la subregión centroamericana.¹⁶

38. El cambio en diseño obedeció a la adopción en FIDA de criterios de ejecución descentralizada, basados en la experiencia, a menudo frustrante con los anteriores proyectos de ejecución directa, donde la Unidad Ejecutora se encargaba de la ejecución de todos los servicios a los usuarios. Esta modalidad conducía a tener UEPs muy grandes (de hasta más de 150 funcionarios); muy centralizadoras de poder de decisión y que dejaban poco espacio para la participación en las decisiones a los propios usuarios; y por tanto no incentivaban el desarrollo de capacidades de autogestión locales para alcanzar sostenibilidad. A menudo además eran poco eficaces, debido a que el personal era contratado por una entidad estatal, que por lo general adolecía de medios para incentivar a personal calificado que debía trabajar en condiciones difíciles en el medio rural.

39. Bajo esta modalidad se buscó impulsar de manera más clara, con la introducción de principios de ejecución y mecanismos para fortalecer la participación de usuarios. Se amplió el papel de usuarios en los comités de decisión en los proyectos; se buscó fortalecer sus funciones de supervisión y seguimiento y evaluación de los pequeños subproyectos de sus comunidades; se les trasladó la responsabilidad de definir los proyectos a financiar; y más recientemente, ha habido un movimiento hacia trasladar también a los usuarios la

¹⁶ En el caso de la subregión centroamericana, los primeros proyectos en los que se utilizó la tercerización de servicios bajo la denominación de coejecución fueron TROPISEC, PCUCH, PROCHALATE y PLANDERO, todos aprobados durante 1993.

responsabilidad por el manejo de los recursos que les han sido aprobados, como muestra de la confianza en sus capacidades.

40. Por otra parte se tercerizó la oferta de servicios a usuarios, a través de la contratación de proveedores de servicios privados. La introducción de esta tercerización de servicios, llevó a dificultades para la implementación, algunas de las cuales se han superado y otras aún siguen afectando la ejecución. Una de las dificultades todavía vigente, es que la magnitud del cambio de modalidad no fue obvio para los países al aceptar los nuevos proyectos, ni al FIDA que los diseñó, llevando a ambos a subestimar la dificultad de ponerlos en operación.

41. En los proyectos de ejecución directa, las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEPs) eran responsables de todas las acciones con los usuarios, pero en la nueva modalidad se han convertido en Unidades de Proyectos (UPs), con una función gerencial distinta, cuyo objetivo es coordinar y negociar intereses de usuarios frente a prestadores de servicios. Dicha modalidad de ejecución crea la necesidad de contar con nuevas destrezas y actitudes en el personal directivo y técnico de la UP. Coordinar implica que ya no es factible “ordenar” que se ejecuten determinados subproyectos o que se impulse tal o cual rubro productivo que el personal técnico de la UP considera importante, sino que debe predominar en el personal un enfoque de activa negociación con demandantes y oferentes, para buscar crear un “mercado de servicios” efectivo en las áreas rurales atendidas.

42. En la práctica se ha establecido en proyectos toda una gama de experiencias con los servicios a través de terceros, cada uno con sus propias ventajas y desventajas que deben recibir cuidadoso acompañamiento como parte de la implementación. Se encuentran las siguientes situaciones:

- ◆ Proyectos en los que la demanda de servicios es fuertemente influenciada por la propia UP y los prestadores de servicios (PS) son identificados y contratados por el proyecto ;
- ◆ Proyectos en los que los usuarios han desarrollado la capacidad para indicar a la UP sus demandas e incluso sus preferencias por un PS específico a contratar, o en los que la propia UP promueve que los usuarios los contraten;
- ◆ Proyectos en que una posterior evolución en el diseño de la ejecución tercerizada, ha llevado a basarlos en la demanda de usuarios, y donde éstos tienen los instrumentos para definir con la UP sus propuestas y luego contratar directamente sus proveedores de servicios, con poca intervención directa de la UP.

43. La modalidad de tercerización a veces es diseñada para ser aplicada de manera generalizada en un proyecto, sin tomar en cuenta la diversidad de situaciones en las organizaciones de base que demandan servicios y en los entes que pueden servir de PS. Así hay casos en que no se toma en cuenta de manera apropiada en las etapas de preinversión, las limitaciones existentes para aplicar la tercerización en zonas de un proyecto, como son

la poca disponibilidad de oferentes de servicios, o la gran dispersión de la población objetivo,¹⁷ y la falta de experiencia en la UP sobre el desarrollo de un mercado de servicios y los instrumentos operativos para ayudarlo a desarrollarse. Esta situación se complica si tampoco se ofrecen a la UP indicaciones para permitirle lidiar con estos factores.

44. **Apoyo en la implementación de la modalidad tercerizada y su evolución.** La dificultad en incorporar la tercerización de servicios, en la experiencia centroamericana, fue subvaluada por todos los actores. Para las UPs en particular, la transición ha sido difícil y no todas han logrado implementar la modalidad con éxito. La necesidad de contar con personal con destrezas nuevas para aplicar la tercerización, tampoco fue identificado en muchos casos por el FIDA y las Instituciones Cooperantes, llevando a la contratación de personal no apropiado en las UPs. Los programas de asistencia técnica regionales (TAGs) también tardaron en comprender la magnitud del cambio y lo que significaba en términos de reorientar la asistencia técnica a proyectos para tomarlo en cuenta.¹⁸

45. Paulatinamente, FIDA y las ICs, así como los TAGs, han dado apoyo a las UPs, transfiriendo experiencias de los primeros proyectos que aplicaron la modalidad, hacia aquellos más recientes. Este proceso en algunos casos se basa en experiencias formalmente sistematizadas,¹⁹ pero aún falta mucho por hacer para recoger estas de manera ordenada y analizar las experiencias más prometedoras.

46. Debido a que estos proyectos requieren de destrezas particulares en su personal directivo (disposición a la negociación en lugar de dar ordenes, apertura a descentralizar decisiones), una de las tareas importantes de FIDA, ICs y TAGs ha sido la de formar al personal en estos aspectos, principalmente a través de la asesoría de misiones de supervisión y misiones de asistencia técnica, así como de capacitación en servicio y en cursos y talleres. La importancia de establecer un acompañamiento cercano a los proyectos desde la fase de preparación para la ejecución y el arranque en el campo, ha llevado a desarrollar actividades específicas de asistencia técnica por los TAGs y las ICs. La necesidad de convertir el “lanzamiento” del proyecto en una actividad de capacitación bien ordenada, dirigida a formar a la UP y a otros actores locales, se reconoce y cada vez más se sistematizan estos procesos.

