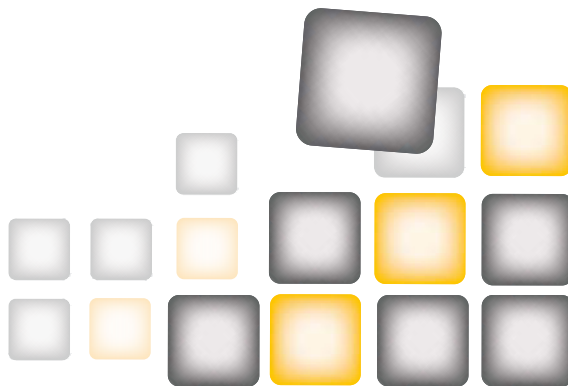




Guía para la elaboración de



Proyectos de Inversión para el desarrollo local

Guía para la elaboración de Proyectos de Inversión para el Desarrollo Local:

Documento elaborado por:
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas - AME
Centro Internacional de Gestión Urbana - CIGU

ISBN: 978-9978-92-477-8

Quito, DM, marzo 2007

Más información:
www.ame.gov.ec

Índice

Presentación	5
1. Definiciones básicas	11
2. Estructura de los proyectos de desarrollo	25
3. Los proyectos municipales de desarrollo	31
3.1 Marco General	31
3.2 Articulación de los proyectos municipales	35
3.3 El origen de los proyectos municipales	39
4. El ciclo de vida de los proyectos	47
5. La formulación de los proyectos	53
5.1 La identificación inicial de los proyectos	54
5.2 El perfil del proyecto	57
5.3 Elaboración del perfil	67

6. Los estudios de pre-factibilidad y factibilidad	71
6.1 Pre-factibilidad	71
6.2 Factibilidad	73
6.3 Evaluación de los estudios de factibilidad	75
6.4 Validación	79
7. La ejecución y operación	81
7.1 Ejecución	81
7.2 Seguimiento	82
7.3 Operación	83
7.4 Evaluación	84
Bibliografía	87

I

Presentación

El presente documento forma parte de una serie de publicaciones técnicas, con una temática complementaria, elaboradas por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME. La primera es la Guía Conceptual y Operativa del Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Módulo 1, que se aplica como marco de referencia, respaldo y sustento de la asistencia técnica para la formulación, actualización e implementación de Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC. La segunda es una Guía de Procedimientos para la Actualización de PDEC; la tercera es una Guía de Procedimientos para la Implementación Estratégica Integral de PDEC; la presente es una Guía para la elaboración de Proyectos de Inversión para el Desarrollo Local.

Estas herramientas de trabajo están dirigidas específicamente a autoridades, personal y técnicos de gobiernos locales, así como a representantes de organizaciones involucradas en procesos de desarrollo canto-

nal, profesionales, facilitadores y especialistas quienes por sus funciones tienen directa responsabilidad en la adopción de decisiones para la asistencia técnica o gestión de planes de desarrollo, programas y proyectos, de conformidad con las previsiones de ley.

El conjunto de publicaciones, producidas en un útil formato de bolsillo, tiene el propósito de brindar orientaciones de carácter práctico y aplicabilidad directa en las tareas cotidianas de los usuarios. De manera breve se han incorporado algunos fundamentos conceptuales y teóricos de sustento a los temas tratados, privilegiando la presentación de orientaciones operacionales requeridas para su aplicación en la realidad de cada circunscripción local.

En los contenidos se han incorporado resultados de experiencias prácticas y lecciones obtenidas en los aspectos específicos que se analizan. Sin embargo, de manera enfática se plantea la necesidad de evitar una aplicación mecánica de las orientaciones provistas y, por el contrario, se recomienda una prolija reflexión para su adaptación creativa a la problemática de la situación específica, en base de un cabal conocimiento de la realidad de los hechos sociales locales.

Se espera contribuir a satisfacer la necesidad urgente y generalizada, que tiene la mayor parte de municipios del país, para generar, fortalecer y mejorar sus capacidades técnicas y políticas para enfrentar la gestión de planes, programas, proyectos y acciones, con respuestas acertadas a las

demandas de la población. Se busca además que las mismas sean socialmente consensuadas, financieramente viables, técnicamente consistentes, operacionalmente sostenibles, y sobre todo, que generen los resultados, efectos e impactos para el bien común y el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.

La serie plantea poner en práctica programas y proyectos identificados en los Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC y sus Estrategias Globales de Desarrollo, EGD, en los cantones que cuenten con dichos instrumentos de planificación y gestión u otros de naturaleza similar que, por diversas razones, no se consigue aplicarlos debidamente - a pesar de plantear respuestas a necesidades sentidas o incluso contar con los recursos para su ejecución - por no contar entre otras cosas, con procedimientos para la concreción y materialización de programas y proyectos.

Más significativamente, se espera contribuir a evitar errores derivados de decisiones sobre proyectos sin viabilidad social, económica, ambiental, operacional, técnica o financiera, que dejan muchos anhelos truncados. La descoordinación de recursos, obras excesiva o insuficientemente dimensionadas, o peor aún, inversiones públicas que no funcionen debidamente o dejen de hacerlo en poco tiempo por múltiples razones, son algunos de los principales errores a ser enfrentados.

De esta manera, se busca brindar a los gobiernos locales y a sus autoridades un instrumental que oriente sus valiosas iniciativas, sustentándolas

en una planificación consensuada de largo plazo, facilitando la gestión y obtención de recursos de inversión de fuentes externas y locales, para la construcción de estrategias endógenas, competitivas y geopolíticas de futuro, así como la provisión de servicios, que integren y articulen un desarrollo nacional equitativo.

La ausencia de proyectos, debidamente elaborados y suficientemente sustentados, es la causa más usual para que diversas fuentes potenciales de financiamiento - dentro o fuera del sector público, tanto nacionales como de la cooperación internacional - difieran o descarten muchas de las solicitudes presentadas por gobiernos locales, con las consecuencias de postergación de un desarrollo integral sostenible, la desatención de problemáticas, necesidades críticas y el desaprovechamiento de los recursos existentes.

En este mismo sentido, se espera que el instrumental elaborado también fortalezca la gestión administrativa, financiera y operacional interna de los gobiernos cantonales, incorporando mecanismos de racionalización, efectividad y eficiencia para que todos los recursos locales disponibles sean debidamente incorporados y coordinados para construir los planteamientos de desarrollo establecidos. Esto comprende no solo la coordinación de recursos materiales, financieros y presupuestarios, sino sobre todo de aquellos intangibles, valores, identidad, talento y diversidad del patrimonio cultural local.

Estos instrumentos de gestión han sido concretados con el apoyo del Banco Mundial y serán de amplia utilidad, en la cotidianeidad de sus usuarios, para revertir prácticas contrarias a la urgencia de un desarrollo sostenible, necesidades insatisfechas, limitaciones de recursos y generar el creciente progreso e indisoluble unidad de la nación. Aprovechar de la mejor manera posible los recursos disponibles, para lograr los objetivos de desarrollo, respaldados sólidamente por todos los actores locales es, en última instancia, la razón de ser de todo ejercicio y práctica continua de planificación y gestión.

Guillermo Tapia Nicola
SECRETARIO GENERAL DE AME

1

Definiciones Básicas

Para facilitar el empleo de esta guía, se incluyen inicialmente algunos conceptos y definiciones básicas de las categorías más importantes que se emplean en ella.

■ **El Desarrollo**

El Desarrollo suele ser definido como el conjunto de factores que posibilitan que todos los integrantes de un determinado grupo humano, sin excepción, puedan desenvolverse de manera integral y disponer de similares oportunidades para aprovechar e incrementar sus capacidades; disfrutar de un bienestar razonable y de condiciones de vida consideradas aceptables dentro de su comunidad a lo largo de toda su existencia, ejercitando todos los derechos que son inherentes a la condición humana.

Muchas entidades, usual pero no exclusivamente del sector público, tienen como misión el contribuir al logro del desarrollo en ámbitos espaciales determinados y / o en áreas temáticas específicas. Para ello, suelen fundamentar y organizar sus actividades basándose en planes, programas y proyectos debidamente estructurados.

■ **Planes, Programas y Proyectos**

Son los resultados de procesos de planificación de diversa naturaleza y jerarquía, que se elaboran aplicando metodologías apropiadas y que permiten establecer con antelación las características de determinadas actividades que se pretende realizar para transformar la realidad existente, generando en ella efectos, resultados e impactos que han sido establecidos de antemano y que se espera obtener.

En tanto que los Planes son intervenciones que se desarrollan en un período considerable de tiempo y suelen tener un enfoque más integral, los Programas se ejecutan generalmente en un horizonte de mediano plazo y tienen una visión enmarcada dentro de un eje temático concreto. Los Proyectos, a los que se refiere esta guía, son intervenciones más específicas o puntuales y se materializan con frecuencia en el corto plazo. Es usual que los Planes contengan varios Programas y que estos últimos a su vez, tengan un número variable de Proyectos, pero en general, estos instrumentos son conjuntos organizados y estructurados de actividades y tareas, que por lo

general generan bienes o servicios y se ejecutan para alcanzar una o varias metas, las cuales a su vez se enmarcan dentro de uno o más objetivos que han sido previamente establecidos, mediante la inversión de determinados recursos.

Si bien los planes, programas y especialmente los proyectos se encuentran en prácticamente todas las esferas del quehacer humano, esta guía alude básicamente a aquellos que tienen como objetivo final procurar el Desarrollo.

■ **Objetivos**

Los objetivos son los propósitos que en última instancia se pretenden lograr mediante la realización de determinadas actividades.

Deben diferenciarse aquellos objetivos generales o estratégicos, también llamados de desarrollo, que por lo general corresponde a los planes más amplios y generales, de los que son objetivos específicos u operacionales de un determinado programa y de los que son objetivos de un proyecto particular.

■ **Objetivos generales o de desarrollo**

Los objetivos generales, estratégicos o de desarrollo son los que se propone alcanzar en el largo plazo y poseen un enfoque integral, por lo cual

corresponden y forman parte de los Planes, que tienen la más amplia perspectiva e involucran todas las múltiples dimensiones de la realidad, o al menos una parte significativa de las mismas.

Un objetivo general o de desarrollo puede ser enunciado de la siguiente manera:

"Mejorar las condiciones de vida de todos los integrantes de la población (dimensión social) que habita una determinada circunscripción (dimensión territorial), propiciando que sus actividades productivas y no productivas en general (dimensión económica y socio - cultural) se desenvuelvan en un entorno natural y construido adecuados (dimensión ambiental), en el marco de las competencias y responsabilidades que ejercitan las entidades del sector público en coordinación con otros sectores, (dimensión institucional) de conformidad con el ordenamiento político y legal vigente (dimensión jurídica y política)."

Ese enunciado tiene suficiente amplitud para ser válido y aplicable a todo tipo de intervenciones de desarrollo que puedan ejecutar diversas instituciones, en diversas escalas, en todo tipo de contextos. Puede ser el fundamento a partir del cual se emprendan proyectos de infraestructura básica, de equipamiento urbano, de manejo ambiental, de mejoramiento de la economía local, de promoción del capital humano, etc.

■ **Objetivos específicos**

Dentro del marco general que establecen los objetivos generales, se requiere tener objetivos más acotados que se refieren al ámbito de intervención en el cual se insertan procesos de planificación de carácter más particular. Por ejemplo:

"Mejorar las condiciones sanitarias de una comunidad y, consecuentemente, las condiciones de vida de la población". Este puede ser el objetivo específico de un programa de saneamiento básico, que contenga diversos proyectos, como por ejemplo los de establecimiento de un sistema de recolección, procesamiento y disposición de desechos sólidos, de un sistema de abastecimiento de agua potable o de captación, evacuación y tratamiento de desechos líquidos en esa comunidad.

El objetivo específico de un programa de gestión ambiental, compuesto por proyectos de manejo de una cuenca hidrográfica, de control de la explotación de los recursos naturales existentes y otras iniciativas, puede ser: "Conservar y mejorar el manejo de los recursos naturales de una localidad, procurando su futura sustentabilidad".

El objetivo de un programa de promoción de la economía local, que genere proyectos de mercados u otros equipamientos para el almacenamiento, distribución y comercialización de la producción, o también de provisión y mejoramiento de los sistemas de transporte y comunicación

(caminos, puentes, etc.). puede ser: "Facilitar los procesos de distribución e intercambio de la producción agropecuaria de una región y gracias a ello, contribuir al mejoramiento de la economía de la población".

"Promover la inclusión social y la equidad de género, procurando la igualdad de oportunidades para todos los integrantes de una localidad". Este puede ser el objetivo que se atribuye a un programa de bienestar social que contenga proyectos de atención a los grupos sociales vulnerables (ancianos, discapacitados, otras minorías), o que promueva la igualdad de oportunidades para toda la población.

Todos estos ejemplos de objetivos específicos se refieren a programas que son componentes de una propuesta general de desarrollo, como el saneamiento básico, el manejo ambiental, el desarrollo económico, el bienestar social. Forman parte del objetivo más amplio y, aunque evidentemente por sí mismos no pretenden la consecución del desarrollo en un sentido integral, sí pueden contribuir a su logro.

■ **Objetivos de proyecto**

Desde la perspectiva de un proyecto o intervención puntual, existen objetivos que son mucho más concretos. Algunos ejemplos de ese tipo de objetivos específicos son los siguientes:

De un proyecto de mejoramiento de un sistema de agua potable:

- Ampliar la cobertura de la red de agua potable de una localidad
- Garantizar la continuidad del abastecimiento del servicio;
- Abastecer el servicio de agua potable al interior de las viviendas

De un proyecto de manejo de una cuenca hidrográfica:

- Reforestar el área de las fuentes generadoras de la cuenca
- Mejorar las características de los circuitos naturales del sistema
- Aprovechar de modo racional el recurso, garantizando su sustentabilidad

De un proyecto de equipamiento para la comercialización de la producción:

- Establecer espacios y condiciones adecuadas para el almacenamiento y comercialización de los productos agropecuarios
- Adoptar mecanismos de control y supervisión para garantizar la equidad de las transacciones

De un proyecto de promoción del bienestar social y la equidad:

- Proveer espacios y mecanismos para la promoción de los grupos vulnerables para procurar una positiva y activa inserción en la sociedad

■ Metas

Las metas se definen como expresiones, cuantitativas y posibles de verificar, de los objetivos generales, específicos o de cada proyecto.

Un ejemplo interesante de la relación entre objetivos y metas son las metas de los "Objetivos de desarrollo del Milenio", que son un conjunto de ocho grandes propósitos y 15 metas concretas que todas las naciones del mundo se han comprometido a alcanzar hasta el año 2015, bajo el liderazgo de las Naciones Unidas.

Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus Metas

Objetivo 1

Erradicar la pobreza extrema y el hambre

1

Meta 1

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

Meta 2

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

Objetivo 2

Lograr la enseñanza primaria universal

2

Meta 3

Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

<p>Objetivo 3</p> <p>3 Meta 4</p>	<p>Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer</p> <p>Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015</p>
<p>Objetivo 4</p> <p>4 Meta 5</p>	<p>Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</p> <p>Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años</p>
<p>Objetivo 5</p> <p>5 Meta 6</p>	<p>Mejorar la salud materna</p> <p>Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes</p>
<p>Objetivo 6</p> <p>6 Meta 7 Meta 8</p>	<p>Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</p> <p>Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA</p> <p>Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</p>

Objetivo 7

Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 10

Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Meta 11

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

7

Objetivo 8

Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 13

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.

8

8

- | | |
|---------|--|
| Meta 14 | Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General). |
| Meta 15 | Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
En los casos de los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, algunos de los indicadores mencionados a continuación se supervisarán por separado. |
| Meta 16 | En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo |
| Meta 17 | En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable |
| Meta 18 | En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones |

Algunas de las metas que pueden proponerse dentro de los objetivos específicos de los programas orientados al desarrollo de una comunidad pueden ser: Abastecer de agua potable a toda la población; reducir a cero la mortalidad materno - infantil; erradicar el analfabetismo; incrementar la producción agropecuaria en un determinado volumen, etc.

Por su parte, las metas de un proyecto de mejoramiento del sistema de agua potable de una comunidad pueden ser: Extender la red de agua potable en la longitud necesaria (X Km) para cubrir la demanda existente en superficie territorial (X Km²) de la comunidad específica; Incrementar el caudal de abastecimiento (X Litros por segundo) para que el servicio sea continuo (24 hs); Instalar conexiones domiciliarias de agua potable en una población (X número de predios);

■ **Indicadores y líneas de base**

Todas las metas pueden expresarse en términos cuantitativos, en diversas unidades de medición (longitud, superficie, tiempo, etc.). La forma específica que se utiliza para expresar la cuantificación de las metas es la de Indicadores, que son las expresiones mensurables de la combinación de dos o más variables.

Algunos ejemplos de los indicadores que utilizan las Naciones Unidas para la medición de las Metas del Milenio y que son también aplicables en los contextos nacionales y subnacionales, son los siguientes:

- Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo
- Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria

- Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola
- Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales
- Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales

Al contar con varios indicadores de diversa índole, es posible configurar una línea de base, que es una forma simplificada de caracterizar la realidad existente en sus variadas dimensiones (social, económica, política, etc.) en un momento determinado, con el objeto de establecer un referente que permita contrastar la situación actual con la que se pretende alcanzar en el futuro mediante las acciones de desarrollo que se ejecuten. Ello es especialmente útil en los casos en los que la situación de partida no es la de una carencia o déficit absolutos y se precisa determinar la magnitud del cambio que se pretende lograr.

2

Estructura de los proyectos de desarrollo

Usualmente, los proyectos se efectúan en un ámbito espacial concreto, dentro de un período de tiempo predeterminado y mediante la inversión y el empleo de unos recursos financieros, materiales, humanos y de otra índole, que han sido identificados de antemano y de los cuales se procura hacer el mejor uso posible.

En el ejemplo mencionado anteriormente, los proyectos a ejecutarse suponen realizar una serie de actividades necesarias para:

- Extender las redes de distribución del agua potable

- Mejorar el caudal del abastecimiento del sistema de tratamiento del agua

- Realizar un cierto número de conexiones domiciliarias de la red de agua

Para todo ello, se requiere contar con recursos, que no solo son monetarios, puesto que si bien el financiamiento de las obras y actividades nece-

sarias es indispensable, hace falta disponer de recursos humanos idóneos y suficientemente calificados para efectuar esas tareas; así como también de otros insumos (por ejemplo, una fuente de abastecimiento suficientemente amplia para incrementar el caudal a ser distribuido). También el tiempo es un recurso necesario, puesto que todas las actividades previstas demandan de un mínimo de tiempo para ejecutarse. Por otra parte, la oportunidad es otro recurso necesario, en el sentido de que en ocasiones las condiciones del entorno físico, económico, político y social son propicias para desarrollar un proyecto, en tanto que en otras circunstancias, no lo son.

Todo Proyecto de Desarrollo tiene un grupo humano específico hacia el cual está dirigido y el cual será beneficiario de su realización. En otros términos, no existen proyectos que no tengan como razón central y fundamental de su existencia a los seres humanos, cuyas necesidades son las que se pretende atender.

Por lo general, las necesidades de los seres humanos no se satisfacen porque existen determinados problemas que lo impiden. Siendo que todo problema se origina por determinadas causas, si se las logra identificar claramente y superar por completo, se habrán superado los problemas y, por lo tanto, los factores que impedían satisfacer esas necesidades. La razón de ser de todo Proyecto de Desarrollo es, desde esta perspectiva, resolver los problemas, superando las causas que los provocan, para de esa manera satisfacer determinadas necesidades humanas.

En el ejemplo anterior, el proyecto que se quiere realizar es el de dotar de agua potable a una comunidad. Las necesidades que tiene la población son, entre otras muchas, las de tener salud, bienestar y mejores condiciones de vida, para todo lo cual se precisa resolver una gran cantidad de problemas de toda índole. Empero, uno de los factores indispensables para que ello pueda concretarse es, justamente, que esa población pueda disponer de agua cuya calidad permita que sea apta para el consumo humano, de modo continuo, al interior de las viviendas.

Entre los problemas sociales que se resuelven cuando una población cuenta con el servicio de agua potable, están los de las posibles enfermedades, epidemias y otros que afectan la salud de las personas y cuya causa está justamente en el consumo de agua que no es potable. En cuanto al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida, se resuelven los problemas que se originan porque las personas deben invertir tiempo y energía en transportar agua para el consumo doméstico desde un lugar alejado y almacenarla en forma inadecuada al interior de sus viviendas, etc.

Si bien pueden plantearse varias dificultades (técnicas, legales, administrativas, financieras, etc.) que se deben vencer para que esos problemas y sus causas se resuelvan, esas son parte de la solución que se debe efectuar y no del problema a resolver. Así, si el sistema de agua potable no tiene el caudal suficiente, si las redes de distribución no llegan a esa comunidad o las viviendas carecen de acometidas domiciliarias, el proyecto a ejecutarse debe contemplar la ampliación del caudal del sistema, la extensión de su

red de distribución y la instalación de acometidas domiciliarias. Para ello, se tiene que efectuar varios estudios técnicos, conseguir o asignar los recursos financieros necesarios, ejecutar las obras requeridas, etc. Todo ello es parte del proyecto y por lo tanto, de la solución, pero no forma parte de la necesidad inicial que se está procurando satisfacer.

Otro elemento que debe ser tomado en consideración es el hecho de que los seres humanos, individual o socialmente considerados, no son pasivos receptores de los proyectos y de sus resultados, sino que, por el contrario, poseen un papel activo y fundamental a lo largo de todo el proceso que supone su desarrollo ya que son quienes con mayor precisión y exactitud pueden identificar sus necesidades y los problemas que impiden su satisfacción y pueden contribuir de diversas maneras a la consecución de las soluciones que sean pertinentes.

En síntesis, los proyectos de desarrollo son ejercicios mediante los cuales es posible identificar las actividades que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos y metas propuestos, encarar las causas y resolver los problemas que impiden que determinadas necesidades humanas se satisfagan, fijando de antemano y con un razonable nivel de acierto, el curso que deben seguir esas actividades para que los efectos, resultados e impactos que ellas produzcan modifiquen la realidad en la forma que se pretende y que resulte más conveniente.

Muchas de las necesidades sociales y muchos de los problemas que impi-

den su satisfacción tienen una estructura compleja, que precisa ser analizada con cuidado para que puedan establecerse las causas originales que producen esa situación, para lo cual se emplean diversas herramientas metodológicas, como por ejemplo la de construir un "árbol de problemas", en el cual se trata de identificar con precisión los problemas, sus efectos y sus causas primordiales para poder encararlas debidamente.

Para desarrollar el árbol de problemas, es preciso identificar en primer lugar cual es el problema central, que suele ser un estado negativo -carencia, déficit - que existe en la realidad y afecta a una población determinada, aunque no debe confundirse con la falta de un servicio en particular. El segundo paso es establecer los efectos inmediatos y los que más indirectamente genera el problema, estableciendo las relaciones que tienen entre sí, lo cual permite establecer su importancia. El tercer paso es el de explorar las causas del problema, asimismo identificando las más inmediatas y las que son indirectas, así como sus relaciones. Finalmente, se elabora un diagrama que permite visualizar la situación, ubicando las causas en la parte inferior (raíces del árbol) y los efectos en la parte superior (copa del árbol), en tanto que el problema central es el tronco del mismo.

Una de las razones por las cuales muchos proyectos de desarrollo fracasan se debe a que las causas de los problemas que se encarar no fueron debidamente identificadas. Por ejemplo, si en una comunidad el problema es que existe una inusualmente alta incidencia de enfermedades gastrointestinales que afectan a la población, la causa puede estar en la baja cali-

dad del agua que esa población consume. La provisión y ampliación de los equipamientos y de los servicios de salud puede contribuir a enfrentar ese problema, pero la solución más acertada será posiblemente el establecimiento y operación de un sistema de tratamiento y distribución de agua potable.

3

Los Proyectos Municipales de Desarrollo

3.1 Marco general

Como se ha señalado en el anterior acápite, en la esfera del sector público los proyectos de desarrollo no son solo indispensables sino que poseen una específica orientación, que es la de procurar el bienestar de la comunidad, satisfacer sus necesidades fundamentales y promover su desarrollo integral.

Si bien existe una diversidad de proyectos cuyo ámbito de cobertura es nacional, regional, provincial o micro regional, esta guía trata, de manera específica, de aquellos proyectos que tienen cobertura en la esfera cantonal o municipal.

Estos últimos tienen como entes ejecutores específicos a los Gobiernos Municipales; poseen un ámbito de intervención que está dentro del territo-

rio que administran esas entidades y se encuentran directamente articulados con el desarrollo de toda la población que habita ese territorio, o al menos de una parte de ella.

Ello hace referencia a que la población se encuentra distribuida de manera heterogénea dentro del territorio municipal, en áreas urbanas y rurales, que generalmente se subdividen en unidades territoriales menores como los barrios, las parroquias rurales, las comunas, etc. También alude a la existencia de determinados grupos sociales específicos, puesto que la población no es un todo homogéneo desde la perspectiva de su edad, género, condición física, cultura, origen étnico, etc. Finalmente, se refiere a que tampoco puede considerarse que todas las necesidades e intereses de la población son exactamente iguales.

Es por ello que pueden existir proyectos municipales de desarrollo dirigidos de modo particular a una parte de su territorio. Ppor ejemplo para atender las necesidades de la población que reside en una de sus parroquias rurales a un grupo social determinado; por ejemplo para resolver algunas de las necesidades específicas que tiene la población discapacitada o a un determinado eje temático particular; por ejemplo para satisfacer los requerimientos de salud, educación, recreación, transporte, etc. que tengan determinados sectores de la sociedad.

Por otra parte, los Proyectos de Desarrollo Municipal deben necesariamente derivarse de los cuatro fines esenciales y de las 21 funciones primordiales

que de manera explícita establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal como responsabilidad de los municipios ecuatorianos.

Los Fines y Funciones de los Municipios según la Ley Orgánica de Régimen Municipal

Art. 11.- A la municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos. Los fines esenciales del municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

1. Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;
3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación; y,
4. Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

Art. 14.- Son funciones primordiales del municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes:

- 1a. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- 2a. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- 3a. Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
- 4a. Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de víveres para el consumo público, así como el funcionamiento y condiciones sanitarias de los establecimientos y locales destinados a procesarlos o expendierlos;
- 5a. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;
- 6a. Control de construcciones;

- 7a. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- 8a. Servicio de cementerios;
- 9a. Fomento del turismo;
- 10a. Servicio de mataderos y plazas de mercado;
- 11a. Planificar, coordinar, ejecutar planes y programas de prevención y atención social;
- 12a. Planificación del desarrollo cantonal;
- 13a. Regular el uso de la vía pública en áreas urbanas y suburbanas de las cabeceras cantonales y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón;
- 14a. Ejercer el control sobre las pesas, medidas y calidad de los productos que se expenden en los diversos locales comerciales de la jurisdicción;
- 15a. Promover y apoyar el desarrollo cultural, artístico, deportivo y de recreación, para lo cual podrá coordinar con instituciones públicas o privadas afines;
- 16a. Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines;
- 17a. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria entre otros, en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales;
- 18a. Colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana;
- 19a. Podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, en coordinación con los organismos de tránsito competentes, de acuerdo con las necesidades de la comunidad;
- 20a. Exigir y controlar que en toda obra pública o privada que suponga el acceso público, en los edificios públicos o privados, en los lugares que se exhiban espectáculos públicos y en las unidades de transporte público se diseñen, establezcan, construyan y habiliten accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidades; y,
- 21a. Ejercer el control de la venta en espacios y vías públicas de toda obra artística literaria, musical o científica, en cualquier formato, producidas, reproducidas o distribuidas, que se encuentren protegidas por la Ley de Propiedad Intelectual.

Al examinar esos fines y funciones, se percibe la razón por la cual la mayoría de los proyectos de desarrollo municipal demandan inversiones e incluyen la realización de las obras físicas o materiales que se precisan para la provisión de los bienes y servicios de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, vías, etc.) o de equipamiento público (áreas recreacionales, mercados, cementerios, etc.). Empero, también existen proyectos relacionados con el desarrollo social, económico o ambiental de las comunidades, en los que no necesariamente se deben ejecutar obras materiales. Es el caso de proyectos municipales para enfrentar la pobreza, para impulsar el desarrollo económico local, o para promover la equidad de género, por ejemplo.

Si bien el desarrollo local es responsabilidad de cuantos habitan un territorio y que los proyectos orientados al desarrollo dentro de ese contexto suelen ser elaborados mediante consensos y con la intervención activa de múltiples actores públicos y privados, son los gobiernos municipales las entidades que deben asumir el liderazgo de los proyectos que son parte de sus competencias ya que son, desde la perspectiva del sector público, las entidades responsables de la gestión del territorio cantonal y del desarrollo de la población que reside en el mismo. Por ello, los proyectos municipales abarcan, de una u otra forma, dos grandes componentes: el territorio que en el sentido más amplio es el contexto físico - natural - ambiental, que se halla dentro de los límites del municipio y, por otra parte, la población, que al actuar colectivamente, genera múltiples procesos y relaciones de carácter social, económico, político y cultural, los cuales surgen, evolucionan, se reproducen y se transforman a lo largo del tiempo.

Tanto para promover el desarrollo como para gestionar el territorio, los municipios cuentan con una estructura política y administrativa; con un marco legal y jurídico en el cual se sustentan y con un conjunto de recursos que deben administrar para cumplir esos fines. Por ello, existen otros proyectos municipales que se orientan por ejemplo al cambio y desarrollo de su propia estructura, al perfeccionamiento de su marco legal o al mejor manejo de los recursos disponibles. Tales proyectos se identifican, de modo genérico, como "Proyectos de desarrollo institucional".

3.2 La articulación de los Proyectos Municipales

Siendo múltiples los fines y funciones que la Ley asigna a los Municipios y amplias y variadas sus responsabilidades y competencias, es preciso que esas instituciones cuenten con Políticas que les permitan impulsar el desarrollo y administrar el territorio de manera efectiva, racional y consistente, para lo cual deben adoptar determinadas Estrategias. Por ejemplo, para desarrollar una Política de Gestión Ambiental, un Municipio puede optar por aplicar varias estrategias: De explotación racional y sustentable de los recursos naturales; de reducción o supresión de los agentes que generan contaminación, etc.

Dependiendo del número y grado de complejidad de las estrategias seleccionadas, ellas se estructuran directamente en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC, o, si precisan desarrollarse más ampliamente, en

Planes Específicos, que suelen denominarse sectoriales, temáticos, o maestros como son, por ejemplo, los planes de ordenamiento territorial, de gestión ambiental, de infraestructura básica, etc.

El Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC, es el instrumento fundamental de orientación y guía de la acción municipal, puesto que en él que se recogen las políticas y estrategias que se consideran más oportunas y convenientes para impulsar el desarrollo de cada Cantón. En tanto ese instrumento haya sido desarrollado y validado mediante un proceso participativo de planificación (como por ejemplo gracias a la metodología de Planificación Local Participativa, PLP), tiene vigencia y validez para toda la colectividad y no tan solo para el gobierno municipal, por lo que de la verificación de su cumplimiento suele encargarse un colectivo de los actores urbanos más significativos, bajo la coordinación y el liderazgo del gobierno municipal.

Tanto el PDEC como los otros Planes Específicos con los que se cuente pueden contener uno o más Programas que, a su vez, pueden estar compuestos por un número variable de Proyectos. Así por ejemplo, el Proyecto de Provisión de Agua Potable a una comunidad específica puede ser parte del Programa general de dotación de agua potable del Municipio, el cual se suma a otros (de construcción de sistemas de tratamiento, de captación de fuentes de aprovisionamiento, etc.) para conformar el Plan Maestro de Agua Potable del Cantón.

Aunque gran parte de los proyectos municipales tienen como ámbito de intervención todo el territorio cantonal, existen muchos que solo abarcan una parte de su territorio. En ese sentido, pueden existir proyectos exclusivamente urbanos o que se ocupan de determinadas partes de las ciudades (barrios, áreas centrales, zonas periféricas, etc.). Por otra parte, pueden existir proyectos orientados al área rural en su conjunto, o bien a una o más de sus subdivisiones. En tales casos, las Juntas Parroquiales Rurales son generalmente las entidades que tienen la representatividad y la legitimidad para intervenir de modo activo, junto con los gobiernos municipales, en los proyectos de desarrollo que atañen al territorio y a la población de esas parroquias.

En determinadas circunstancias, pueden también existir proyectos cuyo ámbito de intervención rebase los límites cantonales. Así ocurre en el caso de iniciativas conjuntas de dos o más municipios que se suman en una mancomunidad para encarar un problema común, o también en los casos de proyectos de jerarquía provincial o nacional que, si bien suelen tener otros agentes propulsores, como son los Consejos Provinciales u otras entidades del Estado, con frecuencia involucran también a los gobiernos municipales.

Esta forma de articulación de los proyectos para conformar programas, de éstos para conformar Planes y de ellos para establecer las Estrategias y las Políticas más generales del PDEC, jerarquiza y define los diferentes grados de complejidad que poseen las acciones municipales. Mientras el plan estratégico es de más largo alcance, está encaminado a superar los múlti-

ples problemas que enfrenta el Desarrollo del Cantón y apunta a alcanzar los grandes objetivos de desarrollo, su realización demanda múltiples esfuerzos y recursos. Los planes específicos, los programas y los proyectos abordan tan solo una parte de esos problemas, se refieren a objetivos mucho más específicos y, por tanto, demandan de menos esfuerzos y menores tiempos para concretarse.

Por otra parte, también es preciso considerar que los planes de desarrollo estratégico cantonal y los planes sectoriales, así como también los programas y proyectos, deben concretarse en instrumentos operativos más concretos que posibiliten la materialización de las iniciativas y propuestas que contienen a lo largo del tiempo. Entre tales instrumentos se encuentran, los Planes Operativos Anuales, que se establecen en función de los diversos grados de prioridad que poseen las propuestas y que definen con precisión las intervenciones que se espera concretar en el transcurso de un año. De manera complementaria, está el Presupuesto Municipal, en el que se asignan los recursos financieros requeridos para que esas intervenciones puedan concretarse.

3.3 El origen de los Proyectos Municipales

Como se ha señalado, los proyectos de desarrollo en general buscan resolver los problemas que impiden o restringen la satisfacción de determinadas necesidades o demandas poblacionales y los que deben efectuar

los Gobiernos Municipales en cogestión con la sociedad civil son fundamentalmente los que dan respuesta a las necesidades que tiene la población que reside y se desenvuelve dentro del territorio del Cantón.

Por ello, es importante establecer cuales son los mecanismos y canales a través de los cuales esas necesidades se identifican, se expresan y se procesan dentro del aparato municipal. Algunas de las más frecuentes son las siguientes:

- **Proyectos identificados mediante procesos de planificación local participativa y que constan en los Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal**

La forma primordial para identificar las necesidades de las comunidades y los proyectos que deben atenderlas es a través del proceso de elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, (PDEC), al punto de considerarse que, en principio, todo proyecto que se proponga realizar un Municipio debe haber sido identificado de esa manera y constar en el PDEC o de otro instrumento de planificación similar que haya sido aprobado y puesto en vigencia por el Concejo Municipal.

Ello se debe a que en los Planes de carácter estratégico, se aplican metodologías adecuadas y participativas gracias a las cuales se identifican las principales necesidades de la población; se analizan los problemas y las causas que los originan; se plantean y discuten posibles alternativas y se

propone un conjunto de proyectos que se precisa efectuar. En muchos casos, esos ejercicios también incluyen procesos de evaluación inicial, que permiten establecer comparaciones y determinar el grado de prioridad que tiene cada uno de los proyectos que han sido identificados.

De esa manera, en los Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal no solo se incluye un banco de ideas de proyectos priorizados e identificados por la población, sino que, de los que consideran prioritarios, se provee un conjunto de informaciones básicas que son necesarias para su ulterior desarrollo. Pero adicionalmente, en ellos se provee un componente que es crucial: Los proyectos así identificados han sido validados socialmente durante el proceso de elaboración del Plan y por lo tanto ya poseen consensos y acuerdos preliminares respecto de su materialización.

■ **Proyectos generados por cambios imprevistos en el contexto**

En ocasiones, ciertos proyectos municipales de desarrollo no tienen referencia alguna ni en los Planes Estratégicos Cantonales ni en otros Planes o Programas del Municipio, sino que son resultado de requerimientos imprevistos que surgen porque las circunstancias generales de la realidad se han modificado. Un ejemplo de tales situaciones puede ser el desencadenamiento de un desastre natural, que posiblemente implicará la necesidad de elaborar uno o varios proyectos para enfrentar esa contingencia, aunque tales requerimientos no hayan podido ser previstos de antemano.

Otro ejemplo de lo cambiante que puede ser el contexto proviene del proceso de transferencia de competencias desde el Estado Central hacia los municipios del Ecuador. Evidentemente, si un municipio asume una o varias competencias que anteriormente no ejercitaba, debe generar nuevos proyectos relacionados con ellas aunque, como es natural, los mismos no consten en el PDEC, sí éste fue elaborado con anterioridad. Cuando tales circunstancias se presentan y existen las condiciones necesarias, tales cambios deben ser recogidos y procesados a través de los mecanismos de actualización periódica del PDEC, el cual debe ser gestionado con la suficiente flexibilidad para que se adapte y actualice dependiendo de las modificaciones que inevitablemente se introducen e incorporan en la realidad.

■ **Proyectos identificados por las autoridades o técnicos municipales**

Con menos frecuencia y siempre que exista suficiente justificación, un proyecto puede ser generado por decisión de las autoridades locales, aunque no conste en el Plan de Desarrollo ni tampoco lo origine la existencia de una situación imprevista. Puede ser el caso de ciertos proyectos emblemáticos, que se conciben por tener significación para elevar la autoestima y fortalecer el sentido de identidad de la ciudadanía.

En la eventualidad de que se proponga una iniciativa de esta naturaleza, será preciso que la misma se someta a un proceso que permita su incorporación

dentro del PDEC, como parte de sus periódicas actualizaciones. De ese modo, se garantiza que todas las acciones e iniciativas que genere el gobierno local se enmarquen dentro de los adecuados instrumentos de planificación existentes y no violenten su lógica y estructura, en especial porque tales intervenciones posiblemente supondrán cambios significativos en diversos instrumentos de gestión, como por ejemplo los planes operativos anuales o los presupuestos municipales.

Una situación similar se presenta en relación a los compromisos adquiridos por las autoridades locales durante los procesos electorales, los cuales conforman una agenda que tiene que ser debidamente procesada y que también puede dar lugar a proyectos que no estuvieron identificados con antelación, si bien es recomendable, en estos casos, procurar la compatibilidad entre los contenidos de esa agenda y los planes estratégicos existentes. En relación a ello, es deseable que, en los momentos de decisión política que generan los cambios de administración, exista la posibilidad de que la población pueda conocer, evaluar y verificar la compatibilidad que tienen las propuestas electorales de los candidatos frente a los planes estratégicos vigentes. De ese modo, se evitan muchas de las desviaciones que genera la demagogia y se elimina el riesgo de anular, por una decisión política, los instrumentos generados a través de procesos integrales y participativos de planificación.

Puede ocurrir también que las autoridades y técnicos municipales, gracias a la situación que ocupan y en cumplimiento de sus responsabilidades, sean

quienes identifiquen ciertas necesidades y propongan determinados proyectos que no han sido planteados anteriormente por la comunidad ni incorporados como parte de los planes y programas que gestiona la institución, eventualmente porque se trata de proyectos de mayor jerarquía y de más largo plazo, como puede ocurrir cuando se trata de iniciativas supra-municipales o propuestas formuladas por otras entidades del sector público o de la cooperación.

Al igual que en los casos anteriores, si una situación de esta índole se presenta, es recomendable que su procesamiento inicial incluya la incorporación de esas propuestas en PDEC, por las razones que han sido anteriormente anotadas y mediante los mecanismos de actualización pertinentes.

■ **Proyectos demandados por la comunidad**

Con mayor frecuencia es posible que nuevos proyectos se originen en demandas -plenamente justificadas- que formulen una comunidad o un grupo social específico, que no consten en los Planes y Programas del Municipio. En la compleja interacción de la población dentro del territorio, puede acontecer en determinadas circunstancias que surjan cambios y que se originen necesidades que no fueron anteriormente percibidas, las cuales precisan de soluciones inmediatas. En tales casos, quienes se sienten afectados recurrirán al municipio en procura de que esas nuevas demandas sean atendidas.

Por ejemplo, si bien los procesos de planificación local participativa generan espacios adecuados para que las demandas de todos los sectores puedan expresarse, puede ocurrir que determinados grupos sociales específicos hayan permanecido ajenos a los procesos por diversas razones, como por ejemplo la pobreza o la exclusión. Cuando tales grupos alcanzan un nivel de organización suficiente para plantear sus necesidades y discutir sus problemas, corresponde a las autoridades locales dar respuesta a tales requerimientos, lo cual necesariamente deberá conducir a la elaboración de nuevos proyectos, para lo cual deberá seguirse una vez más el proceso que permite incorporarlas al PDEC, comprobando su viabilidad, el aporte que generan a la estrategia general de desarrollo del Cantón y a las políticas del Gobierno Municipal.

Una situación especial se presenta en aquellos municipios que aplican sistemas de gestión participativa que pueden incluir sistemas de presupuesto participativo u otros mecanismos similares. En esos casos, las demandas de la población se expresan de manera periódica a través de procedimientos específicos en los que es posible identificar al menos las prioridades temáticas y eventualmente los posibles proyectos concretos que las comunidades requieren, aunque todo ello debe y puede estar debidamente compatibilizado con los Planes Estratégicos Generales que tenga el Municipio.

Pero de manera independiente a cual pueda ser su origen, lo que es común a todos los proyectos municipales es que nacen de necesidades sociales

que se han identificado y que requieren ser atendidas, para lo cual es preciso establecer un mínimo de acuerdos en los que deben intervenir, desde un primer momento, las autoridades y técnicos municipales y la población en general y, de manera especial, los grupos o sectores sociales que tienen una relación directa con el proyecto.

4

El ciclo de vida de los proyectos

Dependiendo de su naturaleza, existen diversos enfoques metodológicos en relación al proceso que debe seguirse hasta que un proyecto de desarrollo alcance las metas que se plantearon al iniciarlo e igualmente son diversas las fases o etapas en las que se suele dividir ese proceso. Cuando se trata de proyectos que demandan inversiones, por lo general se reconoce que existen al menos tres grandes fases que deben desenvolverse de manera secuencial.

La primera fase es la de formulación del proyecto, que parte de la idea inicial que está expuesta en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal -y es el resultado del proceso local de planificación en el que se ha efectuado el análisis de toda la problemática local en sus múltiples dimensiones- para culminar con la determinación de todos los elementos fundamentales que se precisan para que el proyecto pueda materializarse. Esta fase suele denominarse, en términos financieros, como la de pre - inversión, puesto que

para su desarrollo es preciso contar con recursos suficientes para desarrollar los estudios y evaluaciones necesarias que permiten decidir si el proyecto debe o no ejecutarse.

La segunda fase es justamente la de ejecución, en la que esas actividades previstas se desarrollan y se materializan las obras en la realidad, por lo que esta fase se llama también de inversión. Pero la fase más importante de cualquier proyecto es la de operación, que se inicia cuando las obras culminan, los productos y bienes empiezan a producirse, o los servicios entran en funcionamiento.

Esta fase se extiende mientras dure la vida útil del proyecto y los bienes o servicios que el proyecto genere se brinden de acuerdo a como estuvo inicialmente previsto. En términos financieros, los recursos que demanda esta fase son los necesarios para el funcionamiento y mantenimiento del proyecto.

Una escasa dedicación a la fase de formulación del proyecto o, más directamente, su omisión, suelen provocar inevitablemente problemas técnicos, financieros, administrativos o legales en las fases subsiguientes y en muchas ocasiones, el fracaso del proyecto. Incluso en el caso de proyectos de menor jerarquía e importancia, es necesario que el proceso de su formulación sea el adecuado y que se disponga de los recursos y los tiempos necesarios para su elaboración, puesto que esas iniciales inversiones serán a la larga positivas y se recuperarán ampliamente, en términos de ahorro de tiempo, dinero y otros costos, durante las siguientes fases del proyecto.

También es frecuente que en la fase de formulación de un proyecto el análisis se concentre en los componentes que deben considerarse durante la fase de ejecución, pero que no se estudie y planifique debidamente la fase de operación, lo cual determina que el proyecto, una vez ejecutado, no llegue a operar, tenga un funcionamiento deficiente o carezca de mantenimiento, todo lo cual conduce a reducir su tiempo de vida útil.

A lo largo de todas las fases que tiene un proyecto municipal de inversión, existen un conjunto de responsabilidades y decisiones que deben adoptarse. En principio, la responsabilidad más amplia recae en la máxima autoridad de la institución, es decir, sobre el Alcalde o Alcaldesa, si bien es el Concejo Municipal el ente que debe dar aprobación formal a las decisiones que se adopten.

Pero es también recomendable que los proyectos que se proponga ejecutar el Gobierno Municipal sean de antemano conocidos por la ciudadanía y de modo particular por quienes serán de una u otra manera los beneficiarios - o eventualmente afectados- por su realización. Si bien ello no elimina las responsabilidades legales y administrativas que pudiesen existir, garantiza la conveniencia de las decisiones que finalmente se adopten.

Aunque todavía es frecuente que la intervención de la ciudadanía se limite a una participación exclusivamente consultiva - esto es, posibilitando que los interesados expresen sus necesidades y problemas, conozcan y puedan opinar sobre las características de un proyecto- cada vez con

mayor frecuencia se procura que también exista una intervención decisoria, es decir que la ciudadanía se pronuncie de modo directo y explícito, en apoyo u oposición a la ejecución de un determinado proyecto y también que intervenga de manera activa a lo largo del proceso de su elaboración, ejecución y funcionamiento.

Dentro de lo que se suele denominar la escala de la participación ciudadana, existen varios niveles, el primero de los cuales es el que posibilita que la población exponga sus necesidades y plantee sus requerimientos; el segundo, que la población sea informada sobre las decisiones y proyectos que el gobierno municipal se propone ejecutar; en el tercero la ciudadanía puede opinar, dar sugerencias, proponer alternativas y validar las propuestas (por ejemplo mediante ejercicios de planificación participativa); en el cuarto se somete a su juicio la toma de decisiones sobre la realización de los proyectos y la asignación de los recursos requeridos para su materialización (como ocurre en los municipios que desarrollan los presupuestos participativos); en el quinto, la población participa activamente en la ejecución de los proyectos, aportando recursos, trabajo, tiempo y otros insumos (aportes comunitarios); en el sexto, la ciudadanía ejercita un control y supervisión de los procesos de ejecución de los proyectos (veedurías ciudadanas); en el último, la comunidad asume control y se responsabiliza de la operación del proyecto y su gestión.

El nivel que pueda alcanzarse en la práctica dependerá en gran medida del grado de organización que posea la comunidad, aunque el factor funda-

mental para que se incremente y profundice la participación ciudadana es la existencia de voluntad política por parte de las autoridades municipales, que tienen la capacidad de establecer e impulsar sistemas de gestión participativa dentro de sus jurisdicciones.

Independientemente de ello, existen responsabilidades técnicas, legales y administrativas que se refieren a las tareas de formulación, ejecución y operación de los proyectos, las cuales deben ser asumidas por los funcionarios y técnicos de las unidades y dependencias pertinentes dentro de la estructura municipal, al margen de cuales sean las modalidades que se adopten, a lo largo del proceso, para la realización de cada una de las fases de un proyecto.

En efecto, tanto para la formulación de un proyecto, como para su ejecución e inclusive para su operación, existen al menos dos formas de gestión que pueden implementarse y que están reconocidas legalmente: La primera es la de "administración directa", que implica que sea la propia institución la que efectúe las tareas y actividades requeridas, en tanto que la segunda es la de "contratación", que puede tener diversas variantes pero que en general implica que la institución seleccione y negocie con terceros la realización de una o varias de las actividades y fases de desarrollo del proyecto, usualmente bajo su supervisión y control.

Existen también otras formas de gestión de proyectos, como por ejemplo las de las alianzas estratégicas, convenios o acuerdos, mancomunidades y

otras, a través de las cuales se delegan o transfieren determinadas competencias, actividades o procesos que forman parte de un proyecto a otros actores, que pueden ser entidades del sector público, privado o de la sociedad civil, de la cooperación, etc.

Pero sea cual fuese la modalidad se adopte al emprender un proyecto, especialmente cuando éste supone la inversión o transferencia de recursos públicos, existen responsabilidades institucionales que tienen que ser asumidas necesariamente y que recaen, en términos legales, administrativos y políticos, sobre la máxima autoridad municipal, mientras que en términos técnicos y administrativos, recaen sobre los funcionarios, unidades o departamentos a los que se les haya asignado la realización de ese proyecto.

5

La formulación de proyectos

Existen muchas metodologías para la elaboración de proyectos y por lo tanto hay muchos modelos que pueden ser aplicados. En casi todos ellos, se produce un proceso de "aproximaciones sucesivas" que permiten concretar el proyecto que quiere ejecutarse y, al mismo tiempo, evitar un innecesario derroche de energía, tiempo y recursos.

Lo importante es que esos procedimientos permiten evaluar, en varios momentos, la conveniencia de proseguir en el proceso de elaboración del proyecto o, por el contrario, suspender su desarrollo. En cada una de esas etapas es posible determinar, cada vez con mayor precisión, si el proyecto debe continuar o si es preferible descartarlo o, alternativamente, reformularlo de otra manera, para que pueda viabilizarse su continuidad.

5.1 La identificación inicial de los proyectos

Cuando se trata de necesidades y problemas complejos y que precisan de un análisis pormenorizado, para la formulación inicial de los proyectos se suele emplear el sistema del Marco Lógico, que es un procedimiento que permite establecer los aspectos determinantes internos y condicionantes externos de un proyecto de una manera consistente.

El Marco Lógico es un método de análisis y una herramienta para ayudar a conceptualizar un proyecto, considerando sus aspectos lógicos y resolviendo problemas relativos a su diseño e implementación, especialmente cuando los procesos de planificación carecen de precisión porque los objetivos son variados y no están directamente relacionados con las actividades del proyecto. También facilitan la identificación de los responsables de las acciones y actividades y permiten una mejor visualización de presente y futuro en los proyectos, para extraer lecciones y facilitar su evaluación.

Diseñado inicialmente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el método de Marco Lógico es una herramienta que presenta de forma sistémica y lógica los objetivos de un proyecto o programa y sus relaciones de causalidad, posibilitando analizar las interrelaciones entre problemas, metas, objetivos específicos, resultados y actividades, vinculando esos elementos con el contexto. Al emplear una terminología uniforme, facilita la comunicación y reduce las ambigüedades; pues

usa un formato simple que contiene información concreta, lo cual permite establecer si se han logrado los objetivos establecidos, o si factores externos o internos han afectado su desarrollo.

El Marco Lógico es utilizado durante todas las fases del ciclo de vida de un proyecto. Es una herramienta de punto de partida a partir del cual se van elaborando otros instrumentos de vital importancia para el éxito en las intervenciones que se realicen.

La estructura típica del Marco Lógico se traduce en una matriz en la que se cruzan, en cuatro filas horizontales, los objetivos generales, los objetivos específicos, los resultados esperados y las actividades que deben hacerse para conseguirlos, con cuatro elementos esenciales que se expresan en cuatro columnas verticales: La lógica de la intervención, los indicadores que objetivamente permiten una verificación, las fuentes en las que esa verifi-

Matriz del Marco Lógico				
	Lógica de Intervención	Indicadores verificables de manera objetiva	Fuentes de Verificación	Hipótesis
Objetivos Generales				
Objetivos Específicos				
Resultados				
Actividades				

cación puede hacerse y las hipótesis o supuestos iniciales en los que se basa la formulación del proyecto.

La elaboración de la matriz del Marco Lógico tiene un considerable grado de dificultad. En especial, la identificación de los objetivos generales y específicos, de los resultados y de las actividades debe ser cuidadosamente desarrollada, puesto que de ello dependerán los resultados que finalmente tenga el proyecto.

Ese tipo de análisis necesariamente debe abarcar las varias dimensiones en las que se presentan los problemas en la realidad y que abarcan los ámbitos físico, territorial y ambiental, económico y financiero, político - institucional y, socio - cultural, siendo éste último el determinante de los demás, en tanto que los seres humanos, individual o socialmente considerados, tienen un rol activo tanto en la generación como en la solución de los problemas.

Para la identificación y análisis preliminar de los de problemas y necesidades más específicos, suele también emplearse como recurso la construcción de una Línea de Base, que es una forma detallada de diagnóstico en la cual se establecen las condiciones que tiene en la actualidad el problema a partir del establecimiento de varios indicadores relevantes. Gracias a ello, es posible medir los avances y resultados obtenidos una vez que el proyecto ha sido ejecutado y está en funcionamiento, mediante una segunda medición de los mismos indicadores utilizados para el diagnóstico.

Este tipo de ejercicios se debe desarrollar como parte de los procesos de elaboración de los Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, en los que suelen estar incorporados inclusive los perfiles preliminares de los proyectos considerados prioritarios para el desarrollo del Cantón. En muchos casos, se provee una descripción de la situación actual, se de cuenta de la necesidad o necesidades existentes, de los problemas que impiden su satisfacción y de las causas y consecuencias de tales problemas, pudiendo existir un análisis preliminar de las varias alternativas que puede tener la posible solución y una recomendación inicial de cual podría ser la alternativa más adecuada.

Esos documentos, acompañados de la documentación preliminar existente, conforman lo que suele denominarse Idea Preliminar del Proyecto y son la base, a partir de la cual la máxima autoridad del municipio dispone a la unidad o dependencia pertinente, la elaboración de un perfil del proyecto, si bien es recomendable que se efectúe una revisión y / o actualización de su contenido.

5.2 El Perfil de Proyecto

El perfil de proyecto es una nueva aproximación al proyecto, que enuncia de manera ordenada los antecedentes y el diagnóstico o descripción de la situación existente, los objetivos generales y específicos que se buscan; las metas y los resultados que se espera lograr y las actividades que deben

desarrollarse para conseguirlas. Usualmente también enuncia e identifica los grupos o sectores hacia los cuales se dirige el proyecto y que se encuentran directamente involucrados en su desarrollo; las posibles alternativas que puede tener su ejecución y propone tentativamente la solución que se considera más apropiada, señalando sus principales características y componentes; sus magnitudes y costos aproximados, así como también el tiempo que se estima demandará su ejecución. Asimismo, el perfil incluye otras informaciones fundamentales, como son las posibles fuentes de financiamiento, la modalidad operacional que puede tener, las instancias o unidades responsables del proceso y otras informaciones, a partir de las cuales se establece una visión más certera del proyecto y, consecuentemente, es posible decidir si conviene avanzar en su desarrollo.

Es justamente esa la razón para elaborar el perfil de un proyecto. La información que se incluye en el perfil debe ser examinada tanto por el Alcalde como por el Concejo Municipal, así como también por las otras instancias y unidades pertinentes dentro del Municipio, para resolver la conveniencia de proseguir a la siguiente etapa de la formulación del proyecto o, por el contrario, para descartar esa posibilidad, evitando una mayor inversión de recursos, tiempo y energía adicionales.

Diversos criterios y argumentos técnicos, financieros, legales o administrativos que se planteen en torno a la realización de un proyecto pueden ser sustentados o rebatidos a partir de la información que contenga el perfil de ese proyecto. De ese modo, el debate entre quienes sustenten la necesi-

dad de realizar un proyecto y quienes se opongan por diversas razones a su ejecución, se sustentará en los datos y argumentos del perfil y no en puntos de vista subjetivos y carentes de fundamento.

Además de ser un instrumento para que las autoridades locales tomen las decisiones que consideren pertinentes, el perfil de proyecto también es de gran utilidad para presentar y explicar a la comunidad un proyecto, con el objeto de recabar su opinión y obtener su apoyo. Del mismo modo, el perfil es también necesario para efectuar consultas en otras entidades públicas, de cooperación o de la sociedad civil, para procurar movilizar apoyos adicionales para su realización, incluyendo los de las posibles fuentes de financiamiento.

Es usual que en los perfiles de proyectos se incluyan los siguientes componentes:

■ **Antecedentes**

El acápite de antecedentes es un resumen relativamente breve del origen del proyecto, de las necesidades que lo motivan y del o de los problemas que se busca resolver. Las ideas preliminares sobre el proyecto pueden ser incorporadas en esta sección.

■ Justificación

Es una síntesis de los requerimientos inmediatos que originan el proyecto y las razones más directas que explican porque debe realizarse. En este segmento es conveniente incluir los indicadores que demuestran la necesidad de ejecutar el proyecto y establecer su relación con los objetivos institucionales, con el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal y con otros Planes o Programas Municipales de los que forma parte el proyecto.

Esta sección debe dar una explicación de las razones por las cuales el proyecto debe realizarse y del grado de prioridad o urgencia que posee, así como también de los vínculos directos que mantiene con las restantes actividades y procesos que desarrolla el Municipio dentro de su jurisdicción.

■ Localización

Por razones obvias, es preciso señalar con precisión el ámbito físico y ambiental del proyecto y su cobertura territorial. Determinados proyectos pueden abarcar todo el territorio del Cantón, (o incluso rebasarlo, cuando se trata de proyectos mancomunados), pero con frecuencia su radio de influencia es menor: una ciudad, un barrio, una parroquia rural, una comuna, etc.

■ Población - objetivo

El o los grupos o sectores sociales hacia los que se orienta el proyecto son la población - objetivo del mismo. La existencia de un proyecto en general beneficia de manera directa o indirecta al menos a una parte de la población, pero también puede afectar negativamente a otros grupos, todos los cuales deben ser debidamente identificados. Complementariamente deben establecerse los intereses y posiciones que cada uno de esos grupos tiene frente al proyecto.

■ Objetivos

Los objetivos son los cambios y transformaciones significativas, amplias y duraderas que se pretenden lograr en la realidad existente mediante la realización de un proyecto de desarrollo y son enunciados usualmente como los propósitos del proyecto.

Existen objetivos generales, también llamados "de desarrollo" y objetivos específicos, que son los que de manera más directa se pretende alcanzar ejecutando un determinado proyecto. Mientras los objetivos generales se refieren a los impactos que en el largo plazo y en última instancia se pretende alcanzar, los objetivos específicos se refieren más bien a los resultados inmediatos y concretos que se espera obtener.

■ Metas

Las metas, también denominadas "objetivos de impacto", son la expresión cuantitativa y por lo tanto mensurable de los objetivos del proyecto que pueden ser verificadas en la práctica. Por ello, tienen una gran utilidad para establecer los resultados e impactos que se espera obtener mediante la ejecución de un proyecto, tal como ocurre cuando se dispone de una Línea de Base.

En general, se suelen diferenciar los resultados, que se generan en el corto plazo, de los Impactos, que se producen en el largo plazo. Mientras los resultados se refieren a los bienes y servicios que genera el proyecto y a los efectos que su existencia provoca en la población que los recibe, los impactos miden los cambios cuantitativos que tienen las magnitudes del problema abordado como fruto de la existencia y funcionamiento del proyecto.

Así por ejemplo, en el caso de un proyecto de ejecución de un sistema de agua potable, los resultados pueden medirse por el volumen de metros cúbicos de agua producidos, los efectos por el volumen efectivo de agua potable consumido por la población y los impactos por el descenso de la incidencia de enfermedades gastro intestinales que genera el consumo de agua no potabilizada. En términos del perfil, esas cifras se plantean como metas a alcanzar, que luego se comprobará en la práctica si llegaron a producirse.

■ Síntesis de la situación y los problemas existentes

Este acápite sirve para recapitular y sintetizar la situación y los problemas existentes o que potencialmente podrían presentarse de no ejecutarse el proyecto en la realidad. Se trata de un diagnóstico en el que se deben analizar las implicaciones sociales, económicas, físico - territoriales, ambientales y político - administrativas que tiene la situación analizada así como también de una proyección, en la que se describe el posible curso que tendrá en el futuro la problemática si no se la remedia de manera inmediata. Ello usualmente ratifica los señalamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, aunque eventualmente aporta nuevos detalles y precisiones que resultan del análisis efectuado y que los complementan.

■ Identificación de alternativas

Ocasionalmente, el perfil del proyecto también incluye la identificación y análisis preliminar de diversas alternativas que, desde los puntos de vista técnico y financiero puede tener la solución de los problemas existentes. Por lo general, pueden existir varias formas de encarar el desarrollo del proyecto, pero cuya complejidad y costos pueden ser significativamente distintos, por lo cual es conveniente ese examen, con el propósito de elegir la solución más conveniente -es decir la que a menor costo ofrezca los resultados más acertados- entre diversas posibilidades.

El análisis de las posibles alternativas de un proyecto suele incorporar la medición de dos factores que son significativos, la eficacia y la eficiencia.

La eficacia de cada alternativa, expresa la relación entre el volumen o cantidad de bienes o servicios que generará el proyecto en un período determinado. Mientras más bienes o servicios se generen, mayor eficiencia.

La eficiencia de cada alternativa relaciona el volumen de producción con los recursos utilizados para ello. La eficiencia incluye a la eficacia y la asocia a alguna unidad de recurso (dinero, horas/persona, horas/equipo, etc.). A menores costos, mayor eficiencia.

Al comparar los resultados de este análisis para cada una de las alternativas, es posible elegir, de manera objetiva la que resulta más conveniente y que debe elegirse como la propuesta o solución seleccionada.

■ Descripción de la propuesta

En esta sección se hace el enunciado de la alternativa de solución que ha sido seleccionada y que se propone ejecutar para encarar y atender el requerimiento, satisfacer la necesidad y resolver el problema analizado. Es preciso que se incluya una descripción de sus principales características y componentes, así como de los procesos, actividades y tareas que implica su realización y su funcionamiento, lo cual debe incluir, por ejemplo, el

establecimiento de la posible modalidad operativa que se considera más adecuada para la ejecución del proyecto y su operación.

■ Dimensionamiento

Esta sección del Perfil contiene las cuantificaciones fundamentales del proyecto. Son datos básicos sobre diversas magnitudes y unidades de medición que puede tener un proyecto según su específica naturaleza y que permiten tener una idea aproximada de su jerarquía y una primera estimación de los recursos requeridos para su ejecución y operación.

■ Resultados e impactos esperados

Se trata de un análisis de los resultados que en el corto plazo y los impactos que en el largo plazo originará el proyecto cuando se halle en operación, dentro de las esferas social, económica, política, ambiental, físico - territorial y administrativa. En esta parte es importante establecer no tan solo los resultados e impactos positivos que tendrá el proyecto, sino también los de signo negativo que pueden ocasionarse y que se traducen en afectaciones al ambiente, perjuicios a ciertos grupos sociales u otros.

■ Presupuesto estimado

Este componente es una estimación aproximada de los costos que tendrá el proyecto. Debe incluir estimaciones sobre los costos de inversión, pero también sobre otros costos que en ocasiones no se consideran, como por ejemplo los costos financieros, los requeridos para la elaboración de los estudios definitivos, para la fiscalización de los trabajos, para la evaluación del proyecto y para su operación, que deberá incluir los costos directos e indirectos que genere su funcionamiento.

■ Cronograma tentativo

Es un cálculo, asimismo aproximado, del tiempo que demandará la elaboración de los estudios definitivos, la contratación y la ejecución del proyecto, así como también del período durante el cual se espera que el proyecto funcione, es decir, la vida útil que se espera tenga una vez que entre en funcionamiento.

■ Posibles fuentes de financiamiento

Esta sección provee, de antemano, una idea del origen que tendrán los recursos financieros necesarios para la ejecución y para la operación de un proyecto. Esos recursos pueden provenir de fondos existentes en el pre-

supuesto municipal o de otras fuentes que puedan financiarlo, entre las cuales pueden estar otros organismos o programas específicos del sector público, diversas agencias bilaterales o multilaterales de cooperación para el desarrollo, etc.

Igualmente se deben considerar en este acápite las posibles contribuciones que puede hacer la propia comunidad, es decir, la población - objetivo del proyecto, tanto para cubrir parte de sus costos de inversión como también los de su funcionamiento, mediante el pago directo por los bienes o servicios que el proyecto genere, o a través de formas indirectas de pago o contribuciones especiales. Es necesario en este acápite tomar en consideración que muy probablemente el financiamiento será el resultado de la combinación de dos o más fuentes financieras.

5.3 La elaboración del Perfil

Como se ha señalado, a partir del documento de identificación del proyecto, es usual que la principal autoridad local, es decir el Alcalde, disponga la elaboración de un perfil del proyecto a una de las unidades técnicas existentes dentro de la estructura municipal, la misma que asumirá la responsabilidad de prepararlo, siendo recomendable que esa tarea se asigne a un técnico o profesional que se encuentre en condiciones de efectuarla dentro de un plazo establecido, no solo por estar debidamente capacitado y

tener experiencia suficiente en la preparación de proyectos similares, sino también por disponer del tiempo y de las condiciones requeridas para cumplir debidamente esa actividad.

Para la elaboración del perfil se debe partir de una recopilación de la documentación precedente que pueda existir, la cual permite establecer los antecedentes del proyecto.

Un segundo paso debe ser la realización de un estudio que permita comprobar la naturaleza y significación del requerimiento y sus implicaciones, para lo cual puede ser conveniente realizar las investigaciones que sean necesarias (encuestas, censos, levantamientos cartográficos y otros procedimientos similares), que se complementan con información proveniente de otras fuentes secundarias (estudios previos, datos censales, otras estadísticas relevantes, mapas, etc.)

Un elemento que se debe tener en consideración es la llamada "economía de la investigación", que es la adopción de criterios que restrinjan el proceso investigativo a lo que sea estrictamente necesario, evitando incurrir en la tendencia a acumular una vasta cantidad de datos que no son relevantes ni aportan a los diversos componentes del proyecto. Los técnicos que poseen una cierta experiencia seleccionan la información indispensable que necesitan para construir el mínimo de indicadores necesarios para justificar el proyecto.

Con tales fundamentos, el responsable establece la naturaleza y las principales características del proyecto que se propone ejecutar. En la denominación del proyecto se debe incluir una referencia que permita comprender su caracterización básica. Así, se puede hablar de proyectos de construcción, de ampliación, de mejoramiento, de renovación, etc.

Al establecer las características del proyecto es posible por lo general determinar cuales serán sus principales componentes y también las etapas generales que tendrá su realización. A tales componentes y etapas se tendrán que referir entonces las secciones de dimensionamiento básico, presupuesto estimativo y cronograma tentativo de realización, que deben dar una idea de la magnitud de las obras que se pretende realizar, su costo aproximado y el tiempo que demandará su ejecución.

Como se ha señalado antes, lo importante es que en estos acápite también se incluyan los componentes y etapas que suelen no ser consideradas al formular el perfil. El costo del suelo requerido para ejecutar un proyecto, los valores que tienen que incorporarse para elaborar los estudios definitivos, fiscalizar las obras u operar el proyecto o los tiempos que demanda el proceso de contratación son algunos de los componentes que suelen no incorporarse en el perfil, pese a la incidencia que llegan a tener en su ulterior desarrollo.

Una vez elaborado y revisado, el perfil de proyecto debe ser presentado a la máxima autoridad del municipio, para su aprobación. Empero, también

debe validarlo el Concejo Municipal, con el propósito de garantizar el respaldo de esa instancia a la propuesta desarrollada hasta ese nivel.

En el mismo sentido, es también importante someter la propuesta inicial del proyecto a consideración de la comunidad, en especial de aquella de modo directo estará involucrada en su ejecución y operación. La participación de la comunidad en la validación de un proyecto es la mejor garantía para que el mismo llegue a materializarse y que además funcione de manera eficiente, por lo cual es necesario que se actúe con la suficiente transparencia y se ponga en conocimiento de la población todas las implicaciones que el proyecto tendrá, incluyendo por ejemplo los probables montos que tendrán las contribuciones que ella deberá hacer para su ejecución y operación.

6

Los estudios de prefactibilidad y factibilidad

Concluido, aprobado y validado el perfil del proyecto, es posible iniciar una segunda etapa del proceso de elaboración de un proyecto, que es la de los Estudios de Prefactibilidad y / o de Factibilidad. En ese nivel, deben identificarse y analizarse con mayor detalle y profundidad los aspectos técnicos, financieros, económicos, legales, administrativos y ambientales del proyecto, con el propósito de clarificar con mayor certeza si el proyecto debe y puede ser ejecutado de la manera que fue concebido o si, por el contrario, requiere ajustes adicionales.

6.1 Prefactibilidad

En proyectos de gran complejidad, suelen diferenciarse dos etapas sucesivas dentro del análisis de su factibilidad. La primera, llamada de pre-factibilidad, permite ajustar y precisar las iniciales magnitudes establecidas en el

perfil del proyecto, mediante procesos de investigación específicos o estudios adicionales que proveen información complementaria que sea requerida para la elaboración definitiva del Proyecto. Algunos ejemplos de esos estudios e investigaciones son los estudios de suelos, los cuales pueden ser determinantes de la posibilidad de edificar un proyecto en un determinado terreno; los estudios de mercado o de oferta y demanda, que permiten establecer las posibilidades de pago de los bienes o servicios que genere el proyecto; la investigación de las características de los sistemas operacionales y los condicionantes legales relacionados con el proyecto, etc. A partir de todo ello, es posible elaborar el estudio definitivo del proyecto.

Otro de los aspectos que se suele incluir en un estudio de prefactibilidad es el análisis más detallado de varias posibles alternativas tecnológicas que puede tener el proyecto en para su ejecución y para su operación. La selección del mejor de varios posibles emplazamientos físicos, por ejemplo, es parte del análisis de alternativas. Otros aspectos que pueden ser también considerados son los relacionados con las diversas técnicas constructivas que pueden emplearse o, desde otra perspectiva, la posibilidad de desarrollar un proyecto en diversas etapas que paulatinamente incrementen nuevos elementos para mejorar la calidad del servicio provisto.

Tal como se deduce en todos esos ejemplos, el factor determinante para optar por una u otra alternativa es el económico y financiero, que será siempre, en última instancia, el factor dirimente que permita seleccionar entre dos o más alternativas aparentemente similares desde la perspectiva técnica.

ca o administrativa. En tanto que la variación de uno o más de los factores analizados puede tener implicaciones significativas en el desarrollo del proyecto, el estudio de pre-factibilidad suele ser sometido a un examen de "sensibilidad", que permite conocer los límites financieros y económicos dentro de los cuales el proyecto es realmente factible.

6.2 Factibilidad

La segunda etapa es la de factibilidad, en la que se establecen con suficiente detalle las magnitudes, tiempos, costos y otras características determinantes que precisa el proyecto para ser ejecutado y también para su funcionamiento. Ello puede incluir la programación de las actividades que se requieren para la ejecución del proyecto, que puede incluir un mapa de procesos, un sistema de cronograma y ruta crítica, que permite programar los desembolsos financieros requeridos. Otros elementos requeridos en el estudio de factibilidad son los del análisis de la estructura organizacional del proyecto, su plan de monitoreo y evaluación, etc.

Adicionalmente, se precisa contar con análisis económicos y financieros que permitan establecer la viabilidad del proyecto desde esas dos perspectivas. La primera se refiere al análisis de los potenciales beneficios que podrá generar el proyecto en contrapartida a los costos que represente su ejecución y operación. Tales beneficios no suelen ser solo de carácter monetario, sino también de carácter más general: Los beneficios sociales que

se derivan del funcionamiento de un proyecto no son siempre fáciles de establecer, pero es indudable que si existen.

Los análisis financieros, por otra parte, son bastante más objetivos: Un proyecto demanda de una inversión de recursos para su ejecución y también precisa de recursos para su funcionamiento; si ello se contrasta con los posibles ingresos que de manera directa o indirecta podría generar el funcionamiento del proyecto, se puede establecer su viabilidad financiera.

Otro aspecto que debe ser considerado en un estudio de factibilidad es el relacionado con los impactos sociales y ambientales que puede generar la ejecución y la operación de un proyecto. Se entienden como impactos todos aquellos cambios significativos que en el largo plazo pueden ocasionarse y que no necesariamente son los que estuvieron previstos como sus resultados esperados del proyecto.

Si el funcionamiento de un proyecto genera deterioro en el ambiente, por ejemplo, esos efectos no deseados tienen que ser identificados de antemano, porque pueden demandar de la ejecución de obras de prevención o de remediación, que eviten que ese deterioro se incremente o sea irreversible. Los costos adicionales que ello demande deben ser imputados, tan pronto sean establecidos, a los costos del proyecto.

6.3 Evaluación de los estudios de factibilidad

Como se ha señalado, un estudio de factibilidad debe estar compuesto por varios componentes que tienen que ser examinados desde diversas perspectivas, que suelen agruparse en las siguientes:

- Evaluación técnica
- Evaluación económico - financiera
- Evaluación del impacto social y ambiental

La evaluación técnica debe demostrar que la ejecución del proyecto es posible tomando en consideración su localización en el territorio y su emplazamiento físico espacial; la verificación económica debe demostrar que el proyecto es económicamente posible y que generará beneficios objetivamente verificables para la población - objetivo; la verificación financiera debe comprobar que las inversiones requeridas para la ejecución del proyecto y los recursos necesarios para su funcionamiento existen y pueden ser recuperados en el corto, mediano o largo plazo y que el proyecto posee un grado de rentabilidad que justifique tales inversiones. Finalmente, la evaluación de los impactos sociales y ambientales debe comprobar que el proyecto no genera resultados imprevistos o negativos en el contexto social y ambiental en el que se emplazará, inclusive en el largo plazo, o que si tales impactos existen, es posible prevenirlos o remediarlos mediante inversiones adicionales de recursos que forman parte del presupuesto de ejecución y / o de operación del proyecto.

Suele decirse que desde el punto técnico, todo problema tiene una solución, pero que el tiempo y especialmente el costo que esa solución demande son los parámetros que determinan su viabilidad. En efecto, es inusual que un proyecto sea descartado porque técnicamente no puede ejecutarse, aunque en ciertos casos excepcionales ello puede también ocurrir, por lo que el examen de las características técnicas del proyecto debe ser efectuado necesariamente.

Con mucha más frecuencia, son las verificaciones económicas y financieras las que determinan la factibilidad del proyecto. Normalmente, son las entidades que potencialmente pueden financiar el proyecto las que efectúan esas comprobaciones, que desde su propia perspectiva son indispensables para garantizar el retorno del financiamiento que tiene la intención de proveer.

Empero, es también importante que el Municipio conduzca un proceso interno de evaluación en los casos de proyectos que sean financiados con recursos propios de la institución. Para ello, es recomendable considerar los siguientes aspectos:

■ Evaluación técnica

Desde la perspectiva técnica, es importante considerar la pertinencia del proyecto, es decir, la coherencia que el proyecto tienen como respuesta a

las necesidades que lo originaron; debe también evaluarse su eficacia que, como se ha señalado antes, es la relación entre la inversión de recursos que demanda el proyecto y los resultados obtenidos a lo largo de un período. Asimismo, también es importante evaluar la coherencia que tanto interna como externamente deben tener los diversos componentes del proyecto para la consecución de los resultados esperados, lo cual implica considerar, por ejemplo, los efectos e impactos que el proyecto puede generar en el ambiente y que pueden afectar su futura sostenibilidad.

■ Evaluación económica

En términos económicos, la evaluación debe incluir la determinación de todos los costos del Proyecto, incluso los de inversión o capital, los de operación, de mantenimiento y otros costos que eventualmente puedan generarse; su nivel de eficiencia, que es la relación entre los costos del proyecto y los de los bienes o servicios que genera y los beneficios que de él se derivan y que son los efectos positivos que obtendrá la población objetivo gracias al proyecto, debiendo también evaluarse los efectos negativos que en la economía de la población puede tener por su operación, por ejemplo al requerirse el pago de los servicios o bienes provistos, lo cual puede ser determinante a la hora de establecer la sostenibilidad del proyecto.

■ Evaluación social

Desde la óptica social, la evaluación debe considerar la relevancia del proyecto, es decir su nivel de prioridad dentro del conjunto de las necesidades existentes; la naturaleza específica de la población - objetivo considerada (su grado de pobreza, vulnerabilidad, exclusión, etc.), lo cual es determinante de los Impactos que se espera obtener. Asimismo, desde la perspectiva social interesa detallar la diferencia que existe entre la situación inicial (línea de base) y la que se tendrá como resultado del proyecto, en términos de la satisfacción de la cobertura de las carencias o déficit que pueden tener los bienes o servicios que generará el proyecto.

■ Evaluación institucional

Desde la óptica institucional, es necesario que la institución evalúe su propia capacidad, desempeño y experiencia acumulada en el manejo de proyectos similares, puesto que ello puede ser determinante para la definición de la modalidad que deba seguirse en las fases de ejecución y operación del proyecto. Por otra parte, también es necesario que considere el nivel de participación de la comunidad, puesto que su interés y compromiso con el proyecto serán asimismo gravitantes en su futuro desarrollo.

6.4 Validación

Un proyecto que sea financiado con recursos presupuestarios del propio municipio debe ser validado exclusivamente por el Concejo Municipal que en última instancia deberá decidir si el proyecto debe o no ejecutarse y asignar los recursos que demande su ejecución y funcionamiento. Es usual que esa decisión se haga por pedido del Alcalde que debe asumir la responsabilidad integral del proyecto, con el soporte del análisis técnico, económico, financiero y ambiental provisto por los funcionarios competentes del propio municipio.

También en este nivel es recomendable que el proyecto sea validado ante la comunidad, la cual debe conocer no solo sus características y costos, sino también las implicaciones que puede tener en su propia economía. Por ejemplo, es necesario que la comunidad entienda con claridad y asuma que la provisión de un servicio tendrá un costo, el cual deberá ser abonado regularmente por los usuarios.

Pero por otra parte, muchos proyectos tienen financiamientos parciales o totales de fuentes externas al municipio. En tales casos, es normal que la fuente financiera exija conocer los estudios del proyecto y efectúe sus propias verificaciones y evaluaciones, que suelen partir de una consideración relativa a la calificación del crédito que tiene el propio municipio, para constatar si la inversión de recursos demandados se justifica y puede ser recuperada.

Suele ser necesario que el estudio de factibilidad del proyecto se adapte a un determinado formato que, con diversas denominaciones, utilizan las entidades financieras para conocer y analizar los pedidos de financiamiento que se les hacen. En función de ello, la validación de un proyecto que tiene financiamiento que procede parcial o totalmente de fuentes ajenas al municipio debe ser validado no tan solo por el Concejo Municipal, sino también por el organismo proveedor de ese financiamiento.



La ejecución y la operación

7.1 Ejecución

Una vez que los estudios de prefactibilidad y factibilidad han sido aprobados por las instancias pertinentes, se inicia la fase de ejecución del proyecto, que eventualmente puede requerir de un desarrollo adicional de los estudios existentes (Diseño definitivo), en los cuales se afinan y ultiman los detalles de cada uno de los componentes que pueda tener el proyecto, para que se encuentren a punto al momento de iniciar su ejecución.

No siempre los proyectos son enteramente elaborados, ejecutados y operados de manera directa por los Municipios. Por el contrario, es usual que se recurra a la contratación de profesionales o empresas para que efectúen esas tareas, siendo necesario que los responsables dentro de la institución desarrollen varias tareas adicionales e indispensables para que así ocurra.

Entre tales tareas se encuentran las de la determinación de la modalidad de contratación, la preparación de la documentación pre-contractual (bases, términos de referencia, etc.), el desarrollo del proceso de contratación y el establecimiento y ejecución de los mecanismos de fiscalización, control y seguimiento, que garanticen a la institución el cumplimiento cabal de los términos de esa contratación en términos técnicos, legales, administrativos y financieros.

7.2 Seguimiento

Independientemente de cuales hayan sido las modalidades de ejecución y operación seleccionadas, a lo largo de la fase de ejecución es importante tener un mecanismo de seguimiento permanente y debidamente programado, que permita adoptar de manera oportuna decisiones que puedan requerirse para enmendar posibles desviaciones o problemas que pueda experimentar el proyecto, bien sea por fallas de diseño, por errores en la ejecución o por causas externas que de modo imprevisto puedan presentarse y afectar su desarrollo. Esas tareas de seguimiento son complementarias a las de fiscalización, que se ejercitan desde el punto de vista técnico y financiero y que deben ser efectuadas por profesionales o entidades independientes de la institución y, naturalmente, de los contratistas u ejecutores del proyecto.

En las tareas de seguimiento juega un papel importante la comunidad, que tiene la posibilidad de aportar al seguimiento mediante la conformación de veedurías u otras formas específicas de control, las cuales con frecuencia suelen ser más eficientes y oportunas que las que se ejercitan desde la propia institución municipal o desde las instancias fiscalizadoras.

7.3 Operación

Terminada la fase de ejecución del proyecto, se inicia su fase de operación, en la que generalmente se desarrolla un período inicial de pruebas y ajustes que permiten verificar el adecuado funcionamiento de todos los componentes del proyecto, antes de iniciar la operación plena del mismo.

De haberse desarrollado de manera adecuada las fases de formulación y ejecución del proyecto, la fase de operación no debe presentar dificultades o problemas mayores, puesto que de antemano se habrán establecido la modalidad operacional que se adoptará, la estructura organizacional y los procedimientos de gestión que el proyecto requiera, bien sea en el caso de que su administración la ejercite directamente el municipio o que se opte por una de las varias formas de administración indirecta que pueden considerarse.

7.4 Evaluación

Entre los procesos complementarios que pueden desarrollarse una vez que el proyecto se encuentra en operación está el de su evaluación, que si bien puede efectuarse apenas terminada la ejecución, conviene que cuente con información relacionada con su funcionamiento. Los procesos de evaluación pueden tener varias vertientes, entre las que se cuentan las que deben hacer los sectores sociales hacia los cuales estuvo dirigido el proyecto; los que debe desarrollar el propio Municipio y los que eventualmente pueden demandar las instituciones co-partícipes, es decir, las entidades financieras o de cooperación que han provisto aportes para su realización.

Es usual que en este último caso, esas instituciones provean la metodología y los instrumentos requeridos para evaluar el proyecto, en especial desde la perspectiva de su financiamiento. En cuanto a la evaluación que debe efectuar el municipio, preferentemente con participación de la ciudadanía, será importante establecer cuales han sido los aportes que el proyecto genera desde la perspectiva del cumplimiento de los objetivos y estrategias trazados en Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal y en los respectivos Planes o Programas Específicos.

Para ello, puede emplearse nuevamente la estructura del Marco Lógico o bien puede establecerse una Línea de Comprobación que se contraste con la Línea de Base inicialmente trazada. En el primer caso, se deberá comprobar en que medida los objetivos específicos se han cumplido mediante el

empleo de los mismos indicadores y las mismas fuentes de verificación que fueron inicialmente seleccionadas. Si las condiciones externas señaladas en las hipótesis no han variado, ello permitirá verificar la incidencia real que el proyecto ha logrado tener, los efectos e impactos que ha generado.

Algo similar ocurre al hacerse la comprobación de los cambios que se han producido en la línea de base con la incorporación del proyecto. Si los indicadores elegidos han sufrido una escasa variación o no se han modificado, el proyecto tiene problemas y requiere de una inmediata revisión.

II

Bibliografía

COHEN, Ernesto, MARTINEZ, Rodrigo. **Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales.** División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago, Chile. 2004

NIEVES, Ramón. **Formulación y evaluación de proyectos de inversión Gobierno de Chiapas.** Centro de Vivienda y Poblamiento, COPEVI - México. Publicado por el Programa de Gestión Urbana, PGU. Quito, Ecuador. 2004

BANCO DEL ESTADO, Gerencia de Gestión y Asistencia Técnica. **Guía de procesos crediticios, formulación y operación de proyectos que financia el Banco del Estado.** Quito, Ecuador. 2005

BLANES, José; PABON, Edgar. **Guía para la formulación, gestión y sistematización de Proyectos.** Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, CEBEM. Agencia Española de Cooperación, AECL. Bolhispania, Cooperación

Bolivia - España. La Paz, Bolivia. 2005

MARSIGLIA, Javier; PINTOS, Graciela. **La construcción del desarrollo local: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención.** Publicado en Cuadernos del CLAEH No. 78-79. Montevideo, Uruguay. 1997

Congreso Nacional del Ecuador. **Ley Orgánica de Régimen Municipal.** Versión electrónica en el Sitio Web de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME. Quito, **Ecuador, 2007.**