



Universidad Nacional de San Juan
Facultad de Ciencia Sociales



Programa de Estudios del Trabajo,
el Ambiente y la Sociedad (PETAS)

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas
Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad

“¿POR QUÉ FRACASAN LOS PROYECTOS? LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN EX ANTE EN EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS

por

Esteban Tapella ¹

Serie Documentos de Trabajo del PETAS

Febrero 2007

www.petas.com.ar

¹ Profesor de Planificación Social e Investigador del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Nacional de San Juan. etapella@gmail.com.

A modo de introducción

El presente es un breve y simple documento de apoyo destinado a técnicos y jóvenes profesionales que se inician en el campo del desarrollo local y rural con la responsabilidad de apoyar procesos organizativos y de participación social a partir de la formulación y ejecución de proyectos productivos y sociales. El documento surge a partir de innumerables consultas respecto a si ciertas iniciativas serán o no viables, si tal o cual proyecto puede o no lograr sus objetivos, o –por el contrario- tiene mayores o menores riesgos de fracasar. En síntesis, con el fin de profundizar en la temática de la evaluación de factibilidades de un micro proyecto y las razones que motivan el éxito o fracaso de iniciativas de escala local, se realizó una revisión de proyectos impulsados desde diferentes organismos nacionales y provinciales en el medio provincial, procurando generar un documento básico para orientar la práctica de estos jóvenes profesionales.

A partir del análisis de sistematizaciones de diversas experiencias concretas de proyectos, se ha procurado sintetizar acá las principales reflexiones que de éstas experiencias han surgido. En función de ello se han resaltado recomendaciones útiles a ser consideradas para la implementación de futuros proyectos, destacando un listado con posibles factores que contribuyen al éxito o fracaso de un proyecto. El abordar dichos factores, permitió relacionarlos con el análisis de las diferentes tipologías de factibilidades, ya que la evaluación de las mismas permite estudiar previamente las posibilidades para que un proyecto sea ejecutado sin problemas.

Este documento pretende ordenar y compartir los aportes que surgen de la revisión de experiencias concretas, a la vez que intenta servir como material de referencia didáctico para el análisis de factibilidades e identificación de factores de éxito y fracaso de los proyectos. En este sencillo documento se presentan -en un primera parte- algunos conceptos claves sobre la temática a abordar, de modo que permitan una mejor comprensión de la misma. Mientras que -en una segunda parte-, se hace hincapié sobre los factores de éxito y fracaso de proyectos. A modo de anexo, y a los efectos de revisar un caso típico de análisis de factibilidad (evaluación ex ante), se adjunta los Términos de Referencia del sistemas convencional de evaluación ex ante y estimación de riesgo global de los proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en argentina.

1. Análisis de Factibilidades e Identificación de Factores de Éxito y Fracaso de Proyectos

Los proyectos constituyen herramientas útiles, dado que permiten organizar una secuencia de actividades, articulándolas en forma lógica para alcanzar objetivos previamente determinados.

Con el propósito de disminuir el riesgo de fracaso de un proyecto, se realiza el análisis de *factibilidades* o *viabilidades*, el cual pretende –entre otras cosas- destacar la existencia de posibles factores que facilitan u obstaculizan el logro de los objetivos.

Vale decir, que un proyecto comprende un complejo proceso donde se vale de diversas instancias o fases a fin de garantizar el cumplimiento del objetivo. Es en la fase de *preinversión* del ciclo de vida del proyecto, donde se realiza por lo general, el análisis de las factibilidades mediante la evaluación denominada ex ante.

Tomando como referencia lo desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el estudio de las factibilidades también puede ser llamado *estudio preliminar*, ya que se refiere a las actividades que se llevarán a cabo para determinar las condiciones y los recursos humanos y materiales disponibles para sustentar el proyecto (IICA, 1993).

En tal sentido, analizar las factibilidades implica plantearse acerca de las posibilidades de realizar la acción propuesta sin dificultades y de que el proyecto continúe una vez que los apoyos externos desaparezcan. En otras palabras, significa interrogarse acerca de la conveniencia de implementar el

proyecto y si están dadas las condiciones mínimas para que los actores vinculados puedan darle sostenibilidad.

Es posible, destacar al menos siete tipos de factibilidades a ser examinadas para todo proyecto: **social, organizativa, macro-política, técnica, económica, financiera** y –más recientemente- **ambiental**. En los próximos párrafos, siguiendo lo abordado por Niewekerker (1992) y Román (1996), se hace una ligera explicación de cada una de ellas:

- *Factibilidad Social*. Busca evaluar la correcta identificación de la población beneficiaria según los criterios de elegibilidad del programa o institución que promueve el proyecto. Además, pretende conocer el ‘compromiso’ que los actores beneficiarios tienen *para y con* el proyecto. Implica plantearse acerca de los intereses comprometidos en el proyecto, es necesario preguntarse: ¿quiénes solicitan el proyecto?, ¿qué motivación existe por parte de los beneficiarios, en cuanto a sus necesidades, ideas, iniciativas, etc, para ejecutar el proyecto? Este análisis sirve para evitar que el proyecto surja desde la institución o sea externo a la comunidad (‘impuesto’); y también para asegurar que se contribuya a una búsqueda conjunta de las soluciones.
- *Factibilidad Organizativa*. Consiste en analizar la capacidad organizativa de todo el grupo beneficiario, es decir distribución de tareas, grado y tipo de participación de los miembros, espacios y formas de la toma de decisiones, la formalización y trayectoria de la organización que ejecuta el proyecto, etc. Una pregunta central a analizar es: ¿cuentan con la organización adecuada para llevar adelante el proyecto?
- *Factibilidad Macropolítica*. Es conveniente que el *medio político* sea favorable a la acción escogida o por lo menos neutro, es decir que no se entorpezca su desarrollo. En caso de no existir el apoyo político habría que proponerse conseguirlo mediante el transcurso del proyecto. Hay que destacar que el apoyo político no supone una identificación ideológica de los beneficiarios con los funcionarios de turno, sino la búsqueda de un compromiso y apoyo serio por parte de las instituciones responsables de la promoción y de las cuestiones sociales en una sociedad.
- *Factibilidad Técnica*. Se plantea la factibilidad de las acciones propuestas desde el punto de vista técnico, concierne también a la capacidad de los beneficiarios de apropiarse de la técnica o tecnología que supone el proyecto, recuperando a la vez los conocimientos de la comunidad dado que los aportes externos deberán complementarse con los de la comunidad. Por ejemplo, si estamos implementando un proyecto productivo con pequeños productores caprinos, y el mismo supone la adopción de una tecnología de producción de queso de cabra bajo estándares de calidad y bromatología legalmente dispuestos, debe evaluarse la capacidad de los pobladores para llevarlo a cabo y/o la existencia de instancias de capacitación y asistencia técnica específica para que el mismo sea posible durante la fase de operación.
- *Factibilidad Económica*. Se trata de la movilización de recursos (naturales y económicos) que posee el grupo beneficiario, y que se involucrarán durante la ejecución del proyecto. Siempre es preferible poner a disposición primero los recursos existentes en la comunidad, ya que esto facilitará la autosostenibilidad del proyecto. Consiste en evaluar la capacidad del grupo de beneficiarios y el proyecto para cubrir los costos de funcionamiento y asegurar la sustentabilidad económica durante la vida del mismo. Uno de los interrogantes a plantearse podría ser: ¿las actividades previstas están fundadas en un equilibrio económico que les permita durar?
- *Factibilidad Financiera*. Son los flujos monetarios que resultan de la utilización de recursos internos y externos. Es conveniente el uso de herramientas contables para su adecuada evaluación (presupuesto, plan de financiamiento, VAN, TIR, Jornal equivalente, etc.) a fin de estimar los ingresos y egresos referentes a las actividades a realizar. Se evalúa la capacidad de los beneficiarios y el proyecto para cubrir los costos y amortizar los créditos que hayan sido solicitados para el desarrollo del proyecto. En la medida de lo posible se deberá tender a un autofinanciamiento del grupo beneficiario.

- *Factibilidad Ambiental.* Enfatiza en cómo la acción elegida puede afectar el equilibrio ecológico, o –por el contrario- mitigar efectos negativos existentes sobre el medio ambiente. Es importante preguntarse si el medio soportará la acción prevista, contemplando esa viabilidad en un largo plazo. Cada vez más, los proyectos son evaluados ‘también’ por los efectos positivos que puedan lograr sobre el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

Cuando existe una evaluación positiva de las diferentes factibilidades, el proyecto es generalmente aprobado y se considera que existe alta probabilidad de éxito.

A partir de la revisión crítica de las experiencias analizadas se construyó la siguiente lista de factores de éxito y fracaso de proyectos.

2. Factores de fracaso y de éxito de los proyectos

En el campo del desarrollo existen innumerables experiencias o iniciativas de apoyo a pobladores en condición de pobreza. Cada vez con más frecuencia los equipos de promoción, organizaciones de beneficiarios y agencias de apoyo al desarrollo se preocupan por reflexionar sobre la manera como los proyectos fueron diseñados, formulados e implementados, incluso sobre cómo mejorarlos. Este conocimiento, una vez documentado, analizado, formalizado y compartido sistemáticamente, permite trascender el nivel práctico de cada experiencia, convirtiéndolo en un aporte teórico-metodológico útil para futuras intervenciones. De este tipo de análisis surgen respuestas, a partir de casos reales, a preguntas tales como ¿por qué fracasan los proyectos?, o ¿cuáles son los factores que pueden contribuir al éxito y fracaso de los mismos? Estos aprendizajes se presentan a continuación.

¿Por qué fracasan los proyectos?

Hablamos de ‘fracaso’ para referirnos a situaciones o condiciones que durante la ejecución de muchos proyectos han mostrado ser factores que condicionan su éxito o, dicho en otros términos, contribuyen al fracaso de las actividades y disminuyen las posibilidades de acceder a los objetivos planteados.

