

América en  
Ecuador

# EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Oswaldo N. Feinstein  
editor



FIDA  
FONDO  
INTERNACIONAL  
DE DESARROLLO  
AGRICOLA

Digitized by







# EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION

**Oswaldo N. Feinstein**  
editor

# **EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

**Primera Edición. FIDA/IICA Oficina Ecuador. Mayo 1994.**

**© FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**  
107, Via del Seráfico  
00142 Roma, Italia  
Tel: 39-6-54591  
Fax: 39-6-5043463  
Télex: 620330 IFAD I  
Cable IFAD Rome

**IICA Oficina Ecuador**  
Av. Mariana de Jesús 147 y La Pradera  
Quito, Ecuador  
Tels. 524-238 / 232-697 / 239-194  
Apartado: 17-03-00201  
Fax: (00593) 2-563-172  
Cable IICA

**Derechos reservados conforme a la Ley**  
**FIDA. Informe No. 0444**  
**IICA. Serie de Publicaciones Miscelaneas.**  
ISSN 0534-5391  
A3/EC-94-04

**Edición de 1.000 ejemplares**

**Levantamiento del texto: Melba Alvarez - Pagella**  
**Diseño del texto: Ddica**  
**Diseño de la portada: Edgar Vega**  
**Impresión: La Huella, Impresores**  
**Supervisión editorial: Instituto de Estudios Ecuatorianos**

# EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION

**Oswaldo N. Feinstein**  
editor

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).  
División de Seguimiento y Evaluación.  
Departamento Económico y de Planificación  
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).  
Oficina en Ecuador  
Quito, 1994

T:  
DM-EC-04  
7994

## INDICE

	<b>Pág.</b>
Breve nota sobre los autores	
Introducción	9
<b>Feinstein, Oswaldo N.: Seguimiento y evaluación: aprendizaje de la experiencia y algunos interrogantes</b>	11
<b>Balarezo, Susana: Lecciones de la experiencia en seguimiento y evaluación. Factores posi- tivos y negativos en su formulación y ejecución</b>	21
<b>Costa, Humberto: Lecciones de la experiencia en SyE en Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay</b>	69
<b>Kaimowitz, David: La evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado "PRONORTE" en Nicaragua, 1982-1986</b>	125
<b>Ocampo Cobos, Ada: Sistematización de la experiencia en seguimiento y evaluación del Proyecto Especial Alto Mayo en Perú</b>	151

	<b>Pág.</b>
<b>León, Jorge: Seguimiento y evaluación como instrumento para implementar y supervisar proyectos: la experiencia centroamericana reciente</b>	<b>207</b>
<b>Viñas, Verónica E.: Análisis y síntesis comparativa de las lecciones de la experiencia</b>	<b>221</b>

## BREVE NOTA SOBRE LOS AUTORES

**Susana Balarezo**, socioeconomista ecuatoriana, consultora en seguimiento y evaluación del FIDA en Guatemala, Ecuador, Bolivia, Honduras y Guinea Ecuatorial.

**Humberto Costa**, ingeniero agrónomo uruguayo, consultor en SyE del FIDA y de otras organizaciones, en Argentina, Bolivia, Ecuador, y Paraguay.

**Osvaldo N. Feinstein**, economista argentino, evaluador principal del FIDA, experiencia en seguimiento y evaluación en casi todos los países de América Latina y el Caribe.

**David Kaimowitz**, economista estadounidense del IICA, sede Central, con experiencia en varios países de América Latina y el Caribe.

**Jorge León S.**, economista costarricense, consultor de largo plazo de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), principal experto centroamericano en SyE.

**Ada Ocampo C.**, socióloga peruana, experiencia en seguimiento y evaluación en proyectos de desarrollo rural financiados por diferentes agencias en Perú.

**Verónica Viñas, socióloga y científica política española-argentina, colaboradora del Instituto U. J. Ortega y Gasset, experiencia en Argentina y España.**

## **INTRODUCCION**

**Desde hace varios años se han venido realizando trabajos en el área de seguimiento y evaluación (SyE) de programas y proyectos de desarrollo rural en varios países de América Latina. Se publicaron algunos textos de carácter general y se escribieron numerosos informes, de distribución restringida (informes con orientaciones para el diseño de sistemas de SyE e informes de evaluación).**

**Los capítulos de esta publicación han sido preparados con el fin de aportar reflexiones basadas en experiencias latinoamericanas de SyE. Sus autores fueron invitados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, organismo de las Naciones Unidas, a “destilar” las lecciones de su experiencia, “socializándolas”. En cierta forma constituyen “auto-evaluaciones”. En el capítulo final se realiza un análisis comparativo de estas experiencias.**

**Se espera que al documentar estas experiencias, enriquecidas por las reflexiones de sus autores, se facilitará el proceso de mejorar la calidad del seguimiento y evaluación en el futuro. Este material podrá ser utilizado, por ejemplo, como lecturas en seminarios, como materia prima para investigaciones y como material de referencia.**

**Al editar los textos fue necesario resistir la tentación de sugerir o incorporar modificaciones que pudieran alterar la visión del autor. Así, en algún capítulo se puede argumentar que la experiencia estuvo marcada por un sesgo académico-**

historicista, en otro capítulo se puede considerar que hay cierto optimismo excesivo. Pero ha parecido más adecuado dejar a los autores que expresen sus puntos de vista y ofrecer a los lectores la oportunidad de realizar sus propias reflexiones y críticas.

Se agradece la colaboración del Sr. Jorge León y de la Sra. Alicia Chiappini en la revisión final de esta publicación. La composición de la misma estuvo a cargo de Sra. Melba Alvarez-Pagella.

Si bien se agradece al FIDA su apoyo para la preparación de esta publicación, cabe señalar que las opiniones y posiciones contenidas en la misma no deben atribuirse a dicha institución, sino a los autores.

**Oswaldo N. Feinstein**  
**Evaluador Principal, FIDA**

**Roma, julio de 1993**

# SEGUIMIENTO Y EVALUACION: APRENDIZAJE DE LA EXPERIENCIA Y ALGUNOS INTERROGANTES

Oswaldo N. Feinstein <sup>1</sup>

Desde la década de los 70 se han realizado trabajos en América Latina en el área de seguimiento y evaluación de programas y proyectos de desarrollo rural.<sup>2</sup> ¿Qué se ha aprendido de esta experiencia?

Los restantes capítulos de este volumen aportan elementos concretos para responder a esa pregunta. Aquí se ofrecerá una perspectiva más general sobre el tema, planteando también un conjunto de interrogantes que se considera importante tener presente para mejorar la práctica del seguimiento y evaluación.

**a. Aprendizaje de la experiencia:** No basta tener experiencia para aprender. Es importante reflexionar sobre la experiencia, procesarla, destilarla, sintetizarla. El aprendizaje no necesariamente resulta de la experiencia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Evaluador Principal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de las Naciones Unidas. Las afirmaciones de este trabajo no comprometen al FIDA.

<sup>2</sup> José Sulbrandt señala que la evaluación hizo su primera aparición en las administraciones públicas de América Latina en la década de los sesenta (ver SULBRANDT, 1989, p. 153). Para una breve noticia histórica sobre SyE, véase FEINSTEIN, 1991, p. 9; en dicho trabajo y en el de COHEN & FRANCO (1992) se aporta una clarificación conceptual y un conjunto de referencias bibliográficas básicas.

<sup>3</sup> Decía el poeta T. S. Eliot, en sus "Cuatro Cuartetos": "We had the experience, but missed the meaning" (literalmente, "Teníamos la experiencia, pero perdimos el significado"). La evaluación trata, precisamente, de buscar el significado de la experiencia.

## **DIFERENTES TIPOS DE EXPERIENCIA**

En el contexto del seguimiento y evaluación, la experiencia puede generarse en el trabajo relacionado con el diseño y/o la implementación y/o la evaluación de los programas o proyectos (de ahora en adelante al leer “proyectos” debe entenderse que el texto se refiere también a “programas”). Y el aprendizaje basado en dicha experiencia puede, del mismo modo, aplicarse a cualquiera de esos tres “momentos” de los proyectos. Por ejemplo, si una lección de la experiencia generada en la evaluación de proyectos es que la evaluación debe separarse del seguimiento, ésta lección puede (y debe) aplicarse en el diseño de nuevos proyectos. Las distintas posibilidades de aprendizaje basado en la experiencia y sus eventuales aplicaciones pueden visualizarse en la siguiente matriz:

### **MATRIZ DE APRENDIZAJE BASADO EN LA EXPERIENCIA**

<b>Experiencia Aplicada a:</b> <b>Experiencia Generada en:</b>	<b>Diseño</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
<b>Diseño</b>	<b>DD</b>	<b>DI</b>	<b>DE</b>
<b>Implementación</b>	<b>ID</b>	<b>II</b>	<b>IE</b>
<b>Evaluación</b>	<b>ED</b>	<b>EI</b>	<b>EE</b>

El ejemplo mencionado corresponde a la casilla ED (experiencia generada durante la evaluación y aplicada al diseño). La tercer fila corresponde a las lecciones de la experiencia generadas en la evaluación (y aplicadas al diseño ED, a la implementación EI y a la propia evaluación EE), en tanto que la tercer columna corresponde a las lecciones de la experiencia aplicables en la evaluación y generadas en el diseño de los proyectos (DE), en la implementación (IE) y en la propia evaluación (EE).

### **APLICACIÓN DE LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA**

Una de las dificultades mayores en seguimiento y evaluación es la poca aplicación que se hace de las lecciones extraídas de la experiencia. De hecho, ésta es una preocupación central (y también, en algunos casos, una ocupación) de varias instituciones del sistema de Naciones Unidas y de las Instituciones Financieras Internacionales, así como de los Gobiernos Nacionales y Locales. Ahora bien, el valor de las evaluaciones depende en buena medida del uso que se haga de las mismas, y si no se aplican las lecciones de la experiencia se tienen los costos sin los beneficios.

Entre los mecanismos que han resultado más adecuados para promover la aplicación de las lecciones de la experiencia cabe mencionar la preparación y circulación de resúmenes muy breves (no más de un par de hojas) y de presentación atrayente, la organización de reuniones tipo seminario-taller, la evaluación participativa y el requerimiento de hacer referencia a las lecciones de la experiencia cuando se presentan nuevos proyectos. Los desarrollos en tecnología informática están facilitando el acceso

a las lecciones de la experiencia. Pero todavía hay mucho por hacer para que podamos dejar de decir (y escribir) que una de las principales lecciones de la experiencia es lo difícil que resulta aplicar las lecciones de la experiencia.

## **TENTACIÓN Y TRAMPA DEL SyE**

En parte, este problema tiene que ver con lo que podemos llamar “**la tentación del SyE**”: acumular y acumular datos, tentación que lleva frecuentemente a caer en “**la trampa del SyE**”: preparación de informes muy largos (y aburridos) que llevan mucho tiempo preparar y, por lo tanto, son entregados con mucho atraso.

## **SALVACIÓN: Los SIS**

Una forma en que puede evitarse caer en dicha trampa es diseñando sistemas de información simples, basados en indicadores seleccionados tomando en cuenta los objetivos y actividades del proyecto, así como su entorno. Estos “**SIS**” (sistema de información simple o, también, sistema de indicadores seleccionados, no necesariamente equivalente con los “**SIG**”, sistemas de información gerencial, que frecuentemente terminan siendo sistemas de información Gigantescos, e inútiles), pueden estructurarse modularmente: un módulo de resultados, un módulo de componentes (o de actividades del proyecto) y un módulo correspondiente a los factores externos al proyecto, reduciendo al mínimo necesario el número de indicadores por módulo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Algunas obras recientes de gran difusión han destacado la importancia de una evaluación que apunte a los resultados. Véase, por ejemplo, DRUCKER (1990) y OSBORNE & GAEBLER (1992), Cap. 5 y p. 287. Cabe destacar que el módulo de resultados fue planteado en 1982, al diseñar un sistema de SyE para un proyecto financiado por el FIDA en Bolivia.

