

MANUAL de MONITOREO de la EJECUCIÓN de PROYECTOS



MANUAL DE MONITOREO DE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS



Oficina de Relaciones Externas

Organización Panamericana de la Salud
Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la
Organización Mundial de la Salud
www.paho.org

Abril 1999

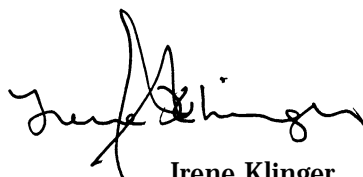
Prefacio

La introducción del Enfoque del Marco Lógico (EML) en la OPS hace unos años ha dado lugar a mejoras importantes en el área de diseño de proyectos. Las unidades técnicas y Representaciones han mejorado su capacidad para preparar proyectos, incorporando todos los elementos que proporcionarán mayores posibilidades para el logro de los fines y que harán el proyecto más atractivo ante la comunidad internacional. Los proyectos financiados con aportes externos son críticos en la prestación de la cooperación técnica de la OPS a los países, ya que nos permiten incrementar nuestra capacidad de respuesta a las demandas más allá de lo permitido por nuestros recursos regulares.

Contamos con un manual conocido como el "Formato Normalizado para el Diseño de Perfiles y Documentos de Proyectos de la OPS", que sirve de guía a nuestro personal y les proporciona los elementos mínimos para el diseño de un buen proyecto. Este manual está destinado a guiar paso por paso a los diseñadores del proyecto, asegurando que todos los elementos básicos de un buen diseño de proyectos estén presentes, incluyendo: la participación de todos los interesados, el establecimiento de fines y propósitos claros, la identificación de los supuestos y riesgos, la definición de los resultados esperados bajo el control de la gerencia, las actividades necesarias, los indicadores del progreso y los medios de verificación, etc.

Además, la OPS ha creado los mecanismos internos necesarios para el examen de proyectos mediante el establecimiento del Proceso de Revisión de Proyectos (PRP) y el Grupo de Revisión de Proyectos (GRP). Ambos le han permitido a la Organización tener una visión clara de los proyectos preparados por las diferentes estructuras orgánicas, su grado de desarrollo, su prioridad dentro de las Divisiones y de la Organización en su conjunto y su grado de avance en las negociaciones con la comunidad internacional. El GRP ha ofrecido una excelente oportunidad para la revisión por pares, para el desarrollo del personal en el diseño de proyectos, y para la identificación de las oportunidades para el trabajo interprogramático.

Conseguir el financiamiento para un proyecto no es suficiente. Es también necesario ejecutarlo bien, en forma oportuna y en conformidad con los compromisos adquiridos con los donantes y los beneficiarios. El monitoreo de proyectos durante su ejecución es un asunto crítico. Es un instrumento de gestión para seguir el progreso, de los proyectos en curso y es una parte integral de la ejecución de los proyectos. Según esto, los gerentes de proyectos deben elaborar un plan de monitoreo para permitirles cumplir con esta función con diligencia, supervisando la ejecución integral de los proyectos, incluyendo los aspectos técnicos y financieros. La gestión de proyectos es un área dentro de la Organización que necesita fortalecimiento. La finalidad de este manual, preparado por la Oficina de Relaciones Externas (DEC), es desarrollar algunos procedimientos estándares, tal como se hizo con el diseño de proyectos, para administrar la ejecución de los proyectos de cooperación técnica. El manual proporciona orientación sobre cómo monitorear los proyectos de modo de hacerlos más eficaces y facilita el seguimiento de los mismos. Una vez puesto en práctica, el monitoreo ahorrará tiempo y esfuerzo al gerente del proyecto y facilitará la entrega de informes de progreso de los proyectos a nuestras contrapartes. Buenos informes de progreso constituyen la base para el apoyo sostenido de la comunidad internacional.



Irene Klinger
Jefe, Oficina de Relaciones Externas

CONTENIDO

1. Introducción	1
1.1. ¿Qué es el monitoreo y por qué es útil?	1
1.2. Finalidad del manual	1
1.3. Cómo se relaciona el manual de seguimiento con otros documentos de la OPS	2
2. El ciclo de proyecto y el empleo de herramientas de evaluación	2
2.1. El proceso de planificación en la OPS	2
2.2. Ciclo de un proyecto	3
2.3. Terminología en español - inglés	3
2.4. Propósito de la evaluación ex ante, el monitoreo y evaluación ex post	4
3. La gestión de proyectos durante la fase de ejecución	4
3.1. El documento del proyecto	4
3.2. Preparación de planes de trabajo y presupuestos anuales	5
3.3. Responsabilidades del gerente del proyecto	5
3.4. El enfoque del marco lógico	5
3.5. ¿Hasta dónde llega la responsabilidad del gerente de proyecto?	6
4. El método de monitoreo	7
4.1. Revisión del convenio con el donante	7
4.2. Cómo formular un plan operativo	7
4.3. Elaboración de planes de trabajo anuales	9
4.4. Desglose del presupuesto del proyecto	9
4.5. Preparación de un plan de monitoreo	10
4.5.1. <i>Indicadores de desempeño y sus definiciones</i>	11
4.5.2. <i>Datos de referencia básicos</i>	11
4.5.3. <i>Metas de desempeño</i>	12
4.5.4. <i>Medios de verificación y fuente de datos</i>	13
4.5.5. <i>Método de recopilación de datos</i>	13
4.5.6. <i>Frecuencia y cronograma de recopilación de datos</i>	14
4.5.7. <i>Responsabilidades en cuanto a la obtención de datos</i>	14
4.5.8. <i>Plan de análisis de datos</i>	14
4.5.9. <i>Identificación de necesidades de evaluaciones complementarias</i>	14
4.5.10. <i>Planes para la comunicación y el uso de la información obtenida a través del monitoreo del proyecto</i>	15
5. Análisis de los resultados del monitoreo	15
6. La propuesta de medidas correctivas	16
7. Informes de progreso e informes anuales	16
8. Comentarios finales	17
8.1. Un método participatorio	17
8.2. Gestión orientada al logro de resultados	17
ANEXO I	
GUÍA CONDENSADA PARA EL MÉTODO DE MONITOREO DE LA OPS	19
ANEXO II	
FORMATO DEL INFORME DE PROGRESO ANUAL	22
LISTA DE ABREVIACIONES	24

1. Introducción

1.1. ¿Qué es el monitoreo y por qué es útil?