- *Identificación inadecuada del problema o problemas no sentidos por los beneficiarios.* Es decir que los problemas que el proyecto pretende resolver no son los reales problemas para sus beneficiarios. En tal sentido, el nivel de ‘compromiso’ con el proyecto será muy bajo y las posibilidades de éxito de sus actividades muy limitadas. Es importante resaltar aquí la figura de “falsos líderes comunitarios” quienes conforme a intereses propios y en función a su poder de control sobre la comunidad conllevan a escoger determinadas alternativas que no atienden a las necesidades reales o sentidas por la comunidad.
- *Objetivos demasiados ambiciosos.* Muchas veces en el afán de querer resolver ‘todos’ los problemas a los pobladores pobres, generamos proyectos con objetivos muy ambiciosos, o –dicho de otra forma- objetivos que son muy difíciles de lograr con los recursos que disponemos. Por ejemplo, sería muy loable que un proyecto de lechería caprina ‘saque’ a los pequeños productores de la pobreza y les mejore su nivel y calidad de vida. No obstante, lo común en el marco de las políticas sociales en los noventa (programas o fondos de emergencia social, focalizados en la pobreza y con baja disponibilidad de recursos) es que un programa para apoyar estos proyectos permita -en el mejor de los casos- aliviar el impacto de la crisis y crear sólo un ingreso complementario. En tal sentido, esta realidad, debe estar claramente expresada mediante los objetivos del proyecto y ampliamente reconocida por los beneficiarios. El creer que por sólo colocar objetivos ambiciosos el proyecto será un éxito, es un grave error en tanto crea falsas expectativas entre sus usuarios.
- *Falta de coordinación entre los beneficiarios, equipo de formulación y organismo.* Esto redundante claramente en problemas de ejecución. La falta de entendimiento y correcta articulación entre los diferentes

actores involucrados directamente con el proyecto lleva a pérdidas de tiempo y de recursos que, con el tiempo, no sirvan más que para desgastar el proyecto y sus beneficiarios, llevándolos la mayoría de las veces a un fracaso parcial o total.

- *Mecanismo de desembolso burocráticos.* Esta es la principal razón por la cual los beneficiarios pierden el ‘entusiasmo’ o el ‘compromiso’ con el proyecto. En muchos casos, desde la identificación y formulación del proyecto hasta su financiamiento transcurren varios meses y a veces hasta años. Esto -sin duda- atenta contra el logro de los objetivos, no sólo por el nivel de incertidumbre de sus beneficiarios, sino también porque los problemas están sujetos a procesos de cambio. En tal sentido, suele suceder que cuando ‘llega’ el financiamiento el problema ya no es el mismo para el cual se solicitaron los fondos.
- *Debilidad del organismo ejecutor.* Esto es muy común en los proyectos apoyados por instituciones estatales, las cuales están sujetas a los cambios en la conducción política (cambios de gobiernos y de funcionarios). Frecuentemente, una determinada área o institución que fue prioridad para una gestión de gobierno, deja de serlo para la subsiguiente; en tal sentido, pierde el apoyo y legitimación de las autoridades, lo que termina en un abandono de los proyectos que éstas estaban implementando. Muchos proyectos fracasa también por el famoso ‘clientelismo político’, del cual hay probadas experiencias. Esto se refleja claramente cuando ciertos gobernantes quieren ‘beneficiar’ sólo a ciertos sectores y de una manera poca ortodoxa. En tal sentido se desvirtúan los objetivos del programa y los proyectos por el ejecutado.
- *Problemas de formulación (tecnologías, costos, ingresos, etc).* Si bien durante los últimos diez años la mayoría de los recursos de la política social se han canalizado mediante proyectos, aún es importante el grupo de profesionales y técnicos intermedios que no tienen formación ni experiencia para operar bajo la lógica de ‘recursos concursables’ o la gestión centrada en proyectos. En tal sentido, muchos proyectos fracasan o no cumplen sus objetivos por problemas de formulación y diseño. La única y más eficaz herramienta para revertir este problema es: (1) la capacitación o entrenamiento permanente de los técnicos, y (2) la sistematización y aprendizaje que sepamos hacer de cada proyecto que hemos apoyado en terreno, sus logros y sus dificultades.
- *Ausencia o mal diseño de mecanismos de evaluación (ex ante, durante y ex -post).* A pesar de las críticas sobre los escasos fondos dispuestos por el estado o el sector privado (ONGs y organizaciones voluntarias), son muchos los millones de pesos que se emplean en ayuda al desarrollo y reducción de la pobreza. No obstante, muchas veces se conoce muy poco acerca del efecto real que los proyectos tendrán o tienen en los pobres. Es mucho lo que se dice pero poco lo que se hace respecto a la evaluación de los proyectos, sea esta en los momentos previos a la ejecución (evaluación ex ante) como durante la intervención (seguimiento), o bien al finalizar el proyecto (evaluación de resultados) o mucho tiempo después (evaluación de impacto, de procesos, etc.).

Muchas instituciones y responsables de proyectos se muestran reacios a realizar evaluaciones. En la mayoría de los casos esto sucede porque sus resultados pueden llegar a ser políticamente delicados o no deseados (especialmente si son negativos). Hay que resaltar, una vez más, que si la evaluación es adecuada y oportuna, y cuenta con el apoyo de las autoridades responsables, esta actividad puede constituirse en una herramienta muy poderosa para asegurar el logro de los objetivos del proyecto y la eficacia del programa. Para países y regiones como la nuestra, donde los recursos son escasos, la evaluación ex ante es sumamente relevante para conocer si los proyectos están bien o mal diseñados, si llegarán o no a los beneficiarios previstos, si se desaprovecharán o se despilfarrarán los recursos, etc. El conocimiento obtenido a partir de los resultados es también muy importante para el diseño adecuado de programas y proyectos futuros. Entonces, para evitar el fracaso de los proyectos debemos aprender a realizar preguntas como las siguientes: ¿Se podría diseñar mejor el programa o proyecto para lograr los resultados previstos?, ¿la intervención está produciendo los beneficios previstos y cuál fue el efecto general en la población? ¿Se están empleando los recursos en forma eficiente?, etc.