## ATENCIÓN A LOS EFECTOS NO PREVISTOS

Otra lección de la experiencia en evaluaciones es que la muy frecuente comparación de objetivos y metas del proyecto, con lo realizado durante su implementación, tiene un valor reducido. En la práctica, estas comparaciones insumen buena parte del tiempo de los evaluadores (y del espacio de sus informes). Sin embargo, si bien estas comparaciones deben realizarse, las mismas están limitadas particularmente por dos razones: la formulación deficiente de los objetivos en los proyectos <sup>5</sup> y porque “sucede lo que no se espera”, frase de Roa Bastos que llama la atención sobre los “efectos inesperados” (imprevistos, no planeados). En algunos casos pueden ser negativos, como el caso de las enfermedades o la salinización en los proyectos de riego. Pero hay varios ejemplos en que los resultados más interesantes de los proyectos no fueron previstos, y el papel importante que los mismos jugaron fue el de posibilitar o facilitar que determinados procesos tuvieran lugar, proporcionando los recursos necesarios. Por ello, el evaluador no debe meramente ceñirse al texto de los documentos de proyecto (aunque, por supuesto, tiene que conocerlos) y debe estar atento a descubrir desarrollos no previstos y que no encajan con los objetivos del proyecto <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La disponibilidad en la década de los 90 de un software apropiado para el “marco lógico” puede ayudar a definir con más precisión los objetivos durante la fase de diseño, adaptando dinámicamente el marco lógico a medida que el proyecto se rediseña. Ver Sartorius (1991).

<sup>6</sup> La frase de A. Roa Bastos es de su “Vigilia del Almirante”. La importancia de los efectos no previstos ha sido destacada por Albert Hirschman, cuyos trabajos de evaluación no tradicional en América Latina han sido notables. Véase HIRSCHMAN (1991, ps. 38-42). La atención a estos efectos imprevistos y la importancia de una actitud abierta por parte del evaluador son ilustrados también por la práctica de Judith Tandler en América Latina, como acertadamente señala Nicoletta Stame en su valiosa introducción al libro de J. Tandler; ver STAME (1992, esp. ps. 31 y 34).

## **GENERAR DATOS COMO SUBPRODUCTO DE ACTIVIDADES SUSTANTIVAS**

En varios proyectos con componentes de crédito, financiados por el FIDA en América Latina, se ha introducido un software que permite mejorar la atención de la clientela (“beneficiarios” y “no beneficiarios”), reduciendo el tiempo de atención para atenderla (en algunos casos a menos de la mitad de lo que requerían los procedimientos manuales), con la consiguiente posibilidad de expandir la clientela atendida y, dadas las economías de escala, reduciendo los costos. Lo interesante desde el punto de vista del SyE es que con esta innovación se generan datos como subproducto de la implementación del componente de crédito, y estos datos pueden ser utilizados para el SyE del proyecto, sin necesidad de incurrir en costos adicionales para su obtención. La informatización de otros componentes puede en algunos casos también mejorar la implementación y generar, como subproducto, datos valiosos para el SyE.

## **EVITAR LA INGENUIDAD**

Otra enseñanza de la experiencia en evaluación es que frecuentemente se supone, ingenuamente (¿o por una aplicación de la ley del menor esfuerzo?) que mediante encuestas o, incluso, entrevistas, se obtendrán respuestas que corresponderán a la verdad. Que basta con diseñar una encuesta (o una guía de entrevista) y “escuchar a la gente”. Pero, ¿hay incentivos para “revelar” la verdad? A menudo, tanto los técnicos como los “beneficiarios”, no tienen nada que ganar y mucho que perder si responden la verdad. ¿Porqué habrían de hacerlo?

Esta es una de las cuestiones más difíciles de abordar en un enfoque no ingenuo de seguimiento y evaluación, y que casi nunca es ni siquiera mencionada. Las soluciones dependerán de los contextos específicos pero, en general, es necesario tener claro la naturaleza del problema,<sup>7</sup> hacernos la pregunta.

Y esto nos lleva a formular un conjunto de interrogantes, algunos más tradicionales, con respuestas tradicionales y no tan tradicionales, y un subconjunto de interrogantes, que corresponden más a la “frontera” del trabajo en seguimiento y evaluación, cuyo propósito es estimular la reflexión para orientar mejor el SyE.

**b. Algunos interrogantes con respuestas:** El cuadro siguiente permite visualizar dos enfoques diferentes del seguimiento y evaluación a partir de las respuestas que proporcionan a un mismo conjunto de preguntas.

---

<sup>7</sup> Este tema ha sido desarrollado en FEINSTEIN (1992). Por otra parte, un procedimiento para detectar “datos fabricados” se presenta en POATE & DAPLIN (1993, apéndice 2 y Cap. 9), pero estos autores colocan todo el énfasis en la supervisión sin ninguna referencia a la cuestión de los incentivos. Véase también NOZICK (1993, ps. 100-106).

## CUADRO DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SyE

PREGUNTA	RESPUESTAS	
	ENFOQUE "A"	ENFOQUE "B"
1. ¿Por qué?	- Cumplir con requisito de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)	- Apoyar gestión del Proyecto - Capacitar experiencias
2. ¿Para quién?	- Instituciones Financieras Internacionales (IFI)	- Dirección del Proyecto - Instituciones Nacionales - Beneficiarios - IFI
3. ¿Qué hacer?	- Recopilar datos - Informes	- Análisis, síntesis - Comunicaciones orales y escritas
4. ¿Cómo?	- Encuestas	- Diferentes técnicas
5. ¿Por quién?	- Técnicos	- Técnicos - Beneficiarios
6. ¿Cuándo?	- Después de concluir el proyecto	- En diferentes momentos

**c. Algunos interrogantes sin respuestas (todavía) satisfactorias:** Como se indicó anteriormente, a continuación se presentarán un conjunto de preguntas que tienen por finalidad provocar la discusión, orientar la reflexión y, de esta forma, contribuir a mejorar la práctica del seguimiento y evaluación:

1. ¿Qué incentivos pueden crear condiciones favorables para que en el proceso de seguimiento y evaluación se informe sólo la verdad, nada más que la verdad y toda la verdad?

2. ¿Qué incentivos (positivos y/o negativos) están influyendo en la veracidad de los datos y en el análisis del SyE?

3. ¿Cómo dar seguimiento y evaluar el grado de satisfacción de los “beneficiarios” con la calidad y cantidad de los bienes y servicios aportados por el proyecto?

4. ¿Cómo sistematizar y comunicar las lecciones de la experiencia?

5. ¿Cuáles serían los mecanismos más adecuados para desarrollar las capacidades locales en seguimiento y evaluación?

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

. COHEN, E. & FRANCO, R. (1992): “Evaluación de Proyectos Sociales”, (México, Siglo XXI Editores).

. DRUCKER, P. (1990): “Managing the Non-Profit Organization”, (New York: Harper Collins).

. FEINSTEIN, O. N. (1991): “Seguimiento y Evaluación: Conceptos Básicos”, en *Desarrollo Rural*, Vol. 2, No. 1.

. FEINSTEIN, O. N. (1992): “Monitoring and Evaluation at the Household Level”, trabajo presentado en la reunión internacional del IFPRI sobre “Data Needs for Food Policy in Developing Countries”.

. HIRSCHMAN, A. O. (1991): “The Rhetoric of Reaction”, (Cambridge: Harvard University Press).

. NOZICK, R. (1993): “The Nature of Rationality”, (New Jersey: Princeton University Press).

. OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992): “Reinventing Government” (Reading, Mass.: Addison-Wesley).

. POATE, C. D. & DAPLYN, P. F. (1993): **“Data for Agrarian Development”** (Cambridge: C.U. Press).

. SARTORIUS, R. (1991): **“The Logical Framework Approach to Project Design and Development”**, **Evaluation Practice**, Vol. 12, No. 2.

. STAME, N.: **“Valutazione e sviluppo”**, Introducción al libro de J. Tandler, **“Progetti ed effetti”**, (Napoli: Liguori).

. SULBRANDT, J. (1989): **“Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”**, en Kliksberg, B. (comp.), **“¿Cómo enfrentar la pobreza?”**, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

# **LECCIONES DE LA EXPERIENCIA EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

## **Factores Positivos y Negativos en su Formulación y Ejecución**

**Susana Balarezo**

### **INTRODUCCION**

Más de tres décadas han transcurrido para América Latina y el resto de países en desarrollo, en las que se han implementado distintos modelos de desarrollo con sus correspondientes estrategias, tendientes a superar los cuadros de pobreza e inequidad social.

La concreción de estas estrategias ha permitido ejecutar una amplia gama de proyectos agrícolas, de desarrollo rural, de crédito, etc., cuyos objetivos generales han estado invariablemente relacionados con el incremento de la producción-productividad, la conservación de los recursos y el mejoramiento de la organización de los pequeños productores, y por esta vía, lograr mayores niveles de ingreso que redunden en una mejor calidad de vida de los pobres rurales.

Distintas evaluaciones y estudios realizados recientemente<sup>1</sup> muestran, sin embargo, que los problemas de pobreza y atraso

---

<sup>1</sup> Tanto por el FIDA como en "El Ajuste Invisible", UNICEF, 1990; y "La Pobreza en América Latina hacia el año 2000", Conferencia Regional sobre Pobreza, NN.UU., Cartagena, 1989.

en la región no han mejorado sustancialmente, por el contrario, al finalizar el presente siglo, una cifra cercana a los 200 millones de habitantes permanecerán bajo la línea de la pobreza, siendo ésta más crítica en el área rural y entre las mujeres.

Esta situación es aun más grave si se constata que la mayor parte de las inversiones del Sector Público de los países en vías de desarrollo proviene del endeudamiento externo, a través de préstamos negociados por los países con los organismos internacionales de financiamiento (BIRF, FIDA, BID, CAF, etc).

Incremento de los niveles de pobreza y endeudamiento externo, con sus consecuentes secuelas cada uno, son dos luces de alarma que obligan a los países prestatarios a realizar una mejor selección de sus proyectos de inversión y a vigilar por una más eficiente ejecución de los mismos, y a los organismos financieros (y de cooperación) a realizar una mejor asignación de los fondos, procurando paralelamente el desarrollo de estos países.

Por otra parte, los años '90 iniciaron para América Latina con mayores restricciones en la disponibilidad de financiamiento a nivel internacional, ante nuevas prioridades en los organismos financieros, establecidas para los países africanos y de Europa del Este, situación que obliga a ser más cuidadosos en la asignación de los recursos destinados a los pequeños productores pobres y a hacer un uso más eficiente de dichos recursos.

Reiteradamente se puede comprobar la existencia de serias dificultades en los países en desarrollo para ejecutar proyectos con financiamiento externo (ya sea con recursos de préstamos o con donaciones) en los plazos establecidos y con los

presupuestos convenidos. Igualmente, se advierte el escaso impacto logrado entre los beneficiarios de programas y proyectos de desarrollo rural, cuyas condiciones de producción y productividad y el acceso al mercado no han cambiado positivamente, con lo cual tampoco han mejorado sus ingresos ni sus niveles de vida.