¹⁷ El uso de la modalidad de intervención apropiada para la población rural en un proyecto, debe tomar en cuenta explícitamente la densidad de población y las vías de comunicación disponibles para atender a las poblaciones. Por ejemplo, las densidades de población por kilómetro cuadrado en proyectos FIDA en América Central varían entre 90/Km hasta sólo 2/km; estas diferencias en densidades influyen la eficacia con que pueden ofrecerse los servicios a los productores.

¹⁸ En la experiencia de RUTA en la subregión centroamericana, sólo se tomó conciencia de las dificultades en poner en operación la tercerización de servicios, a raíz del trabajo iniciado entre 1995 y 1997 con TROPISSEC, PROCHALATE y PLANDERO, cuando ya estos tenían algunos años de estar en ejecución. Esto llevó a hacer un estudio de la modalidad bajo el nombre de “coejecución”, y a la discusión de los resultados con todos los proyectos en junio 2000, para advertir de las dificultades y para intercambiar experiencias. RUTA.

¹⁹ Linda Báez. Análisis de las Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica. RUTA. 2000.

47. La sistematización de experiencias replicables con servicios tercerizados, se reconoce por FIDA que debe recibir un mayor impulso, tanto para difundir resultados a proyectos en ejecución, como para retroalimentar en el diseño de proyectos futuros.

48. En ciertos países, las Instituciones Ejecutoras responsables por los proyectos, no comparten el enfoque de ejecución descentralizada planteada. Esto refleja tanto malas experiencias en la tercerización de servicios (incluso no necesariamente con proyectos FIDA), como que el enfoque de descentralización de servicios y decisiones no es plenamente compartido por autoridades de algunos Gobiernos. Este problema se trató bajo los factores del contexto externo que afectan la implementación.

2. Orientación de la UP para la ejecución y el Informe de Evaluación ExAnte (IEEA)

49. El IEEA define los alcances del proyecto en función de la información que el equipo formulador poseía cuando lo preparó. En ciertos casos, esta información no fue suficiente para permitir desarrollar la propuesta de implementación en todos los detalles que requiere la UP para iniciar la implementación del proyecto. Por ejemplo, los cambios en la modalidad de nuevos proyectos, y los aspectos críticos que deben ser analizados y desarrollados por las UPs para que la modalidad sea adoptada de manera eficaz, a menudo no son reflejados en detalle en las indicaciones sobre estrategia y formas de implementación contenidas en los IEEA.

50. Los IEEA también enfrentan el problema de que en promedio desde la aprobación por la Junta Ejecutiva del FIDA hasta la declaratoria de efectividad del préstamo pasan unos 18 meses en promedio para proyectos en ejecución de la región de América Latina.²⁰ En el lapso transcurrido desde que se finalizó el diseño en la fase de evaluación ex-ante, hasta el inicio de ejecución pueden transcurrir dos años o más. Para entonces la dinámica político- institucional y económica en los países puede haber cambiado de manera importante en un periodo como este.

51. En la experiencia de la asistencia a la implementación de proyectos, es frecuente que no se identifique en forma temprana por la UP y otros actores, que existen problemas debidos a la falta de definición de una estrategia de ejecución. Las presiones internas y externas hacia la UP por mostrar resultados desde el inicio de un proyecto, a menudo llevan a que esta trate de proyectarse con rapidez hacia las comunidades, buscando identificar y financiar pequeños proyectos productivos y de otra naturaleza. Si la UP no desarrolla desde el principio una estrategia de ejecución que establezca los procedimientos para focalizar a la población objetivo y para identificar y priorizar la demanda de esta, puede correr el riesgo de dispersar su accionar en muchas pequeñas iniciativas, atomizadas y de poco impacto.

52. **Apoyo para mejorar las orientaciones iniciales para la ejecución de proyectos.** En el inicio de sus labores, la UP requiere basarse en las orientaciones generales que ofrece

²⁰ En promedio 8 meses para la firmas del préstamo y 10 meses para lograr la efectividad del préstamo FIDA, Project Portfolio Review 2002, p. 32.

el IEEA para desarrollar un plan de implementación para guiarla en su fase de preparación para la ejecución. Cuando éste no es suficiente, requiere de apoyo del FIDA, IC y TAGs para definir con mayor precisión la estrategia y los procedimientos a utilizar.

53. La respuesta de los TAGs y FIDA, así como de la ICs, ha sido hasta ahora por lo general ad-hoc, es decir se ha ofrecido asesoría a las UPs para resolver el o cada problema específico que se ha identificado. En ciertos casos el diagnóstico del problema es parcial y también lo ha sido el resultado de la asesoría, con lo cual no se han logrado resolver los aspectos de fondo del problema.

54. Estas experiencias han llevado a aprendizajes que enfatizan que es necesario que la asesoría a las UPs para definir la estrategia de ejecución, sea desarrollada de manera sistemática, como parte de un proceso que requiere de tiempo, para lograr que la estrategia surja efectivamente de la propia experiencia de los actores -especialmente de la UP- y que puedan apropiarse de la misma. Lo anterior lleva a concluir que en particular para las etapas iniciales de implementación, se requiere establecer disposiciones en los IEEA así como en las directrices del Fondo y de las ICs a los proyectos, que alerten a las UPs sobre la importancia de obtener asesoría para planear e implementar las acciones iniciales, tomando en cuenta las experiencias de otros proyectos.

55. Para ello se han elaborado lineamientos e instrumentos para orientar la formulación de la estrategia (objetivos, principios a seguir, procesos, procedimientos y criterios y reglamentos) con base en la experiencia de proyectos y TAGs. La progresiva sistematización de ciertos procesos de ejecución en los proyectos, ha sido de mucha utilidad para elaborar e instrumentar dichos lineamientos.²¹

3. La formación de las personas involucradas con decisiones en los proyectos.

56. Los proyectos de desarrollo rural son complejos, por la naturaleza de su intervención tienen efectos sobre los intereses y actitudes de muchos actores: población rural, estado, organizaciones de la sociedad civil, etc. Para ejecutar bien estos proyectos, el personal de las UPs requieren de un alto nivel de experiencia y capacitación, para poder manejar bien las acciones complejas y las relaciones entre los actores que forman parte de los mismos.