- *Proyectos con objetivos pre-definidos por los organismos asociados, sin considerar las características del contexto geográfico – social.* Esto es particularmente relevante en el escenario actual, donde se implementan proyectos a partir de programas altamente focalizados y centrados en resolver determinados problemas de los pobladores pobres. La forma de mitigar tal debilidad de este estilo de intervención, es la de adaptar y adecuar los programas a las particularidades regionales donde se interviene; y, al mismo tiempo, saber comunicar fehaciente-mente a los involucrados los alcances y límites de tal intervención. Lo ideal es adaptar el programa a las ‘demandas’ de sus beneficiarios, pero si esto no es posible, ya sea por condicionantes de la institución de apoyo o los organismos financieros, pues es necesario identificar a una población objetivo para la cual el proyecto sea de utilidad y su participación sea efectiva.
- *Plazos acotados en el proyecto, que dificultan el desarrollo para un proceso participativo.* Similar al caso de los desembolsos burocráticos, este es un problema real, sobre todo en programas de corto plazo. Lamentablemente esto no tiene una solución práctica, salvo modificar los términos del programa. Si el programa tiene plazos acotados y los mismos no se pueden modificar, hay que buscar la mayor participación posible –al menos- en las actividades donde tal aspecto ha sido contemplado en el diseño del programa.
- *Técnicos pocos comprometidos, que aceptan pasivamente las sugerencias del grupo beneficiario sin realizar un análisis crítico sobre la conveniencia de éstas, pueden llevar a escoger decisiones que no serán las convenientes para el logro de los objetivos propuestos.* Tal como acá se expresa, hay que evitar hacer de la participación de los beneficiarios una ‘dictadura popular’. Los técnicos han estudiado y se han formado en estos temas, por lo que tienen la obligación de ‘confrontar’ su propios saberes con los de los pobladores, buscando ‘construir’ el proyecto o descubrir en conjunto las soluciones, sin ‘dictar’ o ‘vender’ a los beneficiarios lo que hay que hacer o la manera d ponerlo en práctica.

¿Cuáles son los factores que contribuyen al éxito de un proyecto?

En primer lugar hay que resaltar que el tener en cuenta los factores de fracaso de proyectos y ser consecuentes con el análisis desarrollado anteriormente, ya es una forma de ‘garantizar’ el éxito de los mismos. No obstante se señalan aspectos importantes que deben ser tenidos en cuenta.

- Las técnicas participativas y de capacitación deben ser las apropiada para el grupo de beneficiarios, las mismas toman sentido a partir de la lógica y costumbres de la propia población⁴.
- Generar espacios de discusión y negociación con la comunidad, dando la oportunidad de explicitar intereses.
- En el caso de proyectos productivos, desarrollar una correcta selección de actividades a ser implementadas, que tiendan a presentar reales perspectivas de crecimiento económico.
- Detallar el funcionamiento de las actividades o metodología del proyecto. Es decir, no sólo pensar en ‘qué hacer’ sino también en ‘cómo hacerlo’.
- Dar un tiempo prudente para que la comunidad madure las propuestas presentadas; evitando la aparición futura de dudas, recelos, confrontaciones, entre ellos y técnicos.
- *Brindar asistencia técnica, formación y capacitación a los beneficiarios.* Estos servicios deben ser esencialmente actividades de tipo participativo. Deben ser entendidos como una acción educativa y su principal propósito debe ser que los beneficiarios y su familia aprendan y se apropien de nuevos conocimientos (tecnología) y experiencias.

⁴ Para profundizar sobre este tema, véase Tapella, E. (1995) "Metodologías Participativas en Trabajo Social". Documento de trabajo del Departamento de Servicio Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

Además, el técnico que apoya el proyecto –sabiendo que su vinculación con el grupo no es eterna- debe procurar que cada práctica desarrollada, consejo o recomendación, pueda seguir siendo aprovechado por los beneficiarios sin su presencia.

Las actividades, temas y hasta la metodología debieran tener como eje el proyecto que vinculó a los beneficiarios. La asistencia técnica y la capacitación debieran estar articuladas y relacionadas a las debilidades detectadas en el diagnóstico realizado para hacer el proyecto, y deben –sobre todo- apuntar a concretar los objetivos del proyecto y las demandas de sus actores. Aunque no siempre, pero muy recomendable es que la asistencia técnica y capacitación privilegie lo grupal sobre lo individual, y busque la forma de articular y potenciar ambas instancias. Esto no sólo tiene justificación por la necesidad de ser eficientes, sino que permite mayor sostenibilidad y apoya el desarrollo de la organización y capital social de los beneficiarios (Araoz y Tapella, 2002:24-5).

Conclusión

Tomando como referencia a Román (1996), un proyecto puede ser considerado como una “*fábrica de factibilidades*” que deben ir madurando con el tiempo. Es decir, un promotor de las potencialidades de los beneficiarios y su realidad ya que consiste básicamente en trabajar con las iniciativas y necesidades existentes. El reto es saber apoyar los proyectos correctamente.

El análisis de factibilidades constituye una parte fundamental en la formulación de proyectos, permitiendo construir la base de decisión para que un proyecto sea ejecutado. En el presente documento se han planteado diversas factibilidades a tener en cuenta para la ejecución de un proyecto. Resaltando lo desarrollado por el IICA, hay que decir que el objetivo del análisis de factibilidades consiste en organizar, presentar los antecedentes y la información socio-económica y técnica necesaria para sustentar un proyecto. El análisis de todas ellas son de suma importancia, pero existen algunas que son imprescindibles: (1) los fondos mínimos para sostener las primeras iniciativas (factibilidad económica – financiera), (2) la motivación o interés de la población por el proyecto (factibilidad social), y (3) la importancia de contar con un asesoramiento (factibilidad técnica), dado que son los equipos de apoyo quienes a través de las propuestas técnicas que presentan, promueven una mejor productividad, rendimiento, etc. Asimismo un inexistente o inadecuado asesoramiento técnico puede producir serios perjuicios en un proyecto.