Las evidencias antes indicadas han conducido a que tanto los organismos internacionales de desarrollo, como los gobiernos de los países pobres y los técnicos vinculados a la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural, se interesen en incorporar un mecanismo gerencial que facilite la identificación de desvíos y factores restrictivos que impiden ejecutar con eficacia los proyectos. También ha cobrado importancia la necesidad de desarrollar sistemas de evaluación que permitan medir los efectos e impactos de los proyectos entre los beneficiarios de la acción, analizando el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Los años '80 sirvieron para madurar propuestas de seguimiento y evaluación, que no siempre llegaron a concretarse y/o no llegaron a convertirse en verdaderas herramientas para mejorar la eficacia y eficiencia de los proyectos de desarrollo rural.

En este contexto, de encontrar nuevos caminos para lograr que los esfuerzos emprendidos se concreten en verdaderos impactos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales empobrecidas, con la formulación de proyectos, con la negociación de recursos externos limitados y con la implementación de acciones de desarrollo, se elabora el presente documento, con un conjunto de reflexiones, que a manera de posibles "lecciones de la experiencia", sean útiles

**para realizar futuras acciones y para aportar al debate sobre nuevas y viables alternativas de desarrollo rural.**

**El documento desglosa distintos temas importantes en la formulación e implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural. Los temas analizados revisan los problemas existentes y las limitaciones de algunas experiencias en ejecución, y a su vez, tratan de rescatar los logros alcanzados y las soluciones encontradas en estas experiencias. Esto quizá no agota la problemática sobre SyE, sino que constituyen inquietudes recurrentes en los proyectos de toda la región. Las reflexiones planteadas no pretenden ser acabadas, más bien tratan de recuperar las discusiones mantenidas por la autora con distintos equipos de técnicos de proyectos de desarrollo rural, que diariamente encuentran dificultades y vacíos en la ejecución de su trabajo. El orden de presentación de los temas en el documento no implica prioridad o jerarquía, pues todos ellos ameritan atención y discusión en el futuro.**

## **1. DIFICULTADES EN EL DISEÑO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

**Muchos de los problemas que enfrentan los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de proyectos de desarrollo parten de la falta de una conceptualización clara de cada una de estas funciones, así como de las demoras en el diseño del propio sistema.**

**Al respecto, es necesario considerar que el seguimiento y evaluación, como disciplinas en el campo de la administración de proyectos y como instrumental adecuado para la planificación y gestión, son relativamente nuevas y poco desarrolladas. Se**

han ido construyendo sobre la marcha, paralelamente a la ejecución de numerosos proyectos. Se conceptualizan y se implementan sistemáticamente en el último decenio, luego de que se logran cubrir otros vacíos técnicos en el área del desarrollo.

En efecto, al analizar los contenidos de la cooperación externa realizada por los organismos internacionales en apoyo a los países en desarrollo, durante las tres últimas décadas, se encuentra que en los años '60, los esfuerzos de la cooperación se orientan a generar una capacidad nacional para la planificación nacional y sectorial y para la formulación de proyectos de inversión. En casi todos los países se crean organismos técnicos de planificación y se destinan grandes recursos para la capacitación de técnicos nacionales.

En los años '70, los esfuerzos relacionados con el tema del desarrollo, se centran más bien en el perfeccionamiento de los estudios de preinversión. Cobran fuerza y se desarrollan las técnicas de evaluación ex-ante, se depuran las técnicas de evaluación financiera y se introducen técnicas de evaluación social como criterio para la priorización de proyectos y la asignación de inversiones. También en este período se crean numerosos organismos nacionales y regionales de preinversión y se destinan recursos para los estudios de factibilidad de proyectos.

Los años '80 se inician con la evidencia del relativamente poco éxito de los programas y proyectos de desarrollo. Surge entonces la preocupación de la asistencia financiera y de los propios países en desarrollo por la incorporación de mecanismos de SyE como apoyo a la gestión, durante todo el ciclo de ejecución de proyectos. Son importantes en este período los

esfuerzos realizados por las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas, para conceptualizar este sistema y elaborar directrices, manuales y pautas para la operación de SyE.<sup>2</sup>

La difusión del uso de calculadoras programables y de las computadoras facilitaron las tareas del diseño de proyectos, al abreviar la elaboración de los estudios de evaluación económica y financiera. Esto permitió que en los últimos años los esfuerzos se orientaran a mejorar el diseño y a establecer mecanismos para facilitar la implementación de sistemas de SyE, como apoyo a la gestión de proyectos de desarrollo rural.

Sin embargo, aun en la actualidad se encuentran proyectos que tienen una deficiente formulación de su sistema de SyE, lo que ha imposibilitado su implementación y consecuentemente ha impedido que cumplan con su objetivo de apoyar a la dirección (gerencia) de los proyectos, para lograr una ejecución más eficaz y eficiente.

Frecuentemente, los problemas de diseño de los sistemas de SyE se relacionan con cuatro aspectos: a) falta de una buena conceptualización de ambas funciones, que permita una diferenciación adecuada entre seguimiento y evaluación, evitando confundir a los directores de proyectos y en ocasiones, a los propios responsables de SyE; b) ausencia de objetivos específicos para cada función, lo que genera dificultades entre los operadores de los sistemas, al momento de la ejecución; c) diseño de instrumentos poco adecuados a la realidad del proyecto; y, d) ausencia de indicadores.

Los planificadores de numerosos proyectos agrícolas y de desarrollo rural tienen frecuentemente poca claridad sobre

---

<sup>2</sup> Ver "Pautas Básicas para el Diseño y Uso de Sistemas de Seguimiento y Evaluación de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural en los Países en Desarrollo", FIDA, Roma, 1984.

el contenido, orientación y propósitos de SyE. Por esta razón se elaboran propuestas confusas y ambiguas, en muchos casos solamente para cumplir la formalidad de que deben incluirse en el documento-proyecto. En muchas ocasiones no se diseña al SyE como dos funciones distintas, que se retroalimentan en un proceso continuo de apoyo al proyecto, para lograr el aprendizaje de la dinámica de los problemas que se pretenden solucionar.

Las limitaciones de concepto y alcance sobre SyE ha ocasionado deficiencias en la delimitación de los ámbitos de una y otra función, estableciendo serias confusiones al momento de la ejecución. Por ejemplo, muchas tareas rutinarias de seguimiento son definidas como evaluación. Además, se confunden los niveles de medición y análisis y por lo general se carece de indicadores para cada nivel.

La falta de comprensión del proyecto como un proceso que cuenta con determinados “insumos” (constituidos por el conjunto de recursos definidos de antemano para ofertar a los campesinos de un área determinada), que deben generar determinados “productos” (concretados en un conjunto de bienes y servicios puestos al servicio de esos campesinos), con los que se espera lograr determinados efectos e impactos entre los beneficiarios, es una de las principales fuentes de confusión entre planificadores y ejecutores de SyE.

Otra fuente de problemas en el diseño proviene de la especialidad de los planificadores de los proyectos agrícolas y de desarrollo rural. Un buen porcentaje de éstos están vinculados a las Ciencias Agropecuarias, contando con vacíos de formación en metodologías y técnicas de investigación socio-económica. En estos casos, se observa una tendencia a reducir las propuestas de SyE a la elaboración rutinaria de informes.

**Esta reflexión permite plantear la necesidad de que en el diseño de los sistemas de SyE participen equipos interdisciplinarios, capaces de integrar armónicamente las distintas dimensiones del proyecto y de sus beneficiarios, creando un mecanismo que mejore la ejecución del proyecto, en función de la dinámica social a la que está vinculado. Ello requiere incorporar instrumentos de las Ciencias Sociales a prácticas agrícolas, forestales, ganaderas, etc. desarrolladas por sujetos sociales específicos.**

**Otro problema frecuente es la carencia del diseño del sistema de SyE en los estudios de factibilidad de los proyectos, con la sugerencia de que éste sea formulado al inicio del proyecto, cuando se tramiten los primeros desembolsos. En la práctica, cuando se inicia la ejecución de un proyecto, existen otras prioridades que desplazan la formulación e implementación de este componente. Así por ejemplo, en el proyecto EC-135 (Ecuador), que fue formulado en 1984 e inició su ejecución (con mucho retraso) en 1986, incluyó su sistema de SyE recién en 1987, cuando el proyecto había acumulado varios problemas que podían haberse solucionado con este mecanismo de apoyo gerencial.**

**La experiencia acumulada hasta el momento permite plantear la necesidad de que el diseño del sistema de SyE de un proyecto, se realice en forma paralela a la formulación del mismo y su ejecución se realice desde el inicio del proyecto.**

**Las deficiencias de diseño se relacionan también con otros aspectos como la definición y ubicación de la unidad de SyE en la estructura institucional del proyecto, la necesidad de ejecutarlos separadamente o no, la información que debe retroalimentar uno y otro sistema, etc. Su comprensión ayudará a**

directivos y técnicos en la formulación y ejecución de nuevos proyectos en el futuro, por lo que a continuación se analizan estos aspectos.

## **2. UBICACION DE LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

La ubicación de las funciones de seguimiento y evaluación con relación a la dirección o gerencia del proyecto, tiene directa incidencia en la consecución de sus objetivos específicos.

Se entiende al SyE como dos funciones del manejo y administración de proyectos de desarrollo, que junto con la programación, la definición de mecanismos operativos e institucionales y la gestión de recursos, contribuyen a lograr la eficiencia y eficacia en la ejecución de los mismos.

En esta perspectiva, se analizan los aspectos positivos y negativos de las distintas modalidades de ubicación de estas funciones. En la práctica se han observado tres modalidades de ubicar las funciones de SyE, así:

a) La primera modalidad consiste en ubicar unidades de SyE (USE) al interior de la Unidad Ejecutora (UE), dependiendo de la gerencia. Esta modalidad ha permitido mantener una relación permanente entre la USE y la gerencia; ha facilitado la transferencia de información y consecuentemente la identificación oportuna de desvíos en la ejecución.

Entre los aspectos negativos de esta modalidad se ha observado la total dependencia de la USE a la gerencia, al constituir un órgano subalterno de las decisiones del director del proyecto, perdiendo objetividad en el análisis de los problemas de la ejecución. Este problema es particularmente

difícil en relación a la evaluación. Además, por la relación jerárquica de dependencia, la USE (en ocasiones) ha sido distraída en la ejecución de otras tareas del proyecto, descuidando las propias de SyE. Con frecuencia se ha encontrado técnicos de SyE realizando funciones de los Extensionistas, ante la falta de personal en la UE.

b) La segunda modalidad consiste en ubicar a la USE fuera del ámbito de la UE, dependiendo de organismos nacionales como los de Planificación. Tal es el caso de los proyectos PRODERO y PRODESBA (Honduras), en donde las USE dependían orgánica y técnicamente de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN).

La independencia de la USE en este caso, permitió realizar las actividades de SyE sin presiones verticales de la gerencia, constituyendo un equipo dedicado exclusivamente a realizar las tareas encomendadas. Sin embargo, la dependencia de un órgano externo, no vinculado a la ejecución del proyecto, generó el aislamiento de la USE, que repercutió en la recolección de información poco útil a la gerencia y la elaboración de informes (en ocasiones) parcializados, señalando problemas sin explicar su contexto. Esta situación provocó verdaderos conflictos entre la gerencia y la USE, que trajo como resultado la inutilidad del sistema, en la medida en que no logró apoyar a la gerencia al convertirse en fiscalizadora y controladora poco constructiva.