El *monitoreo* es una herramienta de gestión para controlar el avance de los proyectos en ejecución, según la idea básica de comparar su desempeño efectivo con los planes, y medir los resultados reales en función de los previstos.

El monitoreo es parte integrante de la ejecución de proyectos, no siendo más que una forma para controlar el avance de los proyectos en forma eficaz y proporcionar información sistemática, uniforme y fiable sobre el avance de los mismos.

Una vez establecido, el monitoreo le ahorra tiempo y trabajo al gerente del proyecto, y facilita el control y preparación de los reportes correspondientes. No aumenta la complejidad del proyecto, sino que permite hacerlos objeto de una gestión más sistemática y manejable.

El monitoreo le resulta útil al gerente del proyecto por distintos motivos:

- proporciona información para presentarla ante las entidades homólogas nacionales, la OPS y los socios de financiación externos en reuniones periódicas y en informes de progreso;
- proporciona una base para la toma de decisiones sobre las modificaciones que sea necesario hacer al proyecto, ya que tal vez haya que reajustar la utilización de recursos, modificar la escala de prioridades e introducir actividades nuevas. Así se le da mayor flexibilidad y agilidad a la gestión del proyecto;
- ayuda al gerente a:
 - mostrar resultados,
 - comprender y explicar a los demás lo que sucede en el proyecto y por qué se logran o no los resultados esperados,
 - presentar argumentos en favor de los cambios necesarios, y
 - fomentar la confianza a nivel de la alta gerencia de la OPS, las entidades homólogas nacionales y los organismos de financiación asociados;
- brinda mayores oportunidades para servir bien a la población destinataria, porque el efecto sobre la misma se analiza en forma reiterada.

1.2. Finalidad del manual

La gestión de proyectos es un ámbito del quehacer de la organización que debe fortalecerse. El presente manual tiene por objeto crear un procedimiento normalizado (estándar) para administrar la ejecución de los proyectos de cooperación técnica y proporcionar orientación sobre cómo realizar el seguimiento en forma que aumente la eficacia de la gestión de proyectos, facilite el control correspondiente y le dé mayor uniformidad a la presentación de informes.

El manual está organizado de tal forma que sea fácil de consultar. Después de los capítulos introductorios, que describen el monitoreo de los proyectos, su lugar en el ciclo del mismo y su empleo como herramienta de gestión, el método de monitoreo se explica en forma detallada (Capítulo 4). El Anexo 1 contiene una Guía condensada sobre el método de monitoreo de la OPS y el Anexo 2, un Modelo para los informes de progreso anuales.

1.3. ¿Cómo se relaciona el manual de seguimiento con otros documentos de la OPS?

Este manual se basa en varios otros documentos y sistemas vigentes de la OPS, con los cuales se relaciona estrechamente.

El AMPES (Sistema de programación y evaluación de la Región de las Américas), es decir, el sistema mediante el cual la OPS establece métodos de gestión para las tareas de planificación, programación, seguimiento y evaluación, proporciona el marco para este nuevo manual. Todos los lectores deben conocer el documento básico que explica la aplicación del AMPES, titulado Sistema de planificación, programación y evaluación de la cooperación técnica, AMPES (1998).

Otro documento que también ya se utiliza en la OPS es el manual titulado Formato Estandarizado para los Documentos y Perfiles de los Proyectos de la OPS (1994), que se relaciona con la etapa de diseño de un proyecto. Este nuevo manual debe considerarse como complemento elaborado en respaldo de la fase de ejecución de un proyecto.

Ambos manuales, y también el AMPES, se basan en el Enfoque del Marco Lógico (EML) para la gestión de proyectos. Se recomienda analizar el documento titulado Enfoque Lógico para la Gestión de Proyectos en la OPS (OPS/AD-DAP/94.01).

2. El ciclo de proyecto y el empleo de herramientas de evaluación

2.1. El proceso de planificación en la OPS

El proceso de planificación en la OPS, denominado AMPES, incluye cinco niveles de objetivos vinculados por jerarquía, y abarca las tres etapas de planificación indicadas a continuación:

- 1 *planificación de políticas,*
- 2 *planificación estratégica y*
- 3 *planificación operativa.*

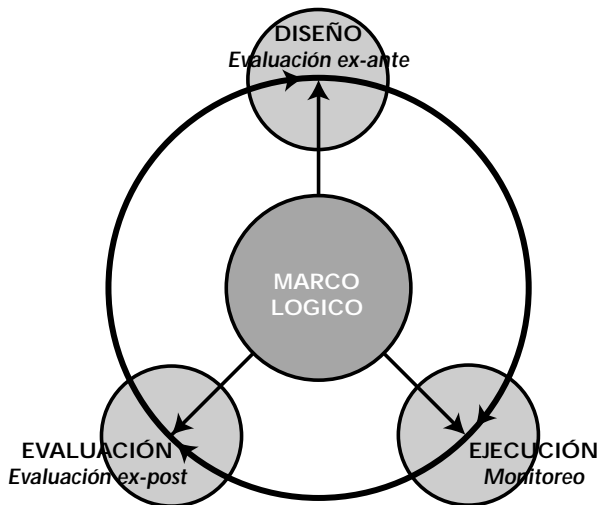
El presente manual se relaciona únicamente con la planificación operativa. La siguiente figura ilustra la jerarquía y los niveles de planificación.

AMPES

<i>Planificación de políticas</i>	Programas generales de trabajo Orientaciones estratégicas y programáticas (OEP)
<i>Planificación estratégica</i>	Presupuesto bienal por programas (BPB)
<i>Programación operativa</i>	Programa Semestral de Trabajo

2.2. Ciclo de un proyecto

La gestión de proyectos en la OPS abarca la responsabilidad de las tres fases del ciclo de un proyecto:



El gerente del proyecto necesita distintas herramientas analíticas para evaluar el proyecto en cada fase del ciclo:

- *evaluación ex ante* para la fase de diseño,
- *monitoreo* para la fase de ejecución,
- *evaluación ex post* para la fase de evaluación.

Hay que establecer una distinción clara entre los conceptos de evaluación ex ante, monitoreo y evaluación ex post. Su ubicación respectiva en el ciclo del proyecto se ilustra en la figura que aparece arriba.