En cuanto a los factores de éxito y fracaso, es importante resaltar que la temática no se agota aquí, dado que a medida que realizamos un análisis crítico del proceso de todo proyecto podemos rescatar innumerables factores que afectan al logro de los objetivos de un proyecto, como así también destacar aquellos positivos que favorecieron el alcance del mismo. El compromiso del técnico debe ser no sólo con los pobladores y el proyecto, sino con el aprendizaje que de él se deriva, para crecer y mejorar nuestra intervención en el futuro.

Referencias.

- Araoz, L. y Tapella, E. (2002) “Monitoreo de Proyectos del Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)”, Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación, Ministerio de la Producción. SAGPyA: Buenos Aires
- IICA (1993) *Proyectos de Inversión para Pequeñas empresas Rurales. Manual de Capacitación a Técnicos de Campo*, San José, Costa Rica.
- Nieuwerk, M. (1992) *Guía Metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo: De la identificación a la evaluación*, IEPALA.
- Podion (1996) *Planificación de proyectos y diseño de indicadores. Escuela de Liderazgo Democrático*, Colombia: fundación Social Universidad Pedagógica Nacional.

- Román, M. (1996) *Taller de formulación y evaluación de proyectos de inversión (primera parte)*, p 1–5, Cátedra Economía Agraria, UBA; Buenos Aires, Argentina.
- Tapella, E. (1995) "Metodologías Participativas en Trabajo Social". Documento de trabajo del Departamento de Servicio Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

Anexo: La Evaluación ex ante y estimación del riesgo global de Proyectos PNUD en Argentina

Introducción

Los Proyectos PNUD en Argentina son propuestos y formulados conjuntamente entre la contraparte nacional y el Área de Programa del PNUD.

El proceso de identificación, formulación y aprobación de proyectos, atraviesa por varias fases durante las primeras etapas del ciclo de vida del proyecto:

Etapas de Justificación

En esta etapa se realiza la presentación y análisis de la propuesta inicial de Proyecto. La idea de proyecto, presentada por la contraparte o generada en el PNUD, debe contener, al menos, el diagnóstico de situación, la descripción y fundamentación de la propuesta y un esquema global de actividades, productos y resultados. Se elabora un *Documento Conceptual* que sintetiza los aspectos críticos relacionados con la propuesta a fin de realizar un análisis de la viabilidad evaluando la adecuación a las necesidades del país, su articulación con las estrategias del Programa y las capacidades de la contraparte. Es un proceso interno del PNUD que posibilita continuar el proceso de formulación, y se registra en la *Minuta de Pre-Pac*. Ambos documentos de análisis preliminar, son insumos a considerar en la evaluación ex - ante.

Etapas de Definición

Formulación del Proyecto: la contraparte, con la asistencia técnica del cluster correspondiente del Área de Programa del PNUD elabora el Documento de Proyecto (PRODOC), de acuerdo a las Guías y Modelos corporativos.

Evaluación ex ante y estimación global de riesgo: la versión preliminar final del PRODOC es sometida a una evaluación ex ante realizada por un evaluador/a externo/a o por un funcionario del PNUD que no haya participado de la formulación, de acuerdo a los requerimientos especificados en el presente documento. El resultado positivo de la evaluación previa, habilita a la convocatoria del Comité Local de Evaluación de Proyectos (LPAC). En caso de que el proyecto no contase con condiciones mínimas para su aprobación, regresa a la etapa de formulación, o es cancelado.

Reunión del LPAC: El Comité Local de Evaluación de Proyectos está constituido por representantes de las distintas áreas de la oficina del PNUD, de la dirección del Proyecto y de la Cancillería. Tomando en consideración el documento de evaluación ex - ante, analiza el PRODOC y recomienda al Representante Residente su aprobación o no.

La evaluación ex ante constituye, en consecuencia, un paso esencial para la selección de proyectos, constituyéndose en un insumo fundamental tanto para la toma de decisiones respecto de la aprobación o no de un proyecto, cuanto para la adopción de medidas correctivas antes del inicio de la ejecución y la definición de riesgos a monitorear.

Contenidos mínimos de la Evaluación ex ante

La Evaluación ex ante debería abordar los siguientes aspectos clave:

- *Adecuación de la propuesta a las necesidades del país y los lineamientos estratégicos del PNUD en Argentina:* considerar la articulación de la propuesta con las políticas nacionales en el área de intervención, la definición de prioridades establecidas en la estrategia del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las líneas de acción transversales definidas por el PNUD.
- *Contexto político – institucional:* estimar en qué medida el marco político institucional en que se desarrollará el proyecto constituye un facilitador u obstaculizador de las actividades y procesos a desarrollar por el proyecto, tanto en sus aspectos político técnicos, normativos y financieros. Estimar en qué medida el proyecto constituye un desarrollo prioritario para el ámbito institucional en que se desarrollará.