Esta experiencia permite ratificar la necesidad de que las funciones de SyE requieren contar con la suficiente independencia de la gerencia, para lograr objetividad, pero en ningún caso, constituirse en un espacio de competencia de ésta, ni en un mecanismo fiscalizador, que impida encontrar caminos de solución a los problemas surgidos en la ejecución de proyectos.

c) Existe una tercera modalidad en la ubicación de las funciones de SyE, dada en el caso de proyectos de desarrollo que forman parte de programas sectoriales nacionales, en donde la USE se halla ubicada en la UE, pero dependiendo orgánica y técnicamente de los directivos centrales del programa. Tal fue el caso de la USE de un proyecto de crédito (Perú-38), que si bien fue creada para el proyecto, su ubicación jerárquica correspondía a una dependencia distinta de la que manejaba el proyecto, generando no pocos problemas en la coordinación con el proyecto y en el cumplimiento de sus tareas. Situación parecida se estableció en el proyecto Sur de Loja (Ecuador), cuya USE dependía orgánica y técnicamente del Ministerio (de Bienestar Social), ejecutor nacional del proyecto.

La dependencia centralizada de la USE impidió una relación fluida con la gerencia del proyecto. Los informes de seguimiento primero transitaban por las oficinas centrales, desde donde se careció de retroalimentación. Cuando los informes se conocían en la UE, ya eran inoportunos o tenían que regresar a las oficinas centrales para la toma de decisiones.

La centralización del SyE tampoco favoreció la toma de decisiones, que permitan superar los problemas detectados en el área del proyecto, dado que los informes remitidos por la USE se dirigían, en primera instancia, a su órgano jerárquico superior, en tanto que los directivos nacionales de los programas tomaban decisiones en base a otros criterios (generalmente de orden político). La utilidad de tales informes se redujo apenas a ser un insumo para globalizar la información del programa a nivel nacional.

En la base de todos estos problemas se encuentra frecuentemente el centralismo de los programas estatales, que difícilmente permite el apoyo adecuado a proyectos locales.

- La articulación del sistema de SyE a nivel nacional permitió, no obstante, la capacitación de los recursos humanos vinculados a las USE, en donde el intercambio de experiencias constituyó un elemento enriquecedor del sistema en su conjunto, como se verá más adelante.

Las tres modalidades analizadas permiten reflexionar sobre la pertinencia de mantener unidades que asuman directamente las dos funciones de SyE. Más aun si se considera que el seguimiento permite analizar la operatoria interna del proyecto, en tanto que la evaluación es más un análisis externo de los resultados de éste. La importancia de este tema obliga a considerarlo con detenimiento.

### **3. LA SEPARACION DE LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION: ¿ES UNA NECESIDAD?**

La práctica administrativa de numerosos proyectos en la región ha ratificado el concepto de que se entienda al seguimiento como un sistema (de información y análisis) de apoyo a la gerencia del proyecto, orientado a superar los problemas que se presentan durante la ejecución de proyectos y programas de desarrollo (FIDA, 1984). Por tanto, debe llevarse al interior de la UE y vinculado (y subordinado) a la gerencia del proyecto.

La evaluación por su parte, se entiende como un mecanismo para comprobar si los programas y proyectos de desarrollo rural están logrando sus objetivos generales, lo que incluye el análisis de los resultados (efectos e impactos) entre los beneficiarios y el alcance y profundidad de superación de los problemas del grupo objetivo. Por tanto, debe realizarse con la mayor objetividad posible, objetividad que es difícilmente conseguida por parte de quienes están vinculados a la ejecución.

**Para ganar objetividad, la evaluación debe tomar distancia y ser ejecutada por evaluadores imparciales y con experiencia, para que puedan lograr una lectura clara de los procesos socio-económicos observados entre los usuarios del proyecto, evitando atribuir a éste logros o problemas desencadenados por factores externos al mismo.**

**Hasta años recientes se generalizó el diseño de sistemas de SyE con una Unidad responsable de las dos funciones. En la actualidad, las varias experiencias de proyectos en América Latina por un lado, han validado los conceptos de SyE propuestos al inicio de los años '80 y por otro lado, han planteado la necesidad de separar los dos sistemas, que siendo complementarios y se retroalimentan, pero requieren una operatoria distinta.**

**La eficacia del sistema de Seguimiento depende de la agilidad y oportunidad para transmitir información válida para la gerencia. De esta manera, podrá incidir en la toma de decisiones tendientes a superar los problemas, cuando sea necesario, volviendo el proyecto más eficiente. Para ello, el seguimiento requiere procesar y analizar información rutinaria, que mida los ritmos, tiempos y su correspondencia con lo programado en el diseño del proyecto y en los planes operativos. Necesita además hacer recomendaciones oportunas, con alternativas de solución a los problemas presentados durante la ejecución.**

**Por su parte, el éxito de la Evaluación dependerá, en gran medida, de la habilidad para acercarse al "grupo objetivo" del proyecto y analizar con ellos los resultados iniciales del mismo y posteriormente, los efectos generados con su ejecución.**

**Las precisiones anotadas indican que si bien SyE son procesos complementarios en el apoyo a la gerencia, requieren**

**sin embargo, una concepción distinta, con diferentes prácticas e instrumentos para su ejecución. Por su propósito y tareas rutinarias, el seguimiento requiere ser ejecutado al interior del proyecto. La evaluación, necesita independencia y metodologías poco conocidas en espacios burocráticos, por lo que requiere ser realizada fuera del proyecto, por parte de evaluadores con experiencia en estudios socio-económicos.**

**Las prácticas rutinarias y la participación directa en los problemas del proyecto, impide que los técnicos involucrados en su ejecución, adquieran objetividad en el análisis. Cuesta aprender de la experiencia y reconocer los errores, para superarlos en el futuro. Por ello, la evaluación requiere de técnicos independientes, que manejen instrumental de la investigación socio económica, en estudios agrarios.**

**Evidentemente, tales requerimientos del sistema ratifican la necesidad de separar las dos funciones y lograr que el seguimiento esté vinculado directamente a la gerencia del proyecto y la evaluación se la ejecute desde fuera, por parte de organismos con experiencia e imparcialidad. Encontrar ejecutores idóneos para la evaluación de proyectos de desarrollo, es el tema que inmediatamente nos preocupa, por su importancia en la planificación de futuros proyectos.**

#### **4. LAS UNIVERSIDADES Y CENTROS DE INVESTIGACION COMO POTENCIALES EJECUTORES DE LA EVALUACION DE PROYECTOS**

**La evaluación de proyectos de desarrollo es un proceso que inicia por definir con mayor precisión las condiciones de vida y de producción de los campesinos, potenciales beneficiarios del proyecto, así como las condiciones del entorno**

físico y la caracterización de la dinámica social, cuyas transformaciones pueden operar como factores restrictivos del desarrollo del área.

La evaluación durante la ejecución del proyecto se interesa en analizar la viabilidad socioeconómica de las propuestas, verificando la validez de las hipótesis que guían la ejecución, para sugerir (si es necesario) nuevas estrategias al proyecto, contrarrestando típicas situaciones de inercia institucional.

Tanto la evaluación final como la ex-post se interesan en valorar los resultados generales del proyecto, resaltando en cuánto éste modificó los factores limitantes de la productividad del sistema y de qué manera impactó positiva o negativamente en las condiciones generales de vida de los hombres y mujeres del área del proyecto. Las lecciones obtenidas de este análisis deberán ser útiles para la planificación futura de nuevos proyectos.

Generalmente, durante el período de ejecución de los proyectos agrícolas y de desarrollo rural, se presta poca importancia al análisis de los ingresos y costos monetarios que las nuevas propuestas tecnológicas representan para el pequeño productor. Tampoco se analiza los factores socio-culturales que dificultan la adopción de las recomendaciones emitidas desde el proyecto. A otro nivel, los ejecutores difícilmente reparan en las bajas tasas de acceso y uso de los servicios u obras de infraestructura construidas por el proyecto, ni les interesa el nivel de fortalecimiento de las organizaciones campesinas. Su preocupación principal se relaciona con el cumplimiento de las metas del proyecto y la superación de las trabas institucionales que dificultan su ejecución.

Las reflexiones de lo que sucede afuera del proyecto requieren experiencia en el análisis de los procesos socio-

**económicos de los pequeños campesinos y dedicación a estas tareas en forma permanente. En este sentido, numerosas universidades y centros privados de investigación en América Latina, han desarrollado amplia experiencia en estudios sobre el sector agrario de los países, que puede ser capitalizada para realizar la evaluación de los proyectos.**

**Los institutos de investigaciones sociales y económicas de las universidades tanto como los centros privados de investigación, se encuentran con frecuencia realizando estudios tendientes a conocer y evaluar los factores limitantes del desarrollo agropecuario de los países. Su interés es contribuir al conocimiento de la dinámica social y sus efectos en el proceso de acumulación; numerosos estudios han aportado elementos para comprender la lógica del ahorro en el medio rural y las posibilidades de orientar inversiones productivas, a partir de los recursos de los campesinos y de los programas y proyectos de desarrollo que los apoyan.**

**Toda esta experiencia acumulada puede utilizarse para mejorar la calidad de los estudios de evaluación. Claro está que, no necesariamente pueden coincidir los intereses académicos de las universidades y centros de investigación con los intereses prácticos de los gerentes de los proyectos.**

**Por tanto, para lograr una buena inserción de estos organismos en la evaluación de proyectos, es necesario que al momento de la formulación del proyecto se realice un análisis de la experiencia y capacidad operativa de los centros de estudios existentes en la región del proyecto (preferiblemente), para recomendar su participación en la evaluación.**

**Adicionalmente, se requiere que se realicen Términos de Referencia claros y detallados para las evaluaciones de los**

proyectos, los mismos que serán discutidos por el Director con la institución que se hará cargo de la evaluación.

Finalmente se señala que en ocasiones puede ser conveniente que la evaluación en marcha sea realizada internamente en el proyecto, para lo cual, las universidades y/o centros de investigación pueden participar en la capacitación de los equipos de SyE del proyecto.

## **5. ACTITUDES DE LOS DIRECTORES DE PROYECTOS**

En gran medida, la utilidad de los sistemas de seguimiento y evaluación depende de la actitud de los Directores de los proyectos. Bajo esta premisa, hay que tomar en cuenta que los Directores frecuentemente son técnicos con escasa experiencia en administración de proyectos y suelen dar poca importancia a la incorporación de funciones técnicas (como las de SyE) para manejar el proyecto.

Por otra parte, es necesario destacar que se diseñan sistemas de SyE bastante complejos y poco útiles, lo que motiva el rechazo de los Directores, que están preocupados por agilizar la operatoria de ejecución del proyecto. También existen diseños de sistemas de SyE cuyas funciones compiten con las del Director, provocando conflictos al momento de la ejecución. En la mayor parte de los casos lo que se da es un buen nivel de desconocimiento de la utilidad de los sistemas de SyE, para mejorar la eficiencia del proyecto.

Tanto los problemas de diseño como aquellos derivados de ciertos niveles de ignorancia sobre la utilidad del SyE, generan el rechazo de los Directores, con lo cual el sistema mismo deja de tener validez. Si para la toma de decisiones no se hace uso

de los resultados de SyE, éstos poco contribuirán a mejorar la ejecución del proyecto. Por el contrario, si las decisiones se toman en base a las recomendaciones de SyE, sustentadas en el análisis de los problemas de ejecución, se logrará mayor eficiencia en el proyecto y el sistema habrá cumplido su propósito.

Por tanto, es muy importante para lograr el éxito de un sistema de SyE, que el Director (la gerencia) del proyecto comprenda la utilidad del sistema y asuma la necesidad de incorporar sistemáticamente las recomendaciones emitidas por la USE, discutidas previamente, tanto con los responsables de tales recomendaciones, como con los campesinos.