²¹ En el caso de RUTA se han formulado recientemente un conjunto de lineamientos o fascículos donde se reúnen enfoques conceptuales y prácticos a utilizar para establecer procesos relacionados con la definición de la estrategia de ejecución. Estos cubren entre otros aspectos: Inducción interna (profundizar en el conocimiento del proyecto por parte del equipo de la UP; Inducción externa (para extender el conocimiento del proyecto a los demás actores); Promoción y difusión (comunicación de la UP con los actores con las que trabajará); Organización local para la ejecución (establecimiento de estructuras locales de apoyo, utilizando organizaciones y entidades existentes localmente); Planificación estratégica (desde la revisión del Informe Ex-ante al Marco Lógico, y desarrollo del Plan Global y de la Estrategia de Ejecución); Manual de Operaciones (ordena y orienta su elaboración basado no solo en los aspectos operativos y administrativos, sino en función de la estrategia, los reglamentos, de fondos, etc.); Focalización del grupo objetivo (priorización de áreas, comunidades, familias); Demanda de servicios (levantamiento de la demanda, crear capacidades para generar demanda, formas de captarla).

57. Aunque se ha reconocido desde hace mucho tiempo el papel crucial de una buena gerencia para el éxito de los proyectos, sin embargo, la mayoría de los proyectos continúan adoleciendo de una gran falta de capacidad inicial en esta área. La selección de personal con capacidades gerenciales, administrativas y técnicas apropiadas y la formación de personal durante la ejecución, son factores críticos para la implementación.

58. **Apoyo para mejorar las capacidades de las UPs y otros actores.** Fundamental para la implementación del proyecto es contar con personal con experiencia en gerencia, administración y dirección técnica de los servicios que ofrece. Esto lo reconoce el FIDA al establecer a menudo entre las condiciones de efectividad y desembolso, el que ciertos cargos claves hayan sido llenados con personas que hayan recibido la no objeción del Fondo y de su IC. Pero es necesario además, establecer procesos formales que aseguren un buen proceso de selección, donde Gobierno y FIDA acuerden los criterios de selección y los procedimientos detallados a seguir para obtener el personal clave al inicio de la ejecución, así como para reemplazar al personal clave durante el resto de la implementación.

59. El fortalecimiento de las capacidades de las unidades de proyectos, fue la razón de que se establecieran algunos de los primeros Programas Regionales del FIDA. TAGS como PROCASUR, CIARA y RUTA, se crearon para la formación de los cuadros gerenciales y técnicos de proyectos. Casi todos los TAGs especializados por temas como PREVAL, FIDAMERICA, PROMER, SETEDER, igualmente utilizan la capacitación como instrumento para fortalecer a los proyectos.

60. La capacitación durante la primera mitad de la última década, se orientó hacia personal de las grandes unidades ejecutoras de proyectos que eran la norma entonces. Por las múltiples funciones desempeñadas por esas UPs y la cantidad de personal a su cargo, la capacitación y asistencia técnica enfatizaron sobre aspectos gerenciales, incluyendo planificación y seguimiento de actividades de las propias UPs. Más recientemente, al tercerizar los servicios, la capacitación y asistencia técnica han incorporado en mayor medida a otros actores como las organizaciones de usuarios involucradas y los prestadores de servicios.

4. Sostenibilidad de Acciones de los Proyectos como factor crítico en la implementación.

61. En la sección I, se hizo referencia a que entre las razones de ser de los proyectos, está que estos deben poder proyectar sus acciones exitosas al futuro, lo que implica que sus efectos sobre la población objetivo sean perdurables. A este potencial de los proyectos de proyectar sus resultados a futuro, nos referimos como la capacidad de sostenibilidad de los mismos.

62. Dicha sostenibilidad puede visualizarse en diferentes niveles del accionar de los proyectos:

- ◆ Alcanzar la permanencia y crecimiento de instituciones y organizaciones regionales y locales, que han sido fortalecidas con actividades de los proyectos.

- ◆ Lograr desarrollar una relación fuerte entre los usuarios que demandan servicios de asistencia técnica o servicios financieros, con las entidades proveedoras de esos servicios (ONGs, empresas de servicios, técnicos y paratécnicos individuales, intermediarias financieras locales, etc.).
- ◆ Lograr que las empresas económicas iniciadas por usuarios con el apoyo de los proyectos, se consoliden para producir y vender sus productos en forma autónoma. El concepto es que alcancen capacidad de autogestión, y puedan seguir creciendo sin apoyo de un proyecto.
- ◆ Lograr que las entidades prestadoras de servicios se hayan desarrollado el mercado y estén en condiciones de “vender” servicios sostenibles.
- ◆ Lograr que los recursos canalizados a fondos financieros por el proyecto sigan operando.

63. En la implementación se nota por lo general una insuficiente preocupación en las UPs y en otros actores, por lograr la sostenibilidad de sus acciones (en uno o en todos los niveles mencionados antes). Esto es explicable -aunque no justificable- en las etapas iniciales de ejecución, cuando la UP está principalmente preocupada por arrancar el proyecto y mostrar resultados. Sin embargo, si no se cuenta con una estrategia de ejecución en la cual la sostenibilidad de acciones reciba un importante énfasis, estas no se valoran y no se utiliza como criterio para seleccionar nuevas iniciativas sea de tipo productivo o de tipo fortalecimiento organizacional.

64. Se observa con más nitidez el problema de no incorporación de criterios de sostenibilidad, en los subproyectos económicos desarrollados para los pobres rurales, que representan las principales iniciativas del proyecto para reducir la pobreza. Muchos –tal vez la gran mayoría- de estos subproyectos no son viables económicamente y por tanto no son sostenibles. En algunos casos su falta de viabilidad se refiere a su escala muy pequeña o a que la actividad productiva y la comercialización del producto dejan rentabilidad muy baja. Es decir, que son iniciativas cuyo impacto en el bienestar de los campesinos es mínima o aún puede ser negativa, si les reduce la iniciativa para emprender futuras actividades.

65. Lo anterior se vincula con la capacidad organizativa, si una de las razones por las que la actividad promovida por el proyecto es de baja rentabilidad, es debido a que la organización de base de los usuarios es débil. A menudo los proyectos tienen iniciativas para fortalecer organizaciones y para mejorar la capacidad económica de las mismas, pero no se cuenta en la estrategia de ejecución con un enfoque que vincule claramente la necesidad de mejorar ambas capacidades a la vez.

66. **Apoyo para mejora de la sostenibilidad.** En el proceso de ejecución, es evidente el problema de la falta de sostenibilidad de los subproyectos como elemento central de la

estrategia de ejecución del proyecto en su conjunto y generalmente existe conciencia de que esta situación debe mejorarse. Para ello, tanto los proyectos como el FIDA, han solicitado a los TAGs y otros consultores ayudar a resolver este problema y se han desarrollado enfoques e instrumentos que pueden ayudar a mejorar la calidad de los subproyectos y así a hacerlos más sostenibles. Estas acciones necesitan recibir un apoyo explícito del FIDA y de la IC para que en proyectos en marcha se desarrolle mayor conciencia sobre el problema en niveles directivos de proyectos, ya que en algunos se continúan aprobando iniciativas de escasa trascendencia para el supuesto beneficiario y de poca o nula sostenibilidad una vez finalizado el financiamiento.

67. En síntesis, es necesario que el FIDA desarrolle un enfoque más sistemático sobre la construcción de sostenibilidad en los proyectos. Aspectos críticos son:

- ◆ En la etapa de preinversión de los proyectos, el Fondo debe incluir lineamientos para que en el diseño se establezcan un mayor realismo respecto a la viabilidad técnica y financiera de largo plazo de propuestas de inversiones y se incluyan criterios más estrictos cuando se determinan los beneficios y costos económicos del proyecto total.
- ◆ En los IIEA y durante las misiones de lanzamiento, debe hacerse énfasis para incluir la sostenibilidad de los subproyectos y del propio proyecto como un principio básico de la estrategia de ejecución y crear conciencia al respecto en la UP así como en los demás actores.
- ◆ La visibilización de la sostenibilidad como uno de los resultados fundamentales de los proyectos, requiere que se formulen criterios e indicadores de sostenibilidad, de manera que los ejecutores tengan siempre presente que este es uno de los objetivos a alcanzar.

5. Cambios en la forma de financiamiento de actividades económicas.

68. En los proyectos diseñados hasta los primeros años de la década de los noventa, el componente principal por lo general consistía en recursos para crédito a los productores, utilizando como canalizador y administrador de estos recursos a los bancos estatales de desarrollo agrícola en los países. Estos bancos en la mayoría de los casos mostraron no ser buenos administradores de los recursos dirigidos a la población pobre y enfrentaron enormes crisis institucionales y financieras en la época de los ajustes estructurales que realizaron la mayor parte de las economías latinoamericanas entre mediados de los ochenta y los noventa, por lo que varios cerraron sus operaciones. Ello significó una reducción en los bancos públicos que los proyectos podían utilizar para canalizar recursos de crédito, y esto llevó a que en los nuevos diseños de proyecto se buscaran otros canales para crédito, como bancos privados que tuvieran interés en fomentar el crédito agropecuario.

69. Paralelamente los proyectos de desarrollo rural en general, tanto los del FIDA como los de otras agencias enfrentaron críticas sobre cómo se desempeñaban los componentes de crédito, ya que estos mostraban niveles de mora muy altos, imposibilitando la

sostenibilidad de los fondos establecidos en fideicomiso con bancos públicos.²² Además prevalecía una visión muy sesgada hacia conceder crédito, sin que hubiera preocupación por establecer el ahorro y otros servicios financieros rurales, lo que restaba sostenibilidad a la actividad. La combinación de los factores anteriores y lo difícil que fue implementar soluciones alternativas como lo era estimular a bancos privados y otros intermediarios financieros a canalizar recursos al sector rural, llevó de manera paulatina, a que en el diseño de los nuevos proyectos del Fondo se hayan eliminando o reducido fuertemente la asignación de recursos nuevos para crédito para la producción.²³

70. En contraposición, hay instrumentos que han cobrado fuerza en el FIDA en el diseño de proyectos más recientes, como son los fondos de desarrollo rural o fondos comunitarios. Estos se establecieron desde los años ochenta para financiar cierto tipo de obras comunitarias que no eran sujetas de crédito, pero que eran importantes para generar beneficios sociales en la población. Poco a poco, el campo de estos fondos se ha ampliado para financiar vía transferencias a las comunidades, tanto para proyectos sociales como para financiar actividades productivas a fondo perdido.²⁴

71. Para la implementación de los proyectos recientes este cambio de crédito a transferencias, plantea problemas de estrategia y de operación importantes para la ejecución en los siguientes sentidos:

- ◆ Primero que todo, al hacer el cambio de crédito a transferencias, no se hace una distinción conceptual muy importante respecto al significado tan diferente que pueden tener los intereses de las organizaciones de base que reciben los recursos. Esto en el sentido que antes los fondos de transferencia eran claramente destinados a bienes públicos, es decir con objetivos sociales para la comunidad; mientras que en los nuevos fondos de desarrollo rural las transferencias se realizan tanto para bienes públicos como privados, en donde en estos últimos los beneficiarios son el grupo de interés, no toda la comunidad. El crédito en cambio es claro que beneficia sólo al grupo o individuos que los recibe y que debe ser repagado. El traspaso masivo de recursos no reembolsables para actividades productivas genera problemas con algunos países cuyas políticas no coinciden con las que está

²² Por ejemplo el Banco Mundial enfrentó los mismos problemas y como resultado de un informe de evaluación de las operaciones crediticias del Banco hecho en 1993, dejó de financiar el crédito rural en la región latinoamericana. El BIRF buscó introducir cambios macroeconómicos y en políticas financieras como abrir más los mercados a bancos privados (reduciendo incluso los bancos públicos) y mejorar las regulaciones financieras. Sin embargo, reconoce que aún no ha logrado los resultados esperados. Banco Mundial (2002), Reaching the Rural Poor: A rural development strategy for Latin America and Caribbean Region, p. 102-114.

²³ Comparando la cartera de proyectos en ejecución por el Fondo en América Central, hacia mediados de 1997, el 39% del costo total correspondía componentes de crédito. La cartera de proyectos del FIDA en la subregión a inicios de 2003, indica que sólo un 12% del total de recursos se dirige al crédito. En términos absolutos el monto asignado en la cartera actual, es la mitad del monto asignado en la cartera hace sólo cinco años.

²⁴ En la cartera de proyectos en América Central a mediados de 1997, no se identificaban los fondos comunitarios como un componente específico (aunque sí habían recursos para financiar obras comunitarias). En la cartera de proyectos en ejecución a inicios de 2003, estos fondos representan el 21% de los recursos totales asignados, compartiendo el primer lugar en importancia con componentes de transferencia de tecnología e investigación.

promoviendo el Fondo, y además puede generar confusión entre los usuarios en aquellos casos en que los proyectos realizan tanto actividades de crédito y transferencias en las mismas comunidades.

- ◆ En los proyectos en los cuales se da prioridad a capitalizar a las organizaciones de base a través de la transferencia de recursos, que son administradas por las mismas comunidades o por grupos de usuarios, con el objetivo de crear un capital semilla inicial, a menudo no hay claridad sobre qué instrumentos utilizar para asegurar que ocurra una capitalización equitativa al interior de los grupos, como tampoco hay claridad conceptual e instrumentos para realizar una recuperación de los recursos dentro del grupo, si así lo dispone el proyecto o las políticas nacionales.
- ◆ Existen casos de políticas nacionales que obligan a los proyectos que operan con transferencias, a que las organizaciones a las cuales les otorgan esas, recuperen los recursos que por su medio se transfirieron a sus asociados, y luego reпреstarlos para nuevas actividades. Un sistema como este es administrativamente complejo y pueden estarse creando condiciones para estimular a las organizaciones de base a asumir funciones cuasi-crediticias, aún cuando no cuentan con la capacidad administrativa ni la disciplina para intermediar recursos. El riesgo para estas organizaciones de asumir estas funciones es alto, y por tanto también lo es para el proyecto.
- ◆ El uso de transferencias puede suministrar una forma relativamente fácil de sortear las dificultades prácticas de buscar intermediarios financieros rurales, dispuestos a suministrar crédito a los usuarios de proyectos, pero esto a su vez puede atentar contra otras políticas del país de establecer sistemas sostenibles de servicios financieros en el largo plazo.
- ◆ Al reducir sustancialmente el crédito como mecanismo de financiamiento rural, sustituyéndolo por transferencias, parecen haberse debilitado los criterios para preparar los subproyectos a financiar y la calidad de los propios subproyectos, tanto en cuanto a su viabilidad económica, como sostenibilidad de las iniciativas ha desmejorado. Al no existir obligación de devolver los fondos otorgados para actividades económicas por el proyecto, esto puede inducir a que en organizaciones débiles, los fondos no sean utilizados de la mejor manera.

72. El tema de financiamiento es crítico para el desarrollo rural, pero las políticas actuales no permiten aún vislumbrar una solución para los pobladores de bajo ingreso y dispersos en áreas rurales. La falta de definición en los países y en las agencias financieras internacionales respecto a qué tipo de estrategias de financiamiento rural aplicar, agudiza el problema para los proyectos, que se enfrentan a mensajes de políticas a veces contradictorias durante la implementación.

73. La falta de claridad conceptual sobre para qué actividades y cómo utilizar los fondos de desarrollo rural o comunitario, además del gran volumen que estos representan

en algunos de los proyectos recientes, también aumenta el riesgo de implementación para el país y para el FIDA. Esto se vuelve particularmente importante en proyectos que tienen componentes de fondos de desarrollo rural y componentes de crédito, debido a la dificultad de diferenciar sus usos sin causar confusión en el grupo objetivo, respecto a porqué y cómo aplicar para unos o para otros. El problema se agudiza si la UP y los proveedores de servicios no tienen claro esa diferencia y la razón conceptual de la misma.

74. **Apoyo para buscar soluciones en cuanto al financiamiento rural.** Es claro desde el punto de vista de implementación de proyectos, que debe enfocarse el problema no como uno de crédito versus transferencias, sino de una manera más general de desarrollar una estrategia de financiamiento rural para los proyectos, que defina el papel de cada uno para financiar de manera eficiente las actividades económicas y sociales de los pobres rurales. Para ello el FIDA, a través de los IIEEA, el acompañamiento durante la ejecución y los TAGs cuyos ejes temáticos incluyen apoyo al financiamiento, deben desarrollar un planteamiento conceptual claro, respecto a los objetivos y enfoques metodológicos de las dos formas de financiamiento rural que tienen los proyectos, su complementariedad o no según las circunstancias y sobre los instrumentos más apropiados para su buena utilización.

75. Al contar con una definición de una base conceptual clara e instrumentos apropiados identificados, corresponderá a FIDA y a las IC:

- ◆ Asegurar la transparencia y calidad de los procesos de selección del personal responsable por los fondos de crédito y de transferencias; y
- ◆ Desarrollar programas de supervisión con personal especializado en financiamiento, para verificar que los lineamientos sean seguidos y para hacer un seguimiento y evaluación de resultados. Sobre la base de las indicaciones de estas misiones, los TAGs y consultores especializados apoyarían a los proyectos a implementar los ajustes necesarios a través de asesoría técnica y capacitación.

6. Escala de proyecto y las capacidades de implementación.

76. La capacidad de implementación se relaciona con el tamaño o escala del proyecto cuando se presentan situaciones, primero cuando el proyecto comprende una inversión muy grande para el contexto del país; y una segunda, cuando dentro de un proyecto se ha diseñado un componente muy grande respecto al resto.

77. En el primer caso, si un proyecto aporta grandes cantidades de recursos a un país y las capacidades de implementación son limitadas, debido a insuficiente personal en la UP, a debilidades de los proveedores de servicios y además a poca capacidad de planificar y dar seguimiento a múltiples pequeñas inversiones distribuidas en un territorio muy amplio, es necesario que la UP, la Institución Ejecutora nacional, el Fondo y la IC, todos comprendan los riesgos y tomen providencias para enfrentarlos.²⁵

²⁵ El tamaño promedio de los proyectos ha aumentado en los últimos años. Referido a la cartera de proyectos en América Central, en 1997 la cartera tenía un promedio de US\$ 17 millones de costo total por operación; mientras que en 2003, el promedio llegó a US\$ 20 millones por operación. Sin embargo, debe notarse que el promedio de los últimos 6 proyectos aprobados es bastante mayor, alcanzando US\$ 26.6 millones por operación o casi un 60% mayor al promedio en 1997.

78. En el segundo caso, cuando un componente cuya estrategia y operación no han sido probadas anteriormente y se le han asignado recursos importantes, aumenta el riesgo de implementación para la UP.²⁶ Esto sucede cuando en el diseño del proyecto se proponen desarrollar componentes en gran escala, sin incluir etapas piloto para ensayar con estas nuevas modalidades en escala reducida, antes de pretender aplicarlas a todo el proyecto.

79. **Apoyo para adecuar la escala del proyecto a las capacidades de ejecución.** Para los proyectos con estas características ya en ejecución, la asesoría para su mejor implementación, se debe enfocar a definir maneras de intervención apropiadas. Esto ha comprendido en ciertos casos, una revisión de la estrategia de ejecución, para establecer cómo se integran de forma armoniosa grandes áreas o grandes componentes. La revisión de la sostenibilidad de los subproyectos ya mencionados antes, en particular en cuanto al impacto que tienen sobre la población, y la capacidad de desarrollar subproyectos de impacto y sostenibles en gran escala, son aspectos sobre los cuales los proyectos han recibido asesoría del FIDA y los TAGs. Para nuevas operaciones en las cuales se planen grandes niveles de inversión, el FIDA deberá antes evaluar el desempeño en la ejecución y las estrategias utilizados por proyectos con características similares, así como de las capacidades de ejecución del país, antes de determinar la conveniencia o no de emprender el diseño de proyectos y componentes grandes.

7. Gerencia, planificación, seguimiento y evaluación.

80. Entre todos los factores críticos mencionados, posiblemente el que resume en sí mismo todos los demás es el de la capacidad de gerenciar bien el proyecto. A menudo hay muchos factores adversos del medio externo e interno del proyecto, pero una buena gerencia puede si no resolver todos los obstáculos, al menos puede permitir una implementación satisfactoria, con resultados positivos.²⁷ Las características de una buena gerencia son bien conocidas, partiendo por la selección de personal con experiencia y aptitudes para trabajar en equipo y con objetivos definidos. Las aptitudes y habilidades de delegación de funciones y de negociación con otros actores son atributos indispensables para los nuevos proyectos, con su enfoque de mayor descentralización y participación de actores en las decisiones. Un resultado esencial de la buena gerencia en la implementación, es un claro y firme liderazgo del director y su equipo gerencial, con capacidad de amoldar el diseño del proyecto a las realidades que se enfrentan en la ejecución, y ocasionalmente cuando las circunstancias lo requieran para el mejor desarrollo del proyecto, de sostener posiciones distintas de las de la institución ejecutora y del propio FIDA y la IC.

81. Como la capacidad gerencial es un atributo no muy común en las personas, y poco personal técnico y administrativo de las instituciones públicas de donde proviene la gran mayoría del personal, ha recibido capacitado en aspectos de gerencia, no es de extrañar que sea un factor crítico para la implementación. Ello repercute en los resultados de aseveraría

²⁶ Por ejemplo, en la cartera vigente de la subregión centroamericana, en 5 de los proyectos un solo componente representa entre 46% y 76% del costo total.

²⁷ Por gerencia se hace referencia al Director de proyecto y a su equipo inmediato de colaboradores, comprendiendo al menos al Administrador, a los jefes de componentes y al encargado de PS&E.

la mayoría de los proyectos y se relaciona con la capacidad o no de resolver con éxito los problemas tratados a lo largo de este ensayo y que por tanto no necesitan repetirse.

82. En relación al seguimiento y evaluación y más recientemente a la planificación también, el FIDA les otorga un papel de primera importancia como funciones básicas de apoyo a la gerencia. Inicialmente el enfoque del Fondo se centró en promover el uso del S&E para apoyar a la gerencia de los proyectos, con el objetivo de verificar el cumplimiento de metas y en general de la marcha del proyecto. Posteriormente se incluyó en el diseño de proyectos una función explícita de planificación que antes estaba implícita y se le asignó también a la unidad de S&E convirtiéndola en una de PS&E. Actualmente, en adición a estas funciones de PS&E, se enfatiza la sistematización del aprendizaje de experiencias y su aplicación, como nuevo elemento.

83. En la práctica de la implementación, la capacidad de PS&E en los proyectos ha sido por lo general un factor de debilidad importante. El uso que se hace de los instrumentos y resultados del PS&E dista mucho de lo deseable. Así por ejemplo, ya se ha hecho referencia abundante a lo poco desarrollado de las estrategias de ejecución y a esto se puede agregar el escaso uso de los planes anuales operativos como guías de ejecución. Esto se refleja en muchos casos en sistemas de S&E que ofrecen pocas orientaciones para corregir el desempeño y menos en medir resultados.

84. **Apoyo para fortalecer la Gerencia y PS&E en proyectos.** Las Unidades de Proyecto se han constituido bajo el supuesto de que existe capacidad gerencial disponible y por lo tanto, los contratos de préstamo establecen que al menos el director y a menudo también el resto del equipo gerencial debe reclutarse siguiendo procedimientos de selección de personal definidos y los nombramientos deben recibir la no objeción del Fondo. La necesidad de ofrecer a los proyectos un soporte a la gerencia a través de asesoría técnica y capacitación, comenzó a surgir desde finales de los años ochenta en FIDA y recibió un impulso con la creación de los primeros TAGs a inicios de los años noventa.²⁸ La contribución de estos TAGs en cuanto a apoyo a la gerencia de proyectos ha sido importante, pero adolece de una dirección más precisa por el Fondo para que los proyectos aprovechen las asesorías y capacitaciones ofrecidas de manera amplia, y especialmente enfocada a las necesidades específicas de cada proyecto.²⁹ Actualmente se ha revivido el interés en la capacitación en gerencia en PROCASUR y RUTA, y esto más el apoyo que el Fondo de para que los proyectos utilicen capacitación en gerencia dentro de un enfoque sistemático dirigido a proyectos en sus primeras etapas, debe llevar a mejorar los resultados.

²⁸ El FIDA estableció en América Latina TAGs como RUTA, CIARA y PROCASUR, para dar asistencia y capacitación a los proyectos en diversos aspectos y en África el programa AMTA, dirigido especialmente a aspectos gerenciales.

²⁹ RUTA por ejemplo llevó a cabo un programa de capacitación en gerencia de proyectos entre 1993 y 1998, pero recibió poca retroalimentación y apoyo por lo que se suspendió por unos años.

85. Desde muy temprano en el accionar del FIDA existió una preocupación por capacitar a los proyectos en aspectos relacionados con seguimiento y evaluación.³⁰ A partir de 1996 se estableció PREVAL, el TAG especializado en S&E, con el propósito de fortalecer capacidades en los proyectos para la generación y análisis de información sistemática sobre los resultados y el impacto que estas intervenciones en la reducción de la pobreza rural en la Región. La asesoría y documentación brindada a proyectos en temas de S&E por PREVAL y las capacitaciones conjuntas con PROCASUR y RUTA a través de Programas Intensivos en Seguimiento y Evaluación (PRISE), han permitido al personal de las UPs obtener conocimientos más precisos y plantear nuevos esquemas para sistemas de S&E. Además, la elaboración reciente (2002) por el FIDA de la “Guía para el S&E de Proyectos”, ofrece una herramienta flexible que debe servir para mejorar el desempeño de estas funciones.

86. Programas de capacitación como PRISE son fundamentales para introducir un enfoque conceptual uniforme respecto al S&E y para ayudar en el diseño de los sistemas respectivos en los proyectos. Si bien son necesarios dichos programas, no son suficientes para lograr mejorar de manera significativa los sistemas de S&E en lo que respecta a su contribución a la gerencia. Como se mencionó, mucho del personal realizando tareas de gerencia no ha sido expuesto a una capacitación en temas de S&E y del uso de estos en sus labores. Un reflejo de esto es que es común que se considere -equivocadamente- en la UP, que las responsabilidades por el S&E son tarea exclusiva del encargado de la unidad de S&E, sin visualizar que esta es una tarea que compete a todo el equipo gerencial. La poca familiaridad cultural con el manejo de mediciones objetivas de resultados como las promovidas por los sistemas de S&E y menos con poner en discusión los resultados, son características que deberán ser contrarrestadas por FIDA, las IC y los TAGs con asesorías integradas en gerencia, planificación y S&E, bajo términos de referencia acordados con las UPs de proyectos seleccionados. La prueba de este enfoque puede llevar a situaciones más satisfactorias en este campo.

8. Administración financiera interna ajustada a los requerimientos de los proyectos

87. Una administración financiera de buena calidad es un factor determinante para la correcta implementación de los proyectos. Este aspecto, sin embargo no ha recibido todo el reconocimiento que amerita tanto a nivel de los propios proyectos, como del Fondo y de las ICs. Este se requiere para ayudar al equipo gerencial de los proyectos (Directores, Administradores y otro personal ejecutivo de la UP y de las entidades coejecutoras), especialmente a los que se encuentran en la etapa inicial de ejecución, a incorporar un conjunto sistematizado de procedimientos para la asignación, uso y control apropiado de los recursos financieros.

88. Como en los proyectos recientes con financiamiento del FIDA en la región, se ha introducido la modalidad de tercerizar servicios a los usuarios de los proyectos, esto hace necesario que la administración financiera se adapte a esta nueva modalidad de ejecución.

³⁰ FIDA organizó eventos regionales de capacitación en S&E a partir de 1987 y estos se fueron ampliando en la medida que los TAGs y especialmente PREVAL fueron cubriendo esta temática en sus servicios de asistencia técnica y capacitación.

Se ha observado en ciertos casos un exceso de celo del personal de administración financiera, que impide descentralizar adecuadamente las decisiones y procesos establecidos en los diseños de proyectos.

89. **Apoyo para el fortalecimiento de la administración financiera.** Para otorgarle la relevancia del caso, la Oficina del Contralor del FIDA con apoyo de RUTA, desarrolló a partir de 1996 talleres sobre administración financiera, dirigidos a mejorar los conocimientos en este tema de Administradores y Directores de proyectos en la subregión centroamericana. La necesidad de sistematizar los conceptos, procedimientos e instrumentos relacionados con la administración financiera, llevó a ambas a elaborar en asocio con personal de los proyectos, de una “Guía Práctica” de administración financiera para proyectos FIDA en la subregión y posteriormente a una segunda actividad, dirigida a ofrecer lineamientos y programas de cómputo para integrar la contabilidad y presupuesto de manera más eficaz.³¹ Para 2003 se programa la actualización de la guía de administración financiera, con la finalidad de incorporar los nuevos enfoques de ejecución, así como nuevos procedimientos administrativos establecidos por el Fondo.

90. A nivel de la región en su conjunto, el Fondo debe analizar las demandas de los proyectos en el área de administración financiera, evaluar las actividades desarrolladas y sistematizar la aplicación de las experiencias e instrumentos derivadas de las mismas, a través de las misiones de supervisión, así como por medio de la asesoría técnica y capacitación que pueden ofrecer los TAGs. El proceso de lanzamiento de nuevos proyectos puede ser una ocasión propicia para informar y capacitar al personal gerencial y administrativo en estos aspectos.

III. DESAFÍOS FUTUROS EN LA IMPLEMENTACIÓN

91. El FIDA definió recientemente su estrategia para la reducción de la pobreza para la región, en la cual propone como elementos básicos de su accionar: el fomento de la capacidad de acción de los pobres; aprovechamiento de oportunidades del mercado para esa población; el dialogo con gobiernos para desarrollar un marco de políticas más favorables; desarrollar alianzas con otras entidades; y aprovechar las experiencias acumuladas.³² En relación con la implementación de proyectos, en dicha estrategia se subraya la flexibilidad con la que se ha tratado de ajustar el diseño y ejecución de proyectos a las condiciones de cada país y la capacidad del Fondo de aprender de sus experiencias. Indica además el importante papel que juegan en esta estrategia las donaciones para programas regionales (TAGs).

³¹ FIDA-RUTA, “Guía Práctica para la Administración Financiera de Proyectos Financiados por el FIDA” en 1999; y Proyecto Piloto de Contabilidad-Presupuesto Integrado en 1999-2000.

³² FIDA. Documento Estratégico Regional: Estrategia del FIDA para la Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, páginas 9-12.

92. Tomando en cuenta los enfoques de la estrategia del Fondo y el análisis anterior de la experiencia en implementación, entre los desafíos principales que enfrentan a futuro los proyectos y el FIDA para mejorar la implementación, se deben considerar los siguientes:

- ◆ **Reconocer que el problema de implementación de proyectos no es nuevo.** Los factores críticos que afectan el desempeño de proyectos no son nuevos y probablemente permanezcan siempre, aunque se debe luchar por atenuar sus efectos negativos. Quienes trabajan en implementación reconocen que los problemas son recurrentes y las soluciones propuestas lo son también. Es importante por tanto, dimensionar cuidadosamente los resultados esperados respecto a mejorar la implementación, para no generar falsas expectativas ni en los Gobiernos ni en las UPs y menos en el propio Fondo. En ese sentido es muy útil hacer una lectura de un trabajo realizado por Gow y Morss hace 30 años sobre los problemas de la implementación. Los factores críticos identificados en 1983, continúan siendo básicamente los mismos!³³
- ◆ **Necesidad de evaluar constantemente la introducción de componentes e instrumentos en el diseño de nuevos proyectos.** El Fondo está introduciendo nuevos componentes en el diseño de proyectos, en busca de probar instrumentos más eficaces para llegar con inversiones y servicios a los pobladores rurales. La ampliación en el uso de nuevos componentes, como son los fondos de desarrollo rural como mecanismos de transferencias en gran escala, requieren de un seguimiento continuo y una evaluación cuidadosa antes de proponer su uso general en los proyectos.
- ◆ **Diseñar los proyectos en relación a la capacidad de ejecución existente.** La ejecución de proyectos de desarrollo rural se vería facilitada en muchos casos si en la etapa de diseño, especialmente de los proyectos de ejecución descentralizada, se guardara una correcta proporción entre formulación cuidadosa de los objetivos, principios estratégicos y el esbozo de los principales instrumentos de ejecución, dejando una mayor libertad de parte de las UPs de diseñar y definir los mecanismos de ejecución específicos para asegurar que responden a las capacidades existentes de demanda y oferta de servicios, eso si todo sujeto a la consulta con los usuarios, a la aprobación de los órganos de dirección del proyecto y a recibir la no objeción del Fondo. El empoderamiento de la gerencia del proyecto, para que defina sus propias prioridades en asesoría y capacitación, forman parte de este proceso.
- ◆ **Incorporar la sostenibilidad como resultado explícito.** Aunque la sostenibilidad de las actividades generadas por los proyectos con la población objetivo, deben por definición ser sostenibles, esto no se aplica sistemáticamente. FIDA necesita establecer que la sostenibilidad de las pequeñas inversiones financiadas así como el desarrollo de las organizaciones de base que reciben apoyo, es un elemento central

³³ Gow, D. y Morss, E. "Problemas Críticos de la Ejecución de Proyectos, definición, manifestación y alivio". Washington. 1983. Los autores identifican como problemas críticos: la coordinación de actividades; la participación y descentralización; sistemas de información gerencial; escasez de recursos humanos; sostenibilidad de beneficios; diferencias de enfoques entre actores y la asistencia técnica externa.

de la estrategia de cada proyecto, y debe ofrecer lineamientos claros al respecto en los IEEA y a través de las misiones de supervisión y de los TAGs.

- ◆ **Establecer un proceso sistemático de asistencia a nuevos proyectos.** La asistencia recibida para la implementación en forma ad-hoc por los proyectos ha permitido dar respuesta a problemas puntuales. Una mayor sistematización de esa asistencia, basada en la experiencia acumulada con el inicio de operaciones de proyectos, podría tener resultados mejores si se planea como parte de los planes de implementación iniciales de proyectos. La etapa inicial de ejecución representa un momento especialmente útil para realizar asistencia y capacitación en implementación, sin negar su utilidad también para proyectos en fases posteriores. Para llevar esto a cabo, FIDA con los TAGs puede definir un contenido standard de capacitación a aplicar durante el lanzamiento del proyecto, lo cual le daría a este un carácter más formal y práctico. La formación del personal de la UP y de otros actores bajo estos lineamientos, puede suplir las deficiencias observadas en capacidades de gerencia, planificación y seguimiento.
- ◆ **Fortalecer las capacidades locales y de la UP de ejecución** El éxito de los proyectos se mide por los resultados que se observan continúan operando una vez finalizado la etapa de ejecución. Esto se logra sólo en cuanto las organizaciones de base logren alcanzar una capacidad de autogestión adecuada, y de que se haya desarrollado en la zona de proyecto un mercado de servicios técnicos y financieros que de sustento a las OBs. La capacitación de personal de las OBs y PSs para que asuman el control de estas acciones debe incorporarse como un elemento central de la estrategia. Esta se complementa con el fortalecimiento de los equipos de gerencia y otros miembros de las UPs, con la finalidad de que durante la etapa de ejecución, estos tengan la capacidad para transferir a las OBs y otros, las estrategias de ejecución, métodos de intervención e instrumentos que permitan una exitosa implementación postproyecto.
- ◆ **Un enfoque más integrado de supervisión y asistencia técnica.** Una de las maneras para mejorar la capacidad de implementación en las UPs, es que reciban mensajes coherentes entre sí de las misiones de supervisión de las ICs y del FIDA, así como de los consultores y TAGs que les ofrecen asistencia. Una mayor coordinación de esfuerzos puede lograrse al menos con los proyectos que inician, si desde el lanzamiento se establece en el plan de implementación inicial, las tareas que requieren asesoría técnica externa a la UP y quiénes la proporcionarían. Debe tomarse precauciones para que esto no corte las posibilidades de las UPs de solicitar apoyo para solucionar emergencias.
- ◆ **Coordinación de TAGs en apoyo a los proyectos.** Los programas de asistencia técnica (TAGs) son un instrumento innovador que FIDA ha utilizado de manera intensiva en la subregión. Las labores de los TAG en relación con los proyectos en marcha en los países, requiere de programación cuidadosa para evitar que las ofertas de los TAGs, consuman un tiempo y esfuerzo de parte del personal de los proyectos, que afecte negativamente su trabajo.

- ◆ **Desarrollar alianzas con otras agencias financiadoras.** El trabajar con otras agencias financieras y de asistencia técnica que trabajan en desarrollo rural, permite aprender de las experiencias de estos, comparar métodos e instrumentos e incluso proyectar experiencias del FIDA a otras agencias.

REFERENCIAS

Banco Mundial. (2002). Reaching the Rural Poor: A Rural Development Strategy for the Latin America and Caribbean Region. Washington. Julio 2002.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2002) Documento Estratégico Regional: Estrategia del FIDA para la Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. FIDA. Roma. Marzo 2002.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2002) Project Performance Portfolio Review. Latin America and the Caribbean. Interim Report 2002. FIDA. Roma. Septiembre 2002.

Gow, D. y Morss, E. (1983). "Problemas Críticos de la Ejecución de Proyectos, definición, manifestación y alivio" en Betancourt, E. Ed., Capacitación en Administración de Proyectos: Problemas de Implementación de Proyectos. Washington. OEA/ESAF/IDE-BM.

Linda Báez.(2000) Análisis de las Experiencias de Coejecucion en Proyectos FIDA en Centroamerica. RUTA. San José.

Real Academia de la Lengua Española. (1992) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Madrid. Edición 21.

FIDA-RUTA, (1999) "Guía Práctica para la Administración Financiera de Proyectos Financiados por el FIDA", RUTA. San José.

RUTA-SETEDER. (2003) "El Contexto Regional de los Proyectos FIDA en el Istmo Centroamericano: bases para una Estrategia Subregional. (borrador)". San José.

Jls/FactoresCriticosImplementProyFIDA170403