- *Capacidad Institucional:* tanto desde el punto de vista de los antecedentes, experiencia, estrategias, prioridades y marco normativo de la agencia de gobierno, como de los arreglos institucionales específicos propuestos para la ejecución del proyecto, analizar la adecuación de la estructura organizacional propuesta de la Unidad Ejecutora (suficiencia de los recursos humanos y físicos previstos, existencia de un marco normativo, y correspondencia entre la organización propuesta y las funciones esenciales necesarias para el logro de los resultados del Proyecto).
- *Adecuación de la propuesta técnica a los objetivos y metas enunciados por el proyecto:* analizar la estrategia, especialmente la coherencia entre el análisis de necesidades, las prioridades estratégicas, productos y resultados esperados; la consistencia técnico metodológica entre resultados, actividades y productos, y la asignación adecuada de recursos, y la idoneidad y calidad de los mecanismos de ejecución.

En este marco, se señalan a continuación algunos contenidos básicos a considerar en el proceso de análisis del Proyecto:

- Análisis de resultados de evaluaciones y proyectos anteriores y del conocimiento acumulado en el campo de intervención, que permita apreciar si el proyecto constituye un medio adecuado para resolver los problemas identificados (localizar las dificultades de ejecución, datos sobre rendimientos físicos, resultados, etc., identificación de mejores prácticas) a fin de evaluar:
 - La pertinencia de la estrategia propuesta o su necesidad de modificación
 - La eficacia de los instrumentos
 - Los factores críticos que pueden incidir en la ejecución y la eficacia que se espera alcance el Proyecto
 - Los tipos de problemas que afectan a las posibilidades de monitoreo y evaluación
- Evaluación de la adecuación de la definición de ejes estratégicos y prioridades:
 - Analizar si se refleja una opinión solvente acerca de la pertinencia y viabilidad de los mismos.
- Evaluación de resultados esperados y justificación de la política y de la asignación de recursos financieros
 - Recabar información que permita apreciar en qué medida el proyecto, a través de sus resultados esperados, va a contribuir a la consecución de los objetivos nacionales y a las líneas de acción transversales
 - Analizar el peso otorgado a cada conjunto de actividades o componentes (incluida la asignación de recursos) y la combinación de estos con el resultado global del Proyecto y su articulación con los objetivos nacionales
 - Analizar las posibles sinergias o superposiciones del proyecto con otras iniciativas en desarrollo y su articulación con actores insoslayables para el desarrollo del proyecto.
 - Ilustrar la eficacia de estas opciones para los objetivos de desarrollo y en particular con la disminución de la desigualdad social y de género
- Evaluación del fundamento y la coherencia general de los objetivos, las actividades y los resultados esperados.
 - Por qué se han propuesto determinadas prioridades, actividades, productos y gastos
 - Coherencia lógica entre resultados, actividades, productos y recursos
- Evaluación de la adecuación de la cuantificación de objetivos y metas y de la pertinencia de los indicadores seleccionados para medir resultados y las realizaciones físicas.
 - Apreciación sobre la fiabilidad de la cuantificación de metas, acerca del sistema de información en relación con las necesidades de M&E

- **Apreciación sobre indicadores:** que se ajusten a necesidades de gestión y seguimiento, que reflejen una relación causal relativamente clara, que faciliten información desagregada por sexo y que no se encuentren fuertemente influidos por factores externos
- **Calidad de los mecanismos de ejecución y medidas de seguimiento.**

Los resultados del proyecto dependen también de la capacidad de gestión de los organismos ejecutores y de su articulación con los actores indispensables:

- Evaluar la adecuación y calidad de mecanismos de ejecución y las medidas de seguimiento y evaluación previstas y realizar recomendaciones para las mejoras necesarias, teniendo en cuenta la experiencia previa
- Clarificar las responsabilidades de gestión relacionadas con las actividades y resultados críticos del proyecto y la previsión de los recursos técnicos, físicos y humanos necesarios para el sistema de información que posibilitará el monitoreo y evaluaciones posteriores
- Evaluar la calidad de los mecanismos de control