Para lograr este propósito, es conveniente incorporar al propio Director del proyecto y a los responsables de las distintas áreas operativas de la UE, a la capacitación en SyE. Se comenzará por transmitir la información necesaria sobre el contenido y alcances de la propuesta de SyE, para lograr una comprensión cabal de estas funciones y el compromiso del Director del Proyecto y del personal de la UE con su ejecución.

## **6. LOS RECURSOS HUMANOS PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Tan importante como una buena actitud del Director del proyecto es la calidad y cantidad de recursos humanos destinados a SyE, para que este sistema sea ejecutado con eficacia y cumpla sus objetivos específicos. Uno de los problemas que frecuentemente acusan los proyectos de desarrollo rural, es la carencia de personal con suficiente calificación para el conjunto de tareas a ejecutar, lo que afecta también a las USE. La carencia de personal obedece a múltiples factores, entre los que destacan la reducción de las planillas de los organismos

**ejecutores, como efecto de los planes de ajuste estructural; la resistencia de los técnicos para trasladarse a trabajar en las áreas de los proyectos, que normalmente carecen de servicios y ofrecen pocos atractivos para su permanencia; y la baja prioridad que tienen los proyectos para campesinos al interior de algunos Estados.**

**Esta situación es mas crítica para el sistema de SyE, dado que requiere incorporar técnicos con cierta experiencia en el análisis socioeconómico del sector agropecuario, lo que implica también un cierto acercamiento a temas relacionados con las actividades de este sector. Estas exigencias vuelve difícil encontrar técnicos para las USE de los proyectos.**

**Por las características de las dos funciones, los técnicos de SyE requieren contar con calificación profesional y experiencia (de manera especial el responsable de la USE), para que puedan cumplir un rol asesor en la UE. En la práctica sin embargo, los técnicos incorporados a la USE no son bien seleccionados, encontrando serias deficiencias en la implementación de las acciones bajo su responsabilidad, lo que repercute en el grado de aceptación por parte del Director.**

**En la práctica de los proyectos se encuentra con frecuencia que las USE no cuentan con personal suficiente (proyecto Guaymi Panamá) o carecen de técnicos dedicados a estas funciones (proyecto de desarrollo agrícola en la Región Continental-Guinea Ecuatorial) o los técnicos de la USE están poco calificados para cumplir sus funciones (PRODESBA - Honduras, Sur de Loja - Ecuador).**

**Estas deficiencias requieren ser superadas en el futuro. Para evitar la insuficiencia de personal, es necesario que en la formulación del proyecto se establezcan las provisiones**

necesarias, para garantizar la contratación del personal suficiente para implementar el seguimiento y/o la contratación de instituciones especializadas para la evaluación.<sup>3</sup>

Es recomendable que la USE sea conformada por un equipo interdisciplinario de técnicos, entre los que participe por lo menos especialistas en economía agraria y en el procesamiento automatizado de información. No obstante, es preciso recomendar que hay que evitar la contratación de un gran número de técnicos, tanto por su incidencia en los costos del proyecto, cuanto porque es necesario utilizar mecanismos participativos y de coordinación con la UE.

Para superar la deficiente calificación de los técnicos de la USE, es necesario implementar un proceso de capacitación, en forma intensiva al inicio del proyecto. Es claro sin embargo, que el responsables de la USE deberá estar capacitado de antemano, para que pueda inducir la capacitación en el resto de técnicos del equipo.

Dada la complejidad de conocimientos, técnicas de recolección de información, instrumentos de análisis, etc. es recomendable que se incorpore recursos de cooperación técnica externa para la capacitación de la USE y del personal directivo del proyecto. También es necesario considerar la participación de las universidades y centros de investigación en la capacitación de dichos técnicos. Lo importante es garantizar la mejor calidad de la capacitación, de tal manera que logre motivar a los técnicos y superar su deficiente formación.

---

<sup>3</sup> Por este motivo la Unidad responsable continúa con la denominación de Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE).

## **7. EL PRESUPUESTO DESTINADO A SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

La necesidad de contratar a los responsables de la USE con buena calificación y experiencia, así como el personal técnico suficiente para cumplir con estas tareas, se puede asegurar únicamente con la asignación de un presupuesto específico para ejecutar las actividades de SyE.

A pesar de ello, en repetidas ocasiones los representantes de los gobiernos que negocian las condiciones de los préstamos externos, no están convencidos de los recursos destinados a SyE, aduciendo que constituye un gasto innecesario, que encarece los costos generales del proyecto. El desconocimiento de la utilidad de estos sistemas (como se dijo antes), es la principal causa para objetar la asignación de recursos destinados a SyE, porque es más fácil destacar los costos y más difícil reconocer sus beneficios.

El presupuesto destinado a Seguimiento y Evaluación deberá incluir los recursos necesarios para el montaje de la USE, para la realización de los distintos estudios de evaluación y para las restantes tareas previstas en este componente.

El financiamiento requerido para la USE deberá contemplar los recursos necesarios tanto para la contratación de los recursos humanos, cuanto para la dotación de los equipos y demás apoyos logísticos para el funcionamiento ágil y oportuno, de las dos funciones objeto de este análisis.

El financiamiento para los estudios previstos deberá considerar la realización del trabajo de campo, los costos del procesamiento de datos y el equipo necesario.

La estructuración del presupuesto para SyE deberá realizarse de tal manera que se facilite la contratación de los

estudios de evaluación y los estudios especiales, con los organismos especializados (que pueden ser las universidades o centros de investigación) que hayan sido definidos en el diseño del componente. Además, el diseño deberá incluir una explicación razonable para el uso y destino de los recursos previstos, la misma que deberá ser coincidente con los mecanismos de operación presupuestaria establecidos para todo el proyecto.

Como criterio general se establece que los costos totales del componente de SyE no deben superar el 2% de los costos totales del proyecto. Sin embargo, en cada proyecto se definirán las necesidades de su componente de SyE, procurando que su incidencia en los costos totales no erosionen la viabilidad de negociación del financiamiento global del proyecto.

Para la justificación del presupuesto destinado a SyE es conveniente explicitar en el diseño del componente, los beneficios que el proyecto en su conjunto obtendrá con su ejecución.

## **8. LOS ASPECTOS METODOLOGICOS RELACIONADOS CON SyE**

Al analizar los aspectos metodológicos en relación a SyE, el primer elemento a tomarse en cuenta es la definición del marco de referencia en el que debe ejecutarse este sistema. El marco de referencia de los proyectos de desarrollo rural está constituido básicamente por dos elementos: a) las obligaciones contractuales e institucionales; y, b) los objetivos del proyecto.

Las obligaciones contractuales se refieren a un conjunto de compromisos que deben cumplir los ejecutores de proyectos con los organismos de financiamiento y cuyo incumplimiento puede ocasionar la paralización de los desembolsos, incidiendo negativamente en la ejecución del proyecto. Generalmente, los

**contratos de préstamo externo, contienen cláusulas referidas a la presentación de distintos informes y al contenido de los mismos. Estos compromisos contractuales deben ser tomados en cuenta para definir los tiempos, los ritmos y la periodicidad de las distintas tareas de SyE.**

**Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que los proyectos están insertos en una estructura institucional nacional en la que también se exige la presentación periódica de información, como el caso de los Ministerios de Planificación, de Hacienda.**

**El otro elemento del marco de referencia está constituido por el contenido y jerarquización de los objetivos del proyecto. Uno de los problemas que enfrentan los responsables de SyE es la falta de claridad de los objetivos y su jerarquización. Los estudios de factibilidad, en algunos casos tienen definido con nitidez los objetivos, más frecuentemente esto no ocurre así, lo que dificulta el trabajo de SyE.**

**Para superar esta situación es necesario hacer un trabajo analítico que identifique cuáles son los objetivos generales, intermedios y específicos. En general, en los estudios de factibilidad se definen tanto los objetivos generales como los objetivos intermedios de cada componente. Los objetivos específicos de las actividades, se encuentran en los planes operativos anuales (POA). Los últimos constituyen el referente para el Seguimiento, en tanto que los objetivos generales y los intermedios serán el referente de la Evaluación.**

**El segundo aspecto metodológico, luego de conocer los compromisos contractuales y los objetivos del proyecto se relaciona con la cuestión de ¿cómo medir el cumplimiento de los objetivos? O, ¿cómo medir los logros y desvíos con relación a éstos?**

La respuesta a estos cuestionamientos se concretará con la elaboración de un PLAN<sup>4</sup> para la recolección, procesamiento, análisis y presentación de la información, con las respectivas recomendaciones a la gerencia, para potenciar los éxitos o corregir los errores. La propuesta metodológica debe ser diferenciada para cada sistema, dado que el Seguimiento tiene una lógica y un ritmo distinto que la Evaluación, como se dijo en páginas anteriores.

El tercer aspecto importante se refiere a los INSTRUMENTOS utilizados para la recolección de la información en los dos sistemas. Estos deben ser sencillos, prácticos y de fácil manejo, para que puedan proveer toda la información necesaria.

Dado que el Seguimiento requiere procesar información periódica y oportuna para la toma de decisiones, los instrumentos más adecuados son los informes (de distinto tipo) y las reuniones periódicas y sistemáticas, en las que se analice el grado de avance del proyecto, el nivel de cumplimiento de los objetivos, los problemas presentados en la marcha y las alternativas de solución. Para procesar la información cuantitativa en forma periódica será importante diseñar "formularios" que estandaricen la información recogida por los distintos técnicos en su unidad correspondiente.

Los instrumentos para la Evaluación son variados y su utilización dependerá de los resultados que se quiere obtener con cada estudio. Generalmente existe la tendencia a asociar la Evaluación con las encuestas, cuando éstas constituyen uno de los instrumentos, pero no el único, para realizar una buena

---

<sup>4</sup> El diseño general de SyE debe incluirse en el estudio de factibilidad, para garantizar su ejecución desde el inicio del proyecto. Para la ejecución se deben validar y afinar los instrumentos, en forma previa a su implementación.

evaluación. Existen aspectos como los problemas burocráticos que difícilmente son detectados a través de las encuestas.

Para complementar la información obtenida con las encuestas es recomendable utilizar otro tipo de instrumentos como los estudios de caso, las entrevistas en profundidad, los censos y la revisión de registros administrativo-contables. Cada uno de estos instrumentos puede servir para recoger distinto tipo de información, correspondiente a los diversos aspectos de proyectos complejos como son los de desarrollo rural.

Para la realización de las ENCUESTAS es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

**a) Objetivos:** Los objetivos de cada encuesta deben estar claramente definidos, en términos de qué es lo que desea saber. Así por ejemplo, la encuesta de base tiene como propósito determinar las características socioeconómicas del grupo objetivo, antes de ejecutarse el proyecto. En ella se deben caracterizar lo mejor posible las variables que servirán para comparar las futuras evaluaciones. Las encuestas para la evaluación en marcha o final, tendrán por objetivos detectar los resultados que se van logrando y los cambios en relación a la situación inicial. Estos objetivos guiarán la planificación general de la encuesta.

**b) Universo en estudio:** Es necesario conocer el total de la población sobre la que se desea información, para seleccionar la muestra.

**c) Marco muestral:** Antes de escoger los casos de estudio es necesario definir las unidades de muestreo que cubran la totalidad del universo. Unidades pueden ser la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA), el o la productora, la familia, etc.

**d) Porcentaje de error:** Toda encuesta por muestreo ofrece cierto grado de incertidumbre, ocasionado tanto por que se mide solo una parte de la población, cuanto por que existen errores de medición. Por ello es necesario prevenir los posibles errores y establecer el grado de precisión deseado.