2.3. Terminología en español - inglés

En español, la palabra "evaluación" se emplea a menudo para las tres actividades siguientes: evaluación, seguimiento y evaluación ex post. Para establecer una terminología clara y no ambigua se deben usar las siguientes palabras y expresiones en inglés y español, respectivamente:

	Inglés	Español
Fase de diseño	Appraisal	Evaluación ex ante
Fase de ejecución	Monitoring	Monitoreo
Fase de evaluación	Ex-post evaluation	Evaluación ex post

2.4. Propósito de la evaluación ex ante, el monitoreo y evaluación ex post

Una *evaluación ex ante* tiene por objeto evaluar la viabilidad de un proyecto propuesto, antes de que se tome una decisión al respecto. En su marco se analiza el proyecto y se comparan métodos y diseños alternativos, para terminar recomendando que el proyecto se ejecute según se lo ha propuesto, se modifique o no se lleve a la práctica. Para repetirlo, esta evaluación es la que a veces se denomina *evaluación ex ante*.

El *monitoreo* tiene por objeto orientar la ejecución de un proyecto hacia su finalidad y detectar cualquier problema que haga probable que el proyecto no logre los resultados previstos. Esta tarea supone un seguimiento periódico del avance técnico y los gastos financieros correspondientes, por medio del cual se comparan el desempeño y los resultados efectivos con los planes.

La *evaluación ex post* tiene por objeto mejorar el diseño, la estrategia y los procesos de cooperación para el desarrollo, aprovechando las lecciones dejadas por la experiencia. Este tipo de evaluación se realiza en los niveles más elevados de la jerarquía del proyecto, es decir, su objetivo y su meta.

El monitoreo y la evaluación comparten algunos objetivos:

- mejorar la gestión de los proyectos y velar por que se haga un uso óptimo de los fondos correspondientes;
- fomentar la responsabilidad y la transparencia en el proceso de gestión;
- asegurarse de que la cooperación técnica sea pertinente, eficaz y eficiente;
- proporcionar información bien fundamentada sobre el avance del proyecto y sobre los resultados que hay que notificar a los niveles más elevados de la Organización, los interesados directos y los socios financieros;
- aprovechar las lecciones dejadas por la experiencia, a fin de mejorar el diseño, la formulación y la gestión de los proyectos (aprendizaje organizacional).

Sin embargo, el monitoreo y la evaluación difieren en lo que hace a su oportunidad temporal y a los aspectos que tratan. La evaluación es más ocasional que el monitoreo y por lo general se realiza "después de terminado el proyecto" para analizar la repercusión a largo plazo de una intervención. En cambio, el monitoreo se hace periódicamente durante la ejecución de un proyecto, para evaluar su avance.

De aquí en adelante, el presente manual trata solamente el concepto de monitoreo y la herramienta que el mismo supone, es decir, el control del avance de un proyecto durante su ejecución.

3. La gestión de proyectos durante la fase de ejecución

3.1. El documento del proyecto

El documento del proyecto, que se elabora en la etapa final de preparación del mismo, es una descripción sistemática de dicho proyecto, incluidos un presupuesto y un cronograma, y tiene por objeto orientar la fase de ejecución. Constituye asimismo la base para los convenios oficiales que la OPS celebra con las entidades homólogas nacionales y con los socios de financiación externos.

3.2. Preparación de planes de trabajo y presupuestos anuales

El documento del proyecto abarca el plazo de este en su totalidad, y para traducirlo en programación operativa se debe desglosar en planes de trabajo y presupuestos anuales. Las tareas, actividades y gastos se programan en forma anual (o abarcando otro plazo elegido). De hecho, el plan de trabajo es un calendario de las actividades que deberán realizarse en un cierto período, y del gasto financiero estimado relacionado con dichas actividades, y en él se identifica asimismo al responsable de su ejecución.

El plan de trabajo y el presupuesto anual pasan a formar la base para el seguimiento del avance del proyecto. Estos se tienen que elaborar en colaboración con las entidades homólogas designadas (internacionales, nacionales y locales) y se presentarán tanto ante los niveles gerenciales más altos de la OPS como ante los socios de financiación externos.

3.3. Responsabilidades del gerente del proyecto

Para que un proyecto pueda ejecutarse en forma exitosa, los gerentes deben asumir las siguientes responsabilidades:

- administrar todos los recursos;
- producir los resultados (previstos) del proyecto;
- realizar un monitoreo tanto técnico como financiero;
- alertar a la alta gerencia cuando
 - existe incertidumbre en cuanto al logro de los resultados esperados
 - el proyecto adolece de problemas capaces de poner en peligro el logro de su objetivo
 - hay cambios en el entorno del proyecto que repercuten negativamente sobre éste;
- recomendar ajustes y medidas correctivas.

3.4. El Enfoque del Marco Lógico

El Enfoque del Marco Lógico (EML) para la gestión de proyectos proporciona los elementos básicos necesarios para diseñar proyectos complejos y facilitar su ejecución, monitoreo y evaluación. Es una herramienta que facilita la gestión de proyectos.

Se espera que los proyectos diseñados con el EML tengan *objetivos* bien formulados y metas cuantificables, para posibilitar el monitoreo de su avance y la evaluación de sus resultados. Hay que establecer *indicadores*, determinar *medios de verificación* y definir *supuestos* en forma explícita.

MATRIZ DEL EML PARA LA CONCEPCIÓN DE PROYECTOS

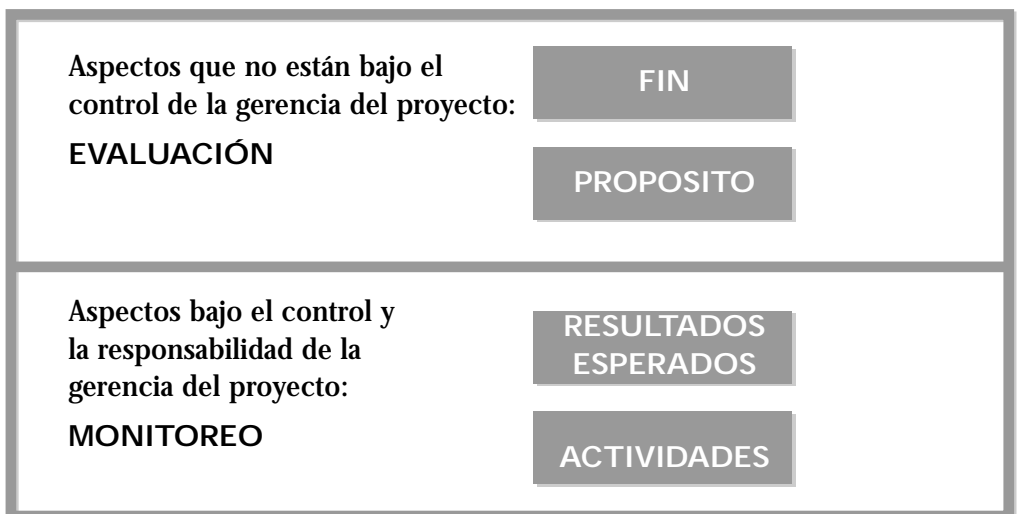
JERARQUIA DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS RIESGOS
FIN			
PROPOSITO			
RESULTADOS ESPERADOS			
ACTIVIDADES	Recursos		

3.5. ¿Hasta dónde llega la responsabilidad del gerente de proyecto?

La matriz del EML también define las responsabilidades relativas a un proyecto.

Los niveles más bajos de la jerarquía definida por el EML, que abarcan hasta los resultados esperados inclusive, están bajo el control de la gerencia. Por consiguiente, el gerente del proyecto es responsable del logro de los resultados esperados, debiendo dar cuenta de ello. Es lo que a veces se denomina contrato de gestión.

A su vez, el logro del propósito del proyecto depende en parte de factores que escapan al control del gerente del proyecto, por lo que este no puede hacerse responsable, ni rendir cuenta del logro del propósito del proyecto y, menos aún, del logro del fin. No obstante, el gerente del proyecto se compromete a trabajar en pro del logro de la finalidad y la meta del proyecto, y a informar a sus superiores si hay evidencias o probabilidad que lleve a temer por ese logro.



Según se indica en esta figura, el monitoreo debe centrarse en los niveles correspondientes a las actividades y los resultados esperados, mientras que las evaluaciones deben concentrarse a nivel del propósito del proyecto y posiblemente también a nivel de la meta.

4. El método de monitoreo

En esta sección se presenta ante el lector, en forma pormenorizada, un proceso típico de monitoreo.

4.1. Revisión del convenio con el donante

Para cada nuevo proyecto financiado por la comunidad internacional, habrá o un convenio específico para el proyecto, o un convenio marco que rige las relaciones con ese donante y que cubre más de un proyecto.

El gerente del proyecto debe familiarizarse con ese convenio para asegurar el cumplimiento de todas sus especificaciones, las que se han aprobado y firmado por el Director de la OPS o quien el designe. Los convenios de proyectos tienen cláusulas específicas en lo referente a las transferencias de los fondos, las estructuras para la ejecución de proyectos, el personal del proyecto, adquisiciones de insumos, relaciones con contrapartes nacionales, participación del donante en diferentes etapas, requisitos de presentación de informes, etc. Estos son todos elementos cruciales a ser considerados por el gerente del proyecto cuando se definen los planes de acción y cuando se monitorea su ejecución.

4.2. Cómo formular un plan operativo

Una vez aprobado el documento del proyecto se debe elaborar un plan operativo que abarque el período del proyecto en su totalidad. Esto significa que hay que delinear las actividades requeridas para lograr los resultados esperados, indicando su secuencia y cronograma y definiendo las fechas en que deben alcanzarse los resultados indicados. Un plan operativo simplificado y condensado se puede organizar de la siguiente manera:

4.3. Elaboración de planes de trabajo anuales

Con base en el plan operativo hay que elaborar planes de trabajo anuales en los que se especifiquen en mayor detalle la distribución cronológica de la ejecución técnica y los gastos financieros conexos. Se deben establecer un calendario de actividades y un presupuesto relacionados con las actividades planificadas y los resultados esperados. En lo que respecta al primer año, el plan debe ser pormenorizado y concreto; luego, hacia fines de ese año, se elabora un plan de trabajo más concreto para el siguiente, y así sucesivamente.

Para un año en particular enmarcado en el plan de trabajo hay que definir los siguientes aspectos:

- resultados esperados que hay que lograr sobre la base del documento del proyecto
- actividades que deberán realizarse
- tareas que deberán emprenderse
- costos, es decir, un presupuesto en el que se especifiquen los fondos requeridos para ejecutar el plan de trabajo anual.

El plan de trabajo forma la base para el monitoreo técnico.

4.4. Desglose del presupuesto del proyecto

El presupuesto del proyecto incluido en el documento del mismo indica los recursos financieros requeridos durante toda la duración del proyecto. Los costos correspondientes se calculan sobre la base de las tareas, actividades y resultados previstos. Luego, el presupuesto debe desglosarse por año o períodos más breves, a fin de mostrar qué recursos se necesitarán para cumplir con el plan de trabajo.

El plan de trabajo anual en el que se esboza la ejecución técnica debe ir acompañado de un desglose de los costos previstos en relación con las tareas, actividades y resultados esperados correspondientes.

A continuación se muestra como se ve un presupuesto simplificado del proyecto:

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	PRESUPUESTO TOTAL
Resultado 01				
Actividad 1				
Tarea 1				
Tarea 2				
Actividad 2				
Costo por año				

El gerente del proyecto necesita un presupuesto bastante detallado. Sin embargo, a los superiores y los socios de financiación les resulta más útil un presupuesto en el que los rubros aparezcan agrupados a nivel de actividades e incluso de resultados, pues ello les permite tener una visión sintética mejor.

El presupuesto constituye la base para el monitoreo financiero.

4.5. Preparación de un plan de monitoreo

Una vez elaborado el plan de trabajo hay que formular un plan de monitoreo, el cual debe enfocarse en el nivel de los resultados esperados, para comprobar si los mismos se logran, ver cuándo se logran dichos resultados y en qué medida se han logrado.

A los niveles de tareas y de actividades, el desempeño se verifica en función del calendario de actividades y el presupuesto, no requiriéndose ningún otro indicador. Se trata de una actividad directa y relativamente sencilla sobre la que este documento no se abunda en mayores detalles.

Un plan de monitoreo se utiliza para planificar, administrar y documentar el proceso de recopilación de datos, y permite velar por la recopilación periódica y oportuna de datos comparables. Asimismo, determina los indicadores que deberán hacerse objeto de monitoreo; especifica la fuente, el método y el cronograma de recopilación de datos, y asigna responsabilidades. El plan ayuda a mantener el sistema de monitoreo bien encaminado y a asegurarse de que los datos sean notificados en forma periódica a los encargados de la gerencia del proyecto.

Preferentemente, la elaboración de dicho plan debe realizarse dando participación a todos los interesados directos en el proyecto, especialmente a un representante del beneficiario, y al socio de financiación. En general, una comisión multipartita de dirección del proyecto o técnica, que incluya a representantes de todos los interesados directos, es un buen mecanismo participatorio para hacer un monitoreo del avance de un proyecto. Este esquema permite tener un criterio compartido sobre la planificación y sobre los indicadores del monitoreo, y ofrece asimismo la oportunidad para que todos los participantes intercambien puntos de vista sobre obstáculos y soluciones posibles.

Los siguientes elementos deben integrar el plan de monitoreo:

Planes para la obtención de datos:

- indicadores de desempeño y sus definiciones
- datos de referencia básicos
- metas de desempeño
- fuente de datos
- método de recopilación de datos
- frecuencia y cronograma de recopilación de datos
- responsabilidades en cuanto a la adquisición de datos.

Planes para el análisis y la notificación de datos y el empleo de información

- planes de análisis de datos
- identificación de necesidades de evaluación complementaria
- planes para la comunicación y el uso de la información obtenida en el proceso de monitoreo.

A continuación se explica cada uno de estos elementos y se ofrece cierto asesoramiento al respecto.

4.5.1. Indicadores de desempeño y sus definiciones

A los efectos del seguimiento, los indicadores no necesitan definirse más que para el nivel de los resultados esperados. En el plan de trabajo pueden haberse determinado ciertos indicadores preliminares, en cuyo caso deberían revisarse y, de ser necesario, complementarse.

Ejemplo:

PROPOSITO DEL PROYECTO	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADOR
La gestión de los servicios de salud ha mejorado	1. El período de espera de los pacientes se habrá reducido 30%	Medición del período de espera
	2. El personal médico habrá pasado a recibir 10% más de pacientes por día	Número de pacientes
	3. El nivel de satisfacción del usuario habrá seguido siendo el mismo	Opiniones de los pacientes

Los buenos indicadores comienzan con un enunciado claro de los objetivos o los resultados esperados. Cada indicador requiere una definición detallada en la que se especifiquen cantidad, calidad y tiempo. A la hora de seleccionar indicadores, las características más importantes son las siguientes:

- validez—que el indicador mida realmente aquello que se supone que debe medir,
- fiabilidad—que varias mediciones reiteradas den los mismos resultados,
- sensibilidad—que el indicador sea sensible a los cambios, y
- especificidad—que el indicador mida solamente los cambios relacionados con la intervención del proyecto en cuestión.

4.5.2. Datos de referencia básicos

Es casi imposible establecer metas o medir avances sin saber cuál es la situación de partida de un proyecto. Es por ello que antes del comienzo del mismo hay que establecer datos de referencia básicos que reflejen, con la

mayor fidelidad posible, el valor de cada indicador al principio del proyecto. Esos datos básicos serán el valor en función del cual se medirán los cambios durante todo el período abarcado por el proyecto.

Ejemplo:

En un proyecto destinado a aumentar la producción triguera de los pequeños agricultores (resultado esperado) resulta fácil, por lo menos en teoría, establecer el nivel de referencia básico, a saber, el nivel de producción triguera al comienzo de un proyecto, que especifique la calidad del trigo.

Cuando los resultados esperados son de carácter más cualitativo, como por ejemplo "mayor conocimiento de las prácticas higiénicas relacionadas con el uso del agua", el establecimiento de un punto de referencia básico requiere un poco más de imaginación.

4.5.3. Metas de desempeño

Las metas representan el nivel y el cronograma exacto de los resultados que se espera lograr con un proyecto. Mientras el indicador define la forma en que se ha de medir el desempeño según una escala o dimensión, la meta determina el nivel planificado específico del resultado que se debe lograr en un plazo determinado.

Ejemplo

Si el resultado esperado es "reducir 30%, en un plazo de dos años, el período de espera de los pacientes", se pueden establecer las siguientes metas provisionales: "reducción de 10% en el período de espera medio, para el mes de julio del primer año; reducción ulterior de 10% para el mes de enero del segundo año y, por último, reducción adicional de 10% para el mes de julio del segundo año".

Una meta final es el valor planificado de un indicador para la culminación del proyecto o el período de planificación. Si ese plazo resulta demasiado prolongado, conviene establecer metas provisionales o, como se las denomina a menudo, hitos.

Ejemplo:

Resultado esperado: "Acceso a un agua potable limpia para 80% de la población rural de la provincia de Santa Clara".

Al comenzar el proyecto, sólo 50% de la población tiene acceso al agua limpia (valor de referencia básico). El proyecto se ha planificado para un plazo de siete años. Su objetivo final es el nivel de 80% que debe haberse alcanzado al cabo de dicho plazo. En este caso quizá convenga fijarse metas intermedias, por ejemplo 60% tras dos años, 70% tras cuatro y 80% al cabo de los siete.

Conviene utilizar una curva acumulativa para ilustrar las metas intermedias y la final. Dicha curva pasará a ser una buena base para realizar una comparación con los logros reales del caso.

4.5.4. Medios de verificación y fuente de datos

Los medios de verificación permiten comprobar el estado de los indicadores, y se deben definir en la matriz de EML del documento del proyecto. Si esto no se hace, o si se seleccionan indicadores nuevos, los encargados de la gestión del proyecto deben establecer medios de verificación.

La fuente de datos es el lugar donde se encuentran los datos que permiten verificar el estado del indicador. Puede ser una institución que se encarga de recopilar datos, o bien un sistema para dicha recopilación establecido por el proyecto. Es importante poder usar habitualmente la misma fuente, porque el cambio de fuente de datos para el mismo indicador, con el tiempo, puede dar lugar a incongruencias y errores de interpretación. Por ejemplo, si los cálculos estimados de las tasas de mortalidad infantil basados en unas encuestas nacionales por muestreo se dejan de lado en favor de cifras estimadas basadas en las estadísticas de inscripciones hospitalarias, se puede llegar a tener una falsa impresión de cambio.

Dos ejemplos

RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	FUENTE DE DATOS
La mortalidad de niños en edad preescolar se habrá reducido 20% en tres años	Índice de Mortalidad Infantil	Estadísticas de mortalidad	Oficina de Estadísticas Nacionales
Mejor gestión de los servicios de salud	Disminución del tiempo de espera de los pacientes. Se estarán recibiendo más pacientes.	Planilla de monitoreo de los tiempos de espera	Estadísticas sobre el número de pacientes y el tiempo de espera, correspondientes a 10 centros de salud seleccionados.
	Aumento de la satisfacción de los clientes.	Niveles de satisfacción	Cuestionarios a los clientes a su salida

4.5.5. Método de recopilación de datos

Se debe especificar el método de recopilación de datos para cada indicador, señalando si se trata de recopilación de datos primarios o si se basa en datos secundarios.

Para la recopilación de datos primarios hay que tener en cuenta:

- la unidad de análisis
- las necesidades de desglose de datos (por sexo, edad, grupo étnico, ubicación)
- las técnicas de muestreo
- las técnicas o los instrumentos para adquirir datos.

Para los indicadores basados en datos secundarios se deben proporcionar tanto el método de cálculo de los puntos de datos del indicador específico como las fuentes de información. Asimismo, hay que suministrar detalles suficientes sobre el método de recopilación o cálculo de datos, para poder repetirlo si se quiere.

4.5.6. *Frecuencia y cronograma de recopilación de datos*

Para poder medir el avance de un proyecto, los sistemas de seguimiento deben recopilar periódicamente datos comparables. ¿Con qué frecuencia hay que recopilar datos? No hay respuestas generales a esta pregunta. Según el indicador, tal vez convenga hacerlo con una frecuencia trimestral, anual, o incluso menor. Por ejemplo, como los cambios son lentos, los datos sobre fecundidad se pueden recopilar cada cierto número de años, mientras que los correspondientes a la distribución y venta de anticonceptivos se pueden obtener en forma trimestral.

Cuando se planifican la frecuencia y programación de la recopilación de datos, los factores importantes a tener en cuenta son las necesidades de los encargados de la gestión del proyecto para una toma de decisiones oportuna, y los momentos de decisión dentro del ciclo del proyecto.

4.5.7. *Responsabilidades en cuanto a la obtención de datos*

La responsabilidad de la adquisición oportuna de datos a partir de su fuente se debe asignar claramente, en función de cada indicador, a una persona, equipo u oficina específica, determinándose asimismo la modalidad de registro de datos.

4.5.8. *Plan de análisis de datos*

En la medida de lo posible, conviene planificar con antelación no sólo la recopilación de datos, sino también su análisis, notificación, examen y empleo, a fin de determinar las técnicas de análisis de la información y los formatos que se usarán para su presentación.

4.5.9. *Identificación de necesidades de evaluaciones complementarias*

Las evaluaciones de los proyectos en curso deben realizarse solamente cuando los resultados del monitoreo indican que hay problemas u obstáculos importantes que vuelven más improbable el logro de la finalidad del

proyecto. Por ejemplo, si no se entienden a fondo las razones por las que no se alcanzan las metas, conviene programar evaluaciones para investigar y analizar el proyecto.

4.5.10 Planes para la comunicación y el uso de la información obtenida a través del monitoreo del proyecto

La planificación de la forma en que se va a utilizar la información obtenida con el monitoreo resulta crucial para una gestión eficaz. Básicamente, la información se puede usar de tres maneras, es decir, para:

1. influenciar las decisiones de gestión;
2. escribir informes de progreso, semestrales o anuales, dirigidos a los superiores, las entidades homólogas nacionales y los socios financieros; y
3. compartir la información con los interesados directos para su discusión y análisis.

5. Análisis de los resultados del monitoreo

El análisis de los resultados del monitoreo supone, básicamente, comparar el desempeño real con los planes, y los gastos reales con el presupuesto, analizando cualquier desviación o discrepancia. Ello se puede expresar tanto en palabras como mediante cuadros y diagramas. Por lo general, los cuadros y gráficos resultan más fáciles y rápidos de interpretar, e ilustran claramente la comparación entre planes y resultados.

Ejemplo:

ADiestRAMIENTO DE TRABAJADORES DE SALUD

Número planificado	Número real de trabajadores adiestrados	%	Costo presupuestado US\$	Costo real US\$	%
180	162	90%	8.600	10.100	116%

En este caso la ejecución técnica, es decir, el número de trabajadores de salud adiestrados, es apenas 90% del nivel esperado, mientras que el costo excede 16% la cifra presupuestada. Dicho sobrecosto puede obedecer a razones válidas, que hay que explicar, o bien pueden existir problemas que obliguen a modificar la organización del adiestramiento.

Las discrepancias y deficiencias pueden obedecer a problemas o situaciones inherentes al proyecto, como su organización, sus sistemas administrativos, el cambio de los coordinadores/gerentes del mismo o la escasez de personal.

También existe la posibilidad de que hayan resultados decepcionantes, como demoras o sobrecostos, que pueden deberse a situaciones o cambios en el entor-

no del proyecto, como trastornos políticos, desastres naturales, leyes nuevas o inflación creciente. Estos últimos factores se relacionan con las hipótesis y la evaluación de riesgos que deben examinarse en la fase de concepción del proyecto.

6. La propuesta de medidas correctivas

En función de los resultados del análisis, el gerente del proyecto puede optar por proponer medidas correctivas, mejorar el diseño del proyecto o rectificar la asignación de recursos. Tal vez deban hacerse reajustes en el marco operativo o la asignación de responsabilidades. Los resultados del monitoreo ayudarán a justificar dichas medidas.

7. Informes de progreso e informes anuales

Los resultados del monitoreo deben incorporarse en informes periódicos y tenerse en cuenta al formularse nuevos planes de trabajo. Los informes siempre deben relacionarse con el documento del proyecto y con la matriz de EML presentada en dicho documento.

Hay dos temas básicos que se deben tratar en los informes:

- la ejecución técnica — en relación con el plan anual, y con énfasis en el nivel de resultados esperados, más que en los niveles de actividades y tareas;
- la ejecución financiera — en relación con el presupuesto y, concretamente, con los costos previstos para alcanzar los resultados esperados y realizar las actividades.

La notificación sobre ambos aspectos debe estar sincronizada, al comparar el grado de ejecución técnica con la utilización de fondos. El gerente del proyecto tiene la responsabilidad de velar por que se dé esa correspondencia.

El seguimiento de la ejecución técnica proporciona al gerente del proyecto elementos para la notificación de los factores técnicos, mientras que el sistema financiero de la OPS (División de Presupuesto y Finanzas) le suministra la información financiera.

Los requisitos de presentación de informes de los socios financiadores externos se definen en los convenios respectivos entre la OPS y el socio o parte contratante. Dichos requisitos varían en cierta medida en cuanto a frecuencia, contenido y nivel de detalle.

Es importante que los informes estén bien estructurados y que sean concisos y concretos. El objeto es proporcionar una panorámica del avance del proyecto, de la medida en que se han logrado los resultados esperados, de los problemas surgidos en la ejecución y el entorno del proyecto, y de las perspectivas para el próximo período que será objeto de un informe. Conviene evitar un nivel de detalle excesivo.

La estructura de los informes no se debe modificar durante el plazo de vigencia del proyecto, manteniéndose asimismo el nivel y las categorías de notificación para facilitar las comparaciones correspondientes.

8. Comentarios finales

8.1. Un método participatorio

La experiencia demuestra que los métodos de diseño, monitoreo y evaluación centrados en las personas mejoran el sentido de pertenencia y fomentan la sustentabilidad de las intervenciones. Los métodos participatorios conducen a una identificación mayor, resultados mejores y más duraderos, y un nivel compartido de compromiso y responsabilidades.

Como contrapartes naturales y pertinentes, los miembros del personal y los representantes del grupo destinatario deben participar en la planificación y realizar actividades de seguimiento, interpretando datos, analizando resultados y estudiando las razones por las que éstos se logran o no. Además de sus ventajas inmediatas, un método de esa índole también resulta beneficioso, porque permite establecer capacidad nacional en el ámbito del monitoreo.

8.2. Gestión orientada al logro de resultados

El monitoreo del avance de un proyecto es parte integrante de la gestión del mismo, y constituye una herramienta útil que no dificulta ni complica esa gestión. Por el contrario, el establecimiento de un sistema eficaz de seguimiento es algo que, a la larga, rinde sus frutos. Es una forma de administrar los proyectos en forma más efectiva e inteligente.

El monitoreo le ahorra tiempo y esfuerzos al gerente del proyecto, y aumenta la eficacia del control y la notificación o reportaje de proyectos.

El monitoreo es una manera de saber y entender lo que sucede en el proyecto, y de controlarlo. Los resultados sirven de base para las decisiones con respecto a la necesidad de reprogramación y/o reasignación de los recursos humanos y financieros. El monitoreo le permite a la alta gerencia obtener información pertinente y oportuna sobre el avance del proyecto y sobre cualquier dificultad surgida en el mismo.

Dentro de la jerarquía del EML, el monitoreo debe centrarse en el nivel correspondiente a los resultados esperados, que es un nivel bajo control de gestión. El documento del proyecto y, en especial, la parte relacionada con los planes de trabajo anuales, constituye la base para hacer el monitoreo del avance del proyecto.

"Monitoreo" significa comparar el desempeño real con los planes, e incluye dos clases de vigilancia diferenciadas, pero vinculadas entre sí: la ejecución técnica del proyecto y los gastos financieros relacionados con la misma. Ambos aspectos del monitoreo y reportaje deben llevarse a la práctica en forma sincronizada.

Los resultados del monitoreo serán aportes valiosos en las evaluaciones futuras del proyecto.

El monitoreo eficaz aumenta la calidad de la gestión de proyectos, constituye un paso lógico en el desarrollo institucional de la Organización y hará de la OPS una entidad más responsable y atractiva como socia de los organismos de cooperación externa.

ANEXOS

ANEXO I

GUÍA CONDENSADA PARA EL MÉTODO DE MONITOREO DE LA OPS

1. PREPARACIÓN DEL PLAN DE MONITOREO

1.1 Revisión del convenio del proyecto

Asimile todos los aspectos relacionados con los requisitos de la ejecución y reportaje del proyecto que aparecen en el convenio firmado con el donante. ¿Cuáles son los compromisos? ¿Qué procedimientos de adquisiciones? ¿Con qué frecuencia se harán las transferencias de fondos? ¿Qué estructura de ejecución deberá establecerse? ¿Con qué frecuencia se deben enviar los informes? ¿Cómo el donante participará o no durante la vida del proyecto?

1.2 Examinar la matriz del EML del proyecto

¿Qué "resultados esperados" deben lograrse?

1.3 Examinar el plan de trabajo para el año en curso

¿Cuáles son las actividades previstas para el año?

¿Cuál es el gasto previsto (presupuesto) para el año?

¿Qué deberá haberse logrado para fines de año?

1.4 Revisar y definir indicadores para hacer un seguimiento del avance a nivel de los "resultados esperados"

¿Cuáles son los indicadores mediante los cuales se puede hacer un monitoreo del avance?

¿Qué metas se han establecido (a nivel de los resultados esperados) para:

- lograrlas para el final del proyecto
- lograrlas para fines de año (metas intermedias o hitos)

<i>Resultados esperados</i>	<i>Meta para el final del proyecto</i>	<i>Meta del primer año</i>	<i>Resultado del primer año</i>	<i>% de la meta alcanzada en el año</i>
01				
02				
03				

1.5 ¿Cuáles son los medios de verificación de los indicadores seleccionados?

1.6 ¿Qué fuentes de datos deben usarse?

1.7 ¿Quién es responsable de la recopilación de datos?

2. RECOPIACIÓN DE DATOS DE CONFORMIDAD CON EL PLAN DE MONITOREO

3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE MONITOREO

3.1 ¿Grado de ejecución técnica?

3.2 ¿Grado de ejecución financiera?

3.3 Unificación y comparación de los datos de ejecución técnica y financiera

ADIESTRAMIENTO DE TRABAJADORES DE SALUD

<i>No. planificado</i>	<i>No. real de trabajadores adiestrados</i>	<i>%</i>	<i>Costo presupuestado US\$</i>	<i>Costo real US\$</i>	<i>%</i>
180	162	90%	8.600	10.100	116%

3.4 Ejecución técnica: ¿se produjeron desviaciones y discrepancias con respecto a los resultados planificados?

- A nivel de los "resultados esperados"
- A nivel de las actividades

3.5 Ejecución técnica: análisis de desviaciones y deficiencias

- ¿Se registraron problemas dentro del proyecto (diseño, organización, entidades de contraparte, personal, etc.)?
- ¿Se registraron problemas en el entorno del proyecto, fuera del control de los encargados de su gestión?
- ¿Se produjo algún resultado inesperado, sea positivo o negativo?

3.6 Ejecución financiera: desviaciones con respecto al presupuesto

- A nivel de los resultados esperados
- A nivel de las actividades

	Primer año del presupuesto	Gasto real	Gasto como % del presupuesto
<i>Resultado esperado 01:</i>	100	90	90
<i>Actividad 1</i>	25	25	100
<i>Actividad 2</i>	40	36	90
<i>Actividad 3</i>	35	29	83

3.7 Ejecución financiera: análisis de los gastos por encima o por debajo de lo previsto

4. MEDIDAS PROPUESTAS

- ¿Medidas inmediatas?
- Ajustes al plan de trabajo del año siguiente
- Ajustes al presupuesto del año siguiente

5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

ANEXO II

FORMATO DEL INFORME DE PROGRESO ANUAL

Preferentemente, el informe debe limitarse a 10 páginas, sin superar en ningún caso las 15. De estimarse pertinente y necesaria más información, se debe presentar en anexos al informe.

1. RESUMEN EJECUTIVO

Principales logros del proyecto, problemas, resumen, ejecución financiera y propuestas futuras (una página).

2. INTRODUCCIÓN-CONTEXTO

Breve historia del proyecto, indicando el contexto político y socioeconómico en el que se ejecuta.

Esta sección no debe exceder una página, a menos que hayan ocurrido cambios que afecten la ejecución del proyecto (elecciones, desastres naturales o guerra, por ejemplo).

3. POLÍTICAS NACIONALES PERTINENTES Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LAS RELACIONES DEL PROYECTO CON LAS CONTRAPARTES NACIONALES Y LOCALES

Una página como máximo.

4. AVANCE DEL PROYECTO

Esta sección debe basarse en la matriz del EML, y sus notas aclaratorias no deben exceder tres páginas.

- 4.1 Describir en qué medida se lograron los resultados esperados, usando los datos surgidos del monitoreo del proyecto. Hacer referencia a indicadores buenos. Explicar toda demora, desviación y diferencia del desempeño real en comparación con los planes, formulando comentarios al respecto. Indicar y analizar problemas, deficiencias, errores, etc., y proponer medidas correctivas.
- 4.2 Indicar en qué medida los resultados esperados contribuyen en forma efectiva al logro de la finalidad del proyecto. Señalar si, o en qué medida, el entorno del proyecto (es decir, lo que escapa a su control) ha afectado al mismo en forma positiva o negativa. ¿Se ha producido algún resultado imprevisto, sea positivo o negativo?
- 4.3 Evaluar el avance desde el punto de vista de la gestión del proyecto, por ejemplo, haciendo comentarios sobre la organización, el marco operativo y los sistemas administrativos del proyecto, así como sobre lo adecuado del personal, tanto en el seno de la OPS como en el de la institución contraparte.

5. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA

Esta sección no debe exceder dos páginas.

- 5.1 Analizar los gastos como porcentaje del presupuesto, por actividad correspondiente al plan de trabajo. Si lo solicita el donante, incluir asimismo los componentes del presupuesto de la OPS. En el caso de proyectos que comprenden a varios países, incluir cuadros por país, además de un cuadro unificado.
- 5.2 Utilizando el informe oficial de la Sección de Presupuesto e Informes (ABF/ABU), mostrar el grado de ejecución técnica y financiera consolidando para ello los datos de una y otra índole. Explicar y comentar cualquier desviación. Sugerir las medidas correctivas que sean necesarias. No se trata aquí de una auditoría, sino más bien de un análisis del avance del proyecto en relación con la utilización de los fondos correspondientes, con la finalidad de determinar si es necesario reasignar partidas o reajustar el calendario de actividades.
- 5.3 Incluir una gráfica financiera que muestre:
 - a) el aporte de la OPS, incluidos los recursos provenientes de los socios de cooperación externa;
 - b) el aporte de la(s) entidad(es) homóloga(s) nacional(es).
- 5.4 Todos los datos mencionados deben presentarse para el año para el que se hace el informe, y acumularse durante el plazo de vigencia del proyecto; asimismo, se deben vincular con el documento y presupuesto originales del proyecto.

6. PROGRAMACIÓN FUTURA

Proponer el plan de trabajo para el año siguiente. En los proyectos que abarcan varios países, incluir uno por país.

Sólo es necesario formular comentarios si se introducen actividades nuevas o se proponen cambios a nivel de las actividades o el presupuesto contenidos en el documento original del proyecto.

7. COMENTARIOS ADICIONALES

Sólo se requieren comentarios adicionales de haber asuntos pertinentes o importantes que todavía no se hayan tratado en el informe.

(El presente anexo está basado en el formato desarrollado antes por la Oficina de Relaciones Externas, al que sólo se le han hecho cambios menores.)

Lista de Abreviaciones:

ABF/ABU	Sección de Presupuesto e Informes
AMPES	Sistema de Planificación, Programación y Evaluación de la Cooperación Técnica
BPB	Presupuesto Bienal por Programas
DEC	Oficina de Relaciones Externas
EML	Enfoque del Marco Lógico
GRP	Grupo de Revisión de Proyectos
OEP	Orientaciones Estratégicas y Programáticas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PRP	Proceso de Revisión de Proyectos



Oficina de Relaciones Externas

Organización Panamericana de la Salud
Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la
Organización Mundial de la Salud
525 Twenty-third Street, N.W. 20037, U.S.A.

Abril 1999