Principales dimensiones y variables a considerar

| Dimensiones | Variables |
|--|---|
| Adecuación de la propuesta a las necesidades del país y a los lineamientos estratégicos del PNUD en Argentina. | <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación del objetivo general del proyecto a las prioridades y objetivos corporativos • Calidad de la fundamentación diagnóstica, análisis medios-fines • Coherencia de la propuesta en relación con las prioridades señaladas |
| Grado de contribución del proyecto a las líneas de acción transversales definidas por el PNUD | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades nacionales • Fortalecimiento de la apropiación nacional • Apoyo a un ambiente facilitador de políticas • Búsqueda de soluciones Sur-Sur • Promoción de la igualdad de género • Establecimiento de alianzas para lograr resultados |
| Contexto político - institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Contexto político • Marco político y normativo del sector público • Grado de prioridad asignado a los objetivos del proyecto en la política pública • Legitimación y apoyo • Sinergias o superposiciones del proyecto con otras iniciativas en desarrollo • Previsibilidad de financiamiento |
| Capacidad Institucional (Agencia de Implementación y Unidad Ejecutora) | <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de la inserción institucional del la UE de acuerdo a los requerimientos estratégicos, sustantivos y operacionales del proyecto. • Articulación de los resultados y estrategias del proyecto con las prioridades, estrategias y programación de la Agencia de Implementación. • Antecedentes de la Agencia de Implementación en el desarrollo de proyectos, en los aspectos de capacidad de gestión, incorporación de nuevas capacidades y sustentabilidad de los productos y resultados • Razonabilidad de la constitución de la UE. Contribuciones que la fundamentan. Previsiones de articulación con áreas regulares de similar competencia • Relación entre la disponibilidad histórica y actual de recursos financieros y humanos • Experiencia de articulación con los actores insoslayables para el desarrollo del proyecto • Existencia y adecuación del organigrama de la UE considerando las actividades estratégicas del proyecto y los requerimientos que estas plantean desde el punto de vista operativo |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de roles y funciones de las áreas, , específicamente de aquellas cuyo desempeño sea central para la ejecución en tiempo y forma de las actividades clave (contratos, adquisiciones, finanzas) y términos de referencia del staff clave • Consideración del equilibrio de género en el staff clave • Previsión de sistema de información adecuado a los requerimientos del Plan de Monitoreo • Inclusión de los recursos necesarios para la implementación del Plan de M&E • Procedimientos administrativos y normativa adecuada |
| Adecuación de la propuesta técnica a los objetivos y metas enunciados por el proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación y precisión en la formulación del problema a abordar, análisis de causas y efectos, alternativas, etc. • Pertinencia de las estrategias de intervención planteadas en relación con la problemática a abordar • Previsión de contribuciones técnicas sustantivas por parte del PNUD • Calidad de la formulación del plan de trabajo (resultados, productos, actividades y recursos) • Adecuación y pertinencia de las estrategias de intervención para la promoción de la igualdad de género. • Existencia y pertinencia de línea de base • Cuantificación de metas • Pertinencia y calidad del sistema de información y monitoreo, y del plan de comunicaciones (sistema de control interno) • Correspondencia entre el monto global del presupuesto y los objetivos, actividades y beneficiarios propuestos • Complejidad del proyecto |
| Adecuación de la estrategia prevista para la sustentabilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Previsión (programación y asignación de recursos) de transferencia de capacidades a la estructura regular durante todo el ciclo de vida del proyecto • Previsión de incorporación de los recursos humanos del proyecto a la estructura regular, que fueran necesarios para la continuidad de los procesos desarrollados |

Con el objetivo de estimar el riesgo global del proyecto, se seleccionaron los siguientes aspectos críticos:

| Dimensión/ Factor | Variables | Definición del Riesgo |
|---------------------------------|--|---|
| Contexto | Contexto político | El contexto político puede constituir un obstáculo para la ejecución del proyecto |
| | Contexto del sector público | El marco político normativo del área involucrada puede obstaculizar la ejecución del proyecto |
| | Previsibilidad del financiamiento | El financiamiento no está asegurado y la decisión se encuentra fuera del ámbito de las autoridades del Proyecto |
| Capacidad Institucional | Relevancia político-institucional de la Unidad Ejecutora | La escala político institucional de la UE no se adecua a la envergadura del proyecto |
| | Capacidad operacional (RRHH, materiales) | Los recursos humanos y materiales de los que dispone el área son insuficientes |
| | Procedimientos internos | Los procedimientos administrativos y de control interno no garantizan acabadamente la transparencia y eficiencia |
| Complejidad del proyecto | Presupuesto total | La complejidad del proyecto, por la cantidad de actores involucrados y/o la envergadura y cantidad de operaciones resulta de difícil ejecución dentro de los plazos previstos |
| | Cantidad de transacciones | |
| | Cantidad de adquisiciones mayores a 100.000 USD | |
| | Modalidad de ejecución | |
| | Número de áreas gubernamentales involucradas | |

| | | |
|--|---------------------------------------|--|
| | Número de Jurisdicciones involucradas | |
|--|---------------------------------------|--|

A continuación se presentan la *matriz* resumen de la evaluación ex ante y la propuesta de *metodología para la estimación del riesgo* global del Proyecto.

MATRIZ RESUMEN DE EVALUACIÓN EX ANTE

| Dimensiones | VARIABLES | Apreciación | Recomendaciones para la aprobación |
|--|--|--------------------|---|
| Adecuación de la propuesta a las necesidades del país y a los objetivos, prioridades y normativas del PNUD | <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación del objetivo general del proyecto a las prioridades y objetivos corporativos y del Programa de País • Calidad de la fundamentación diagnóstica • Coherencia de la propuesta en relación con las prioridades señaladas | | |
| Grado de contribución del proyecto a las líneas de acción transversales definidas por el PNUD | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades nacionales • Fortalecimiento de la apropiación nacional • Apoyo a un ambiente facilitador de políticas • Búsqueda de soluciones sur-sur • Promoción de la igualdad de género • Establecimiento de alianzas para lograr resultados | | |
| Contexto político - institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Contexto político • Marco político y normativo del sector público • Grado de prioridad asignado a los objetivos del proyecto en la política pública • Sinergias o superposiciones del proyecto con otras iniciativas en desarrollo • Legitimación y apoyo • Previsibilidad de financiamiento | | |
| Capacidad Institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de la inserción institucional del la UE de acuerdo a los requerimientos estratégicos, sustantivos y operacionales del proyecto. • Articulación de los resultados y estrategias del proyecto con las prioridades, estrategias y programación de la Agencia de Implementación. • Antecedentes de la Agencia de Implementación en el desarrollo de proyectos, en los aspectos de capacidad de gestión, incorporación de nuevas capacidades y sustentabilidad de los productos y resultados • Razonabilidad de la constitución de la UE. <p>Contribuciones que la fundamentan. Previsiones de articulación con áreas regulares de similar competencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relación entre la disponibilidad histórica y actual de recursos financieros y humanos • Experiencia de articulación con los actores | | |