**e) Especificación de la información requerida y su nivel de desagregación:** Antes de diseñar el cuestionario y de seleccionar la muestra es necesario especificar la información que se va a utilizar en el análisis (cuadros de salida), con el grado de desagregación requerido. Por ejemplo, si se va a estudiar el nivel de “empleo generado”, éste puede presentarse con el total de jornadas o desagregadas por sexo, por subáreas, por tipo de ocupación, etc. Esta definición servirá para diseñar el cuestionario incluyendo todas las variables necesarias y eliminando la información superflua.

**f) Diseño del cuestionario:** El cuestionario de la encuesta deberá incorporar todas las variables a estudiar, pues éste es el instrumento que permitirá recoger la información de los sujetos de estudio. Deberá ser elaborado en base a un proceso iterativo, con los cuadros requeridos para el análisis. Debe ser probado antes de su edición final.

**g) Selección de la muestra:** Hay varias técnicas de muestreo, por lo que es necesario seleccionar la más adecuada para los objetivos de la encuesta. Esta actividad junto con el diseño del cuestionario son los puntos críticos para una buena encuesta, por lo que es conveniente contratar un especialista (estadístico), para garantizar una buena selección.

**h) Prueba del cuestionario:** El cuestionario no estará listo hasta que no se lo haya probado en terreno. La prueba del cuestionario servirá también para la toma de tiempos, distancias y problemas a corregir para planificar el trabajo de campo.

**i) Elaboración de manuales:** Una vez concluido el formulario será necesario elaborar manuales para quienes realicen la encuesta. Es conveniente elaborar manuales para los Supervisores y Encuestadores y en ocasiones para los codificadores.

**j) Elaboración de programas de cómputo:** Paralelamente es necesario elaborar programas de cómputo para el ingreso de datos, detección de inconsistencias, correcciones y cuadros de salida.

**k) Capacitación del personal:** Una vez seleccionado el personal es necesario capacitar tanto a los Encuestadores como a los Supervisores. Se informará sobre los objetivos de la encuesta, el uso del formulario y de los manuales.

**l) Trabajo de campo:** El trabajo de campo debe estar precedido de la correspondiente información a los usuarios del proyecto y a sus organizaciones. Es necesario recoger la información lo más fidedigna posible, para ello es necesario ganar confianza con los entrevistados con preguntas claras y sin utilizar demasiado tiempo.

**m) Procesamiento de la información:** Los formularios debidamente llenados serán objeto de crítica y codificación en forma previa al ingreso de datos al computador. Luego de esto se procederá a depurar la base de datos y la corrección de los cuadros de salida.

**n) Análisis de la información:** Con la información procesada se procederá al análisis de la información, que es una de las etapas más importantes del estudio. Para la redacción del informe se tratará de mostrar las tendencias encontradas, los cambios atribuibles al proyecto, la calificación del desempeño en el contexto interno y externo del proyecto.

**Es importante destacar que una Evaluación puede utilizar también varias encuestas que complementen la información obtenida de diferentes universos. Una Evaluación recientemente realizada en Guinea Ecuatorial se ejecutó en base a tres encuestas, una dirigida a las mujeres, otra dirigida a los hombres y otra con grupos, en los que se encontraban las autoridades de los poblados del área del proyecto.**

**Inicialmente se diseñaron tres cuestionarios, pero luego de la prueba inicial se fusionaron los cuestionarios de hombres y de mujeres, porque éstas son las productoras pero los hombres al mantener la jefatura de la familia poligámica controlaban la información de sus distintas esposas. Al final se pudo conocer la percepción diferenciada de hombres y mujeres sobre los mismos temas, lo que incorporó mayor riqueza a los resultados de la Evaluación.**

**A más de los temas tratados es necesario analizar los indicadores y los tipos de informes utilizados en los sistemas de SyE, que por su importancia se los trata separadamente.**

## **9. LOS INDICADORES**

**Para iniciar la reflexión sobre los Indicadores es necesario recordar que éstos se definen como las medidas específicas (explícitas) y objetivamente verificables de los cambios o resultados de una actividad. En otras palabras, los Indicadores sirven de patrón para mostrar el progreso de una actividad (indicadores de insumos), la obtención de productos (indicadores de productos) y el logro de sus objetivos (indicadores de efectos e impactos). Se trata de herramientas que permiten medir los**

avances de la ejecución de un proyecto y la evaluación de los efectos e impactos de una actividad.<sup>5</sup>

En la práctica generalmente se confunde al indicador con, la variable, usándolos como términos sinónimos. Sin embargo, el indicador es el nexo entre “lo que se quiere medir” (variable) y “lo que se puede observar”<sup>6</sup>. Por ejemplo, la “adopción de tecnología” no es un indicador, en cambio “la proporción de agricultores que utilizan determinada tecnología” en un proyecto, si es un indicador de adopción de tecnología.

Tampoco se debe confundir los indicadores con las metas, ni los indicadores ni las metas con los objetivos a corto plazo.<sup>7</sup> Lo que si debe tomarse en cuenta es que los resultados de las metas programadas, definidos en términos de cantidad y tiempo, indican el estado de avance de los diversos componentes y actividades de un proyecto y por tanto muestran la eficiencia en la entrega de insumos de un proyecto.

También es necesario recordar que existen indicadores directos e indirectos. Los indicadores “directos” se refieren a las actividades o insumos proporcionados por los proyectos y a los productos generados por ellos; ejemplo, la superficie regada, el número de campesinos que han adoptado la tecnología recomendada, etc; sirven específicamente para Seguimiento.

Los indicadores “indirectos”, generalmente de Evaluación, están relacionados a los efectos e impactos, son aquellos que no son factibles de medición directa, porque son la síntesis de

---

<sup>5</sup> FIDA, op. cit.

<sup>6</sup> Feinstein, O. “Aspectos Críticos en Seguimiento y Evaluación de Proyectos Agropecuarios en América Latina”, documento presentado en el Seminario sobre Seguimiento y Evaluación, Maracay - Venezuela, 1987.

<sup>7</sup> FIDA, op. cit.

otras informaciones anteriores; su recolección son objeto de estudios más complejos, volviendo más costosa su recolección; ejemplo de éstos son los ingresos.

Como regla general se establece que a mayor complejidad de un proyecto, más simple debe ser el conjunto de indicadores utilizados.

Con frecuencia suele ocurrir que los sistemas de SyE se dedican a recolectar largas listas de información, con indicadores poco relevantes que nunca son utilizados. Esta práctica se debe desterrar de los proyectos, inclusive en los más simples, puesto que para cada actividad se puede diseñar un complejo y sofisticado sistema de SyE y como tal poco útil a la gerencia.

Cuando se trata de proyectos complejos como los de desarrollo rural, es necesario definir y seleccionar indicadores estratégicos, que sirvan para orientar y priorizar la información más relevante para cada uno de los dos sistemas. En el cuadro del Anexo No.1 se presenta un ejemplo de desglose de indicadores relevantes para Seguimiento y Evaluación, definidos a partir de las actividades de un proyecto de desarrollo rural.

La selección de indicadores se hará teniendo como referencia la jerarquización de objetivos del proyecto en generales, intermedios y específicos. Esto facilitará la diferenciación entre indicadores de Seguimiento e indicadores de Evaluación.

Los indicadores sobre insumos y productos se relacionan directamente con la ejecución de proyectos y requieren ser procesados periódicamente. Dicha información sirve como acompañamiento de la ejecución, para medir el avance, los retrasos y los problemas presentados.

Los indicadores de Seguimiento son factibles de generación directa, por parte de los técnicos de la USE con apoyo de los técnicos de la UE. Requieren un mínimo procesamiento (como el cálculo de porcentajes), en base a la información existente en la UE y demás coejecutores, bajo el supuesto que existe una relación causa-efecto entre insumos y productos.

Los indicadores sobre los efectos e impactos generalmente son producto de la ejecución combinada de varios componentes del proyecto. Por ejemplo, el incremento de los rendimientos puede obedecer a las actividades de transferencia de tecnología, al crédito, al riego, etc. Además, si bien pueden ser la resultante de la ejecución del proyecto, también pueden ser el efecto de otros proyectos y de otros factores externos que requieren ser identificados y analizados.

Por ello éstos indicadores solo pueden obtenerse con estudios de evaluación que encuentren relaciones causales.

Lo indicado muestra la utilidad de los indicadores como herramientas del SyE para apoyar a la gerencia o dirección del proyecto. Señala también la necesidad de definir un sistema sencillo pero integrado, en donde la información del sistema de Seguimiento retroalimente a la Evaluación y ésta sirva para mejorar aquella. En este proceso, la evolución de los indicadores claves, permitirá a la dirección o gerencia tomar decisiones tendientes a mejorar la eficiencia del proyecto.

## **10. LOS INFORMES: PROBLEMAS Y REQUERIMIENTOS**

En el diseño del sistema de SyE se debe establecer con claridad el tipo de información a procesar, con especificación de su periodicidad y contenidos. Esto quiere decir, ¿qué es necesario señalar a quién está destinada la información? ¿con

**qué finalidad? ¿con qué nivel de detalle? y, ¿con qué frecuencia se requiere la información?**

**La definición de los destinatarios de la información, la finalidad, la frecuencia, etc. estarán establecidas en el diseño del componente de SyE y tomará en cuenta las obligaciones contractuales e institucionales. Sin embargo, debe quedar claro que el principal destinatario de la información de SyE es el Director del proyecto, quién definirá con el responsable de la USE el contenido y la frecuencia que requiere para la toma de decisiones.**

**La transmisión de la información de los dos sistemas analizados se concreta con la presentación de INFORMES. Para que cumplan con su finalidad, se debe evitar la práctica corriente de presentar un conjunto de datos sin analizarlos. Los informes deben presentarse en forma clara y sencilla, con un estilo directo, evitando excesivos tecnicismos que dificultan la lectura al Director y no servirán para la toma de decisiones, pasando a alimentar archivos sin utilidad.**

**Los informes deben contener la información mínima pero suficiente para que la gerencia cuente con los elementos necesarios para conocer el avance general del proyecto cuando, se trate de informes de Seguimiento o los efectos en los beneficiarios, cuando se trate de informes de Evaluación. Lo que no se debe hacer es presentar informes voluminosos, con listados de datos poco atractivos a la gerencia.**

**Los informes deben destacar los hallazgos en relación al avance y/o a los efectos e impactos. Es recomendable que incluyan comparaciones para que los datos puedan ser interpretados en relación a un período anterior y a las metas programadas.**

El análisis no se limitará a hacer relaciones mecánicas, sino establecerá la dinámica generada con la ejecución del proyecto. Los informes deben incluir las recomendaciones, respaldadas en información cuantitativa necesaria y resumida. No se deben incluir los aspectos metodológicos ni el conjunto de la información de base. Cuando sea necesario, ésto se incluirá en anexos, pero no en el texto principal.

Es conveniente además, elaborar informes rápidos o alertantes en cualquier momento que se presente una situación complicada, que amerite la intervención oportuna de la gerencia u otro nivel de decisión del proyecto. Este instrumento introducirá agilidad a la operatoria del proyecto.

Finalmente es necesario señalar que los informes constituyen la carta de presentación del sistema de SyE, por tanto deben ser elaborados con prolijidad y presentados en forma oportuna. Solo de esta manera el sistema podrá ser eficaz, al contribuir sistemática y técnicamente a superar los problemas de ejecución de proyectos, procurando que éstos cumplan con los objetivos propuestos.

## **11. LA PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO**

Los esquemas institucionales burocráticos que no han incluido la participación de los beneficiarios en todo el ciclo del proyecto, generalmente ofrecen propuestas poco adecuadas a la realidad en la que se actúa y difícilmente consiguen los objetivos propuestos.

La participación implica no solamente incorporar a los usuarios a la ejecución de obras como mano de obra barata o a

la prestación de servicios definidos por los técnicos. La participación implica sobre todo facilitar, durante la formulación, la definición de problemas por parte de las propias comunidades rurales y la priorización de los mismos para definir alternativas de solución.

En la fase de ejecución, la participación implica transferir a través del proyecto capacidad de gestión técnica y financiera a las organizaciones campesinas. Para ello, los distintos componentes deben permitir a los campesinos hombres y mujeres y a sus organizaciones transitar hacia formas empresariales de producción, capaces de consolidarse en el mediano plazo, logrando eficiencia y competitividad en el mercado, a la vez que preservando sus valores culturales. Todo esto para alcanzar mejores niveles de vida.

Para lograr este objetivo de participación, se requiere que los campesinos conozcan la información del proyecto, de los recursos existentes; discutan sobre las propuestas tecnológicas; analicen los problemas que surgen sobre la marcha y participen en la solución de los mismos.

Esto significa la participación directa de los beneficiarios en el seguimiento y evaluación del proyecto.

Para lograr este propósito, es necesario que se diseñen esquemas de SyE participativos, en los que se generen espacios para el conocimiento y análisis por parte de los campesinos, del avance del proyecto y la incorporación de sus propias opiniones, las mismas que deben ser tomadas en cuenta por el Director del proyecto. Sin embargo, la participación no se logra espontáneamente, es necesario que el componente de SyE incorpore un mecanismo permanente de transferencia de información a las organizaciones campesinas y espacios de discusión con el Director del proyecto, para la toma de deci-

siones concertadas. También se requiere la capacitación de los beneficiarios, en técnicas sencillas de evaluación y de manejo de la información.

Es recomendable institucionalizar en los proyectos “jornadas de evaluación” con las organizaciones campesinas, al finalizar cada año y cuando éstas no existan, convocar a reuniones comunitarias, tratando de que las mismas vayan gestando prácticas organizativas. Esta experiencia se implementó en los proyectos DRI en Ecuador, logrando con ello superar grandes vacíos existentes en el propio sistema de SyE.

La experiencia comentada sugiere la necesidad de que en la formulación y ejecución de los sistemas de SyE se deben establecer mecanismos creativos para lograr una verdadera participación de los beneficiarios en estas dos funciones, para lograr su incorporación real a la toma de decisiones. En caso contrario, los proyectos impuestos verticalmente no son valorados por los campesinos, quienes no se comprometen con sus realizaciones.

## **12. LA CUESTION DE GENERO EN LOS PROCESOS DE S y E**

En la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo rural no se ha reconocido sistemáticamente la contribución actual y potencial de la mujer en el desarrollo agropecuario, ni se han analizado los efectos de los proyectos sobre ella. Se ha generalizado el falso supuesto de que el desarrollo beneficia por igual a todos los integrantes de la sociedad rural, cuando en la práctica, la mujer ha quedado de lado al no ser tomada en cuenta por planificadores y ejecutivos de los proyectos.

La participación de la mujer como productora en el desarrollo rural ha sido minimizada o deficientemente reconocida, porque pasa inadvertida a los ojos de la cuantificación. A ello han contribuido las estadísticas oficiales, su falta de incorporación en forma específica en la formulación y ejecución de proyectos y la ausencia de sistemas de SyE, que permitan mostrar los resultados de su trabajo y las implicaciones de su participación en el desarrollo rural.

La incorporación de contenidos de género en el proceso de SyE de proyectos de desarrollo rural, es una necesidad imperiosa si se quiere facilitar la participación real de la mujer en la dinámica de desarrollo de las áreas rurales de dichos proyectos. El aporte del SyE a éste proceso será el volver visible el aporte de la mujer en la producción parcelaria y en la reproducción familiar y comunal.

La necesidad de incorporar contenidos de género no solo en la planificación sino en el seguimiento y evaluación de proyectos rurales, se plantea porque hace falta garantizar la generación de información y el análisis adecuado, sobre cómo los proyectos están llegando a las mujeres, en qué proporción participan en los bienes y servicios ofrecidos por los proyectos y sobre los efectos en sus condiciones de producción y niveles de vida.

La incorporación de contenidos de género en el SyE facilitará la priorización de la mujer en la ejecución de proyectos al superar tres deficiencias frecuentes: a) en la formulación de numerosos proyectos no se diseñan adecuadamente apoyos para facilitar la participación de la mujer; b) existen factores no controlados por el proyecto (como las leyes) que impiden su participación; y, c) los directores y técnicos no son conscientes de la exclusión de la mujer.

El establecimiento de un sistema de SyE con contenidos de género requiere el cumplimiento de las siguientes etapas:

a) Diseño de los objetivos, metas y actividades del proyecto con contenidos de género, de tal manera que existan elementos objetivos, como marco de referencia para realizar el SyE en relación a la mujer; cuando el diseño del proyecto no cuente con el desglose por género, el SyE debe apoyar su incorporación;

b) Definición de un marco conceptual para incorporar contenidos de género en el análisis general del proyecto;

c) Determinación de las necesidades de información desglosada por género;

d) Diseño de indicadores con contenidos de género, que faciliten la recolección, procesamiento y análisis de la información;

e) Examen de la información existente dentro y fuera del proyecto con relación a la situación de la mujer;

La definición del marco conceptual y el diseño de indicadores con contenidos de género, son dos elementos claves para lograr insertar una concepción adecuada a la participación de la mujer.

La concepción de género implica que los roles asignados a hombres y mujeres son variables y definidos cultural e ideológicamente en una sociedad determinada. Por tanto, la posibilidad de incorporar igualmente a ambos dependerá del rol que se le adjudique a hombres y mujeres en la estrategia de desarrollo. Esto sugiere que los proyectos de desarrollo pueden inducir cambios en la sociedad rural en la que actúan, buscando potenciar la participación de la mujer.

**En el sistema de Seguimiento será importante desglosar la información de avance del proyecto por género. De esta manera se podrá conocer el acceso de la mujer a la tecnología, al crédito, a la comercialización, etc.**

**En la Evaluación será importante definir indicadores que midan los efectos diferenciales en hombres y mujeres, de las distintas acciones del proyecto. Por ejemplo, la construcción de un sistema de riego (en un proyecto en Perú) benefició las tareas agrícolas a cargo de los hombres, en tanto que las mujeres se vieron afectadas porque disminuyó el agua para el consumo. En este caso, la recolección de las tasas de uso del agua por género, pudo permitir visualizar este problema.**

**Para hacer visible la participación de la mujer a la vez que el conjunto de discriminaciones que persisten en el área rural de la mayor parte de los países en desarrollo, se propone que en la Evaluación se incorporen tres módulos de información sobre cuestiones de género en la unidad familiar:**

**El primer Módulo se refiere a identificar la “División del Trabajo por Género al interior de la Unidad Familiar”. Para ello se requiere identificar quiénes llevan a cabo y qué tareas realiza cada miembro de la unidad familiar. Se procederá a realizar un listado de las actividades específicas para cada proyecto. En este listado se deberá incluir las actividades domésticas, incluyendo el cuidado de los niños, la recolección de leña, el acarreo de agua, el procesamiento y embalaje de granos, etc., así como las actividades productivas agropecuarias.**

**Esta información es importante para mostrar la doble jornada de trabajo de la mujer y para señalar que su participación en un proyecto, puede depender de cómo éste afecte sus actividades reproductivo-familiares y las de producción y la**

**interrelación entre ambas dimensiones, que son igualmente importantes para la mujer.**

**El segundo Módulo se refiere a la recolección de información sobre el “Acceso y Control de Recursos al interior de la Unidad Familiar”. Dado que no basta con identificar las actividades a cargo de la mujer para mostrar su rol en el desarrollo rural, es muy importante conocer el tipo de acceso que tienen los distintos miembros de la unidad familiar, a los recursos necesarios para desempeñar sus actividades. Será importante diferenciar el acceso de hombres y mujeres a recursos como la tierra, crédito, tecnología, insumos y mercado sin los cuales la mujer permanece discriminada y trabajando en condiciones difíciles.**

**Es necesario tomar en cuenta que el acceso a los recursos no significa contar con capacidad para controlarlos, aspecto que es clave para su inserción en la toma de decisiones. Al analizar tanto el acceso a recursos como a los beneficios de éstos, se puede tener una evaluación exacta del poder relativo de los distintos miembros de la comunidad y específicamente de las mujeres, lo que puede servir para introducir modificaciones en el proyecto tendientes a lograr una más eficiente consecución de los objetivos de desarrollo.**

**El tercer Módulo se refiere a la obtención de información sobre las “Diferencias Genéricas frente a los Incentivos del Desarrollo”. En la Evaluación será necesario analizar las diferencias existentes entre hombres y mujeres para responder a los incentivos introducidos por los proyectos, así como la percepción que tienen sobre los obstáculos en relación a una intervención de desarrollo y a la solución de los problemas.**

**Mediante la incorporación de los módulos presentados la evaluación de proyectos posibilitará establecer los problemas y potencialidades de los diferentes miembros de la sociedad rural, enfatizando el aporte de la mujer y los problemas que enfrenta para su participación en el desarrollo del sector Agropecuario. Para terminar vale señalar que los procesos de SyE requieren bastante creatividad para desarrollar contenidos de género en todo su análisis.**

### **13. EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A NIVEL SECTORIAL O CENTRAL**

**En varios países en desarrollo se han implementado numerosos proyectos de desarrollo rural, muchos de los cuales se encuentran formando parte de programas nacionales, cuya ejecución compete a un organismo nacional. La ejecución está a cargo de unidades ejecutoras que cuentan con escasa incidencia en la toma de decisiones, pues éstas se definen en los órganos centrales de dirección.**

**El sistema de SyE igualmente se lleva en forma centralizada, con unidades locales, cuya función principal es el procesamiento de informes y la recolección de información, que se procesa centralmente. Dado el carácter nacional del programa, las decisiones son tomadas obedeciendo más bien a criterios políticos, antes que a los criterios establecidos en SyE, que son poco conocidos por los directivos del programa, dada la magnitud de asuntos a resolver a nivel nacional.**

**Un ejemplo de este esquema se implementa en Ecuador, con el Programa Nacional de Desarrollo Rural, que actualmente cuenta con 24 proyectos a nivel nacional. El organismo ejecutor del Programa y los proyectos es el Ministerio de Bienestar**

**Social (MBS). Para la ejecución de los proyectos se han constituido Unidades Ejecutoras, cuyo jefe tiene un ámbito reducido de decisiones referidas principalmente a los componentes bajo responsabilidad de la UEP, manteniendo una débil coordinación a nivel local con los organismos co-ejecutores, puesto que las decisiones importantes en relación al proyecto se definen centralmente, por parte de las autoridades Ministeriales.**

**Para la ejecución del SyE existe una Dirección de Programación y Evaluación a nivel del MBS y pequeñas unidades a nivel de los proyectos. Desde 1982 se inició la implementación de un Sistema Nacional de Seguimiento, el mismo que ha sufrido algunas modificaciones pero mantiene su esquema inicial. Se basa en la recolección permanente de información del avance, en base indicadores estandarizados para todos los proyectos, con lo cual se procesan Informes Trimestrales que son remitidos al MBS, para conocimiento de las autoridades del Programa.**

**Esta experiencia tiene aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se puede destacar obtención de información homogénea para todo el Programa, con bajos costos y gran cobertura, en la medida en que la función de Seguimiento no incorpora personal adicional, sino utiliza la capacidad instalada de la UEP;<sup>8</sup> la posibilidad de intercambio de experiencias que han enriquecido las propuestas; la posibilidad de potenciar la Capacitación en SyE para los responsables de todos los proyectos; y finalmente la incorporación de un esquema novedoso con participación campesina.**

---

<sup>8</sup> Actualmente las 12 áreas de proyectos que cuentan con financiamiento del Banco Mundial mantiene un esquema un tanto diferente.