| Dimensiones | Variables | Apreciación | Recomendaciones para la aprobación |
|---|--|-------------|------------------------------------|
| | insoslayables para el desarrollo del proyecto <ul style="list-style-type: none"> • Existencia y adecuación del organigrama de la UE • Descripción de roles y funciones de las áreas, términos de referencia del staff clave • Consideración del equilibrio de género en el staff clave • Previsión de sistema de información adecuado a los requerimientos del Plan de Monitoreo • Procedimientos administrativos y normativa adecuada. | | |
| Adecuación de la propuesta técnica a los objetivos y metas enunciados por el proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación y precisión en la formulación del problema a abordar, análisis de causas y efectos, alternativas, etc. • Pertinencia de las estrategias de intervención planteadas en relación con la problemática a abordar • Calidad de la formulación del plan de trabajo (resultados, productos, actividades y recursos) • Adecuación y pertinencia de las estrategias de intervención para la promoción de la igualdad de género. • Línea de base • Cuantificación de metas • Pertinencia y calidad del sistema de información y monitoreo, y del plan de comunicaciones (sistema de control interno) • Correspondencia entre el monto global del presupuesto y los objetivos, actividades y beneficiarios propuestos • Complejidad del proyecto | | |
| Adecuación de la estrategia prevista para la sustentabilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Previsión (programación y asignación de recursos) de transferencia de capacidades a la estructura regular durante todo el ciclo de vida del proyecto • Previsión de incorporación de los recursos humanos del proyecto a la estructura regular, que fueran necesarios para la continuidad de los procesos desarrollados | | |

ESTIMACIÓN DE RIESGO TOTAL DE PROYECTO

La estimación del riesgo total del proyecto es una conclusión de la evaluación ex ante, relativa a los aspectos considerados críticos: capacidad institucional, a elementos del contexto y a la complejidad técnica del proyecto. Es una medida “resumen” de algunas de las dimensiones y variables evaluadas con mayor profundidad.

Matriz de Análisis de las dimensiones o factores de riesgo

| Dimensión/ Factor | Variables | Definición del Riesgo | Ponderación | Nivel del riesgo | Incidencia de riesgo total | Medidas sugeridas para mitigar el riesgo |
|---------------------------------------|--|--|-------------|---------------------|-------------------------------|--|
| Contexto | Contexto político | El contexto político puede constituir un obstáculo para la ejecución del Proyecto | | | | |
| | Contexto del sector público | El marco político normativo del área involucrada puede obstaculizar la ejecución del Proyecto | | | | |
| | Previsibilidad del financiamiento | El financiamiento no está asegurado y la decisión se encuentra fuera del ámbito de intervención de las autoridades del Proyecto | | | | |
| Capacidad Institucional | Relevancia político-institucional de la Unidad Ejecutora | La escala político institucional de la UE no se adecua a la envergadura del proyecto | | | | |
| | Capacidad operacional (RRHH, materiales) | Los recursos humanos y materiales de los que dispone el área son insuficientes | | | | |
| | Procedimientos internos | Los procedimientos administrativos y de control interno no garantizan acabadamente la transparencia y eficiencia | | | | |
| Complejidad del proyecto | Presupuesto total | La complejidad del proyecto, por la cantidad de actores involucrados y/o la envergadura y cantidad de operaciones resulta de difícil ejecución dentro de los plazos previstos y / o con los recursos disponibles (institucionales, financieros, humanos, etc.) | | | | |
| | Cantidad de transacciones | | | | | |
| | Cantidad de adquisiciones mayores a 100.000 USD | | | | | |
| | Modalidad de ejecución | | | | | |
| | Número de áreas gubernamentales involucradas | | | | | |
| Número de Jurisdicciones involucradas | | | | | | |
| Riesgo Total | | | | | | |

El análisis de riesgo pondera la incidencia del riesgo en el Proyecto y estima el nivel (probabilidad de ocurrencia) del mismo. Se utilizará una escala numérica asignando un puntaje a cada Proyecto en base al siguiente esquema:

| Factor de Riesgo | Ponderación | Nivel de riesgo |
|--------------------------------------|-------------|---------------------------------|
| Contexto | 20 | Alto:1 Medio Alto: 0.80 |
| Capacidad Institucional del Ejecutor | 50 | Medio: 0.40 Medio bajo: 0.20 |
| Complejidad del Proyecto | 30 | Bajo: 0 |

El nivel de riesgo total que asume la Oficina Local al seleccionar un proyecto surge de la sumatoria de los resultantes de la multiplicación de los ponderadores de cada dimensión o factor de riesgo, por los niveles de riesgo de cada uno de ellos. En consecuencia **el proyecto calificado con 100 será el más riesgoso, y el calificado con 0 el de menor riesgo inherente.**

Ejemplo: si aplicáramos estos ponderadores y escalas a un Proyecto para el cual el equipo del PNUD o el evaluador externo consideran que el nivel de riesgo de cada factor es el siguiente:

Contexto: riesgo medio alto: 0.80
 Capacidad Institucional: riesgo medio: 0.40
 Complejidad del Proyecto: riesgo medio bajo: 0.20

Nos encontraríamos ante la siguiente situación:

| Factor de Riesgo | Ponderador | Nivel de Riesgo | Resultado |
|---|------------|-----------------|-----------|
| Contexto | 20 | 0.80 | 16 |
| Capacidad Institucional del Ejecutor | 50 | 0.40 | 20 |
| Complejidad del Proyecto | 30 | 0.20 | 6 |
| Estimación del Riesgo total del proyecto | | | 42 |