Entre los aspectos negativos se destaca poca efectividad del sistema en la medida en que las demoras en la consolidación y procesamiento de la información vuelven a ésta inoportuna y por tanto poco atractiva para las autoridades; la falta de retroalimentación desde planta central a las USE y al propio proyecto; la rutinización del sistema, que termina por procesar informes rutinarios que contienen básicamente información cuantitativa sin ningún análisis; la centralización excesiva de las decisiones, que además por su carácter político no ha considerado los criterios emitidos desde el Seguimiento.

La experiencia señalada ofrece la posibilidad de pensar en la necesidad de establecer en otros países, esquemas nacionales para llevar adelante propuestas de SyE que abaraten los costos en países pobres. Para ello será necesario que se traten de superar los problemas señalados y se potencien los aspectos positivos que se pueden capitalizar para nuevos proyectos en cada país, sin tener que establecer propuestas distintas en cada proyecto.

#### **14. LA SUPERVISION DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

Las experiencias vividas en muchos proyectos rurales destacan la necesidad que el propio sistema de SyE requiere una supervisión permanente, por parte de los organismos de financiamiento o en su delegación, los organismos de Asistencia Técnica Externa, con el propósito de vigilar por el cumplimiento de los acuerdos establecidos en relación a SyE.

Se han observado casos de organismos Ejecutores cuyos directivos, al desconocer la importancia de las funciones de SyE para mejorar la gerencia del proyecto (como se señaló en páginas anteriores), no se preocupan por implementar las

acciones de SyE, utilizando muchas veces sus recursos en actividades ajenas a las establecidas en el componente y en el contrato de préstamo.

En otras ocasiones, los técnicos incorporados a la USE, incluido el responsable, están poco capacitados para cumplir las tareas de SyE. El desconocimiento genera inmovilismo y poca motivación para la implementación de propuestas novedosas, por lo que eluden el cumplimiento de las tareas atinentes a su función.

Más frecuentemente se observan problemas relacionados con la falta de comprensión de las funciones de SyE, lo que genera la rutinización de las tareas, volviendo poco efectivo el sistema.

Estos problemas requieren una pronta corrección que puede ser superada con una Supervisión oportuna, que logre el compromiso de los directivos al más alto nivel del organismo Ejecutor, como responsable del proyecto o programa, para introducir los correctivos necesarios tendientes a mejorar la operación del sistema de SyE.

Es recomendable incorporar recursos de Asistencia Técnica Externa para cumplir las tareas de Supervisión del sistema de SyE, con la finalidad de que se transfiera capacidad técnica a los responsables del sistema en las visitas de supervisión.

Para que la Supervisión sea efectiva, a los efectos de mejorar la ejecución del sistema de SyE, requiere que tenga continuidad, evitando que en cada visita participen distintos técnicos, que deben perder mucho tiempo hasta enterarse de la lógica del sistema y los problemas a resolver. De esta manera la Supervisión cumplirá un rol importante en el mejoramiento de los sistemas de Seguimiento y Evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural.

## A MANERA DE CONCLUSIONES GENERALES

En forma adicional a las reflexiones presentadas a lo largo de todo el documento se presenta a continuación algunas conclusiones generales, que no constituye un resumen de lo ya expuesto sino son temas adicionales que requieren tomarse en cuenta en el futuro.

Una reflexión general se relaciona con la necesidad de CAPACITACION EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION, tanto para los directivos de los proyectos y programas, cuanto para los técnicos de la USE. La Capacitación no debe basarse en eventos académicos, sino en actividades prácticas (tipo talleres) en el ámbito regional, dada la similitud de problemas en la mayor parte de los países.

La Capacitación en SyE deberá implementarse en forma de módulos diferenciados para los distintos niveles de participantes, en la medida en que, en cada nivel existen distintas necesidades que requieren contenidos diferentes. Así, los directores presentan en general, carencias distintas que los técnicos de las USE.

Los eventos de Capacitación en SyE deberán evitar la presentación de clases magistrales, priorizando más bien el análisis de experiencias concretas, en base a las cuales se vayan detectando alternativas creativas de solución. Para ello será importante trabajar con anticipación la presentación de casos concretos.

En cuanto a los contenidos, los eventos de Capacitación para directores de proyectos tendrán un alto contenido informativo, tendiente a lograr el interés y el compromisos de los participantes para apoyar la implementación del sistema y utilizar sus resultados en la toma de decisiones del proyecto.

**La Capacitación para los técnicos en Seguimiento pondrá énfasis en los aspectos metodológicos y operativos, apoyados en la resolución de casos concretos. El intercambio de experiencias será un recurso muy importante para lograr la cooperación horizontal, que facilite los procesos de aprendizaje y el desarrollo de alternativas creativas.**

**Otro aspecto importante a destacar es la necesidad de que en el diseño del sistema de SyE se definan claramente las dos funciones, con objetivos claros, instrumentos adecuados y factibles de implementación e indicadores pertinentes a los objetivos propuestos. De esta manera, se podrá lograr desde el inicio de la ejecución, una buena comprensión y compromiso por parte del Director del proyecto, para que estas dos funciones de gerencia y administración de proyectos, sean incorporadas y se conviertan en un instrumento de apoyo a la a la toma de decisiones gerenciales.**

**Finalmente, hay que señalar que solamente con la presentación de resultados válidos para la toma de decisiones, esto quiere decir, oportunos, veraces, ágiles y operativos el sistema de SyE podrá ganar credibilidad y cumplir su propósito principal para la gestión del proyecto, logrando que éste se ejecute con eficacia y eficiencia.**

## ANEXO

En el siguiente cuadro se pueden observar ejemplos de los diversos tipos de indicadores y la secuencia, encadenamiento y niveles de medición, con el objeto de señalar el alcance del Sistema de SEGUIMIENTO Y EVALUACION.

ACTIVIDAD EJECUTADA EN UN PROYECTO	INDICADORES			
	INSUMOS	PRODUCTOS	EFFECTOS	IMPACTOS
Investigación Adaptiva: ensayos	No. de ensayos ejecutados en el período previsto  - % de cumplimiento en el período	No. de tipo de recomendaciones tecnológicas generadas para el área		
Investigación de Comprobación: parcelas demostrativas	No. de parcelas demostrativas ejecutadas en el período previsto.  - % de cumplimiento en el período	No. y tipo de recomendaciones tecnológicas adaptadas a las condiciones socio-económica y ecológica de los campesinos	Incremento en el rendimiento de la producción	
Transferencia de tecnología y Asistencia Técnica	No. de beneficiarios y de hectáreas atendidas efectivamente	% de agricultores que han incorporado las recomendaciones tecnológicas impartidas en el proyecto, con relación al total del área atendida	Reducción de los costos de producción	Incremento del ingreso familiar
Censo Comunal Escolar	No. de documentos producidos  - % de cumplimiento en el período	Recomendaciones para el mejoramiento del nivel escolar	Mejoramiento en el rendimiento escolar	
Construcción de Aulas Escolares	No. de aulas construidas en el período previsto  - % de cumplimiento en el período	Incremento de la Matrícula  Aumento en el número de profesores	Disminución de la deserción escolar	Mejoramiento en las condiciones de vida
	<b>SEGUIMIENTO</b>		<b>EVALUACION</b>	

## **BIBLIOGRAFIA**

. **Aguilar, O.**, "Presentación del 'Software' para seguimiento a los hogares beneficiarios de los Proyectos de Desarrollo del FIDA, con orientación de Género", en Seminario sobre el Progreso Económico de la Mujer en América Latina y el Caribe, San José - Costa Rica, 1991.

. **Balarezo, S.**, "El contenido de Género en los procesos de Seguimiento y Evaluación en Proyectos con Mujeres como Beneficiarias", en Seminario sobre el Progreso Económico de la Mujer en América Latina y el Caribe, San José - Costa Rica, 1991.

. "Sistema de Seguimiento de los Proyectos de Desarrollo Rural Integral", Ministerio de Bienestar Social - Subsecretaría de Desarrollo Rural, Quito - Ecuador, 1998.

. "Sistema de Información de los Proyectos de Desarrollo Rural", Ministerio de Bienestar Social-Subsecretaría de Desarrollo Rural, Quito -Ecuador, 1988.

. **Barbosa, T.**, "Avaliacao de Projotos de Desenvolvimento Rural Integrado", Universidad Federal de Vicosa, Vicosa - M.G. 1982.

. **Costa, H.**, Informe Final de Consultoría en Seguimiento y Evaluación del PRONADER, MBS-SSDR, IICA, 1992.

. **FIDA**, "Pautas Básicas para el diseño y uso de Sistemas de Seguimiento y Evaluación de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural en los Países en Desarrollo", Roma, 1984.

. Informe sobre el Taller Latinoamericano de Seguimiento y Evaluación, Maracay - Venezuela, 1987.

. **Feinstein, O. N.**, "Aspectos Críticos en el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Agropecuarios en América Latina", en Taller Latinoamericano de Ejecución de Proyectos de FIDA en América Latina, Maracay, 1984.

- . “Seguimiento y Evaluación: Conceptos y Ejercicios”, en Seminario Taller Subregional de Seguimiento y Evaluación, FIDA - IICA, Tucumán, 1989.
- . **Kumar, K.**, “A Manual for Monitoring and Evaluation of Rural Credit Projects for the Poor”, FIDA, Roma, 1989.
- . **Naciones Unidas**, “Monitoring and Evaluation Concepts and Terminology in the United Nations System: A Glossary”, Ginebra, 1985.
- . **Paz Silva, L.J.** “Sistemas de Seguimiento de Proyectos Agropecuarios y de Desarrollo Rural”, FAO, s/f.
- . **PRODESBA**, Varios informes de Seguimiento hasta 1987.
- . **PRODERO**, Varios informes de Seguimiento hasta 1988.
- . **Proyecto de Desarrollo Rural Integrado ‘Sur de Loja’**, Varios informes de Seguimiento, Informe de Estudio de Base, Informe de Evaluación Intermedia.
- . **Roberts, P. y Vallejo, C.**, “Listas de Verificación y de Indicadores para el Control de Proyectos”, en Programa de Manejo de Proyectos, Fascículo No. 1, IICA, San José-Costa Rica, 1979.
- . “Sistema de Seguimiento e Información Gerencial”, et. al. Fascículo No. 7, San José, 1979.
- . “Sistema de Evaluación Gerencial”, et. al., Fascículo No. 8, San José, 1979.

# **LECCIONES DE LA EXPERIENCIA EN SyE EN ARGENTINA, BOLIVIA, ECUADOR Y PARAGUAY**

**H. Costa**

## **I. UBICACION INSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y DE EVALUACION**

Este aspecto ha sido analizado con diferentes grados de profundidad en varias publicaciones sobre Seguimiento y Evaluación de proyectos/programas de desarrollo rural.

En alguna de estas publicaciones pueden verse los pro y los contra de las diferentes ubicaciones institucionales y del “tamaño” que la unidad debe tener.

En la práctica, cuando uno se enfrenta a la tarea de diseñar un sistema y ubicarlo institucionalmente, el objetivo que se plantea es darle condiciones institucionales que aseguren la operatividad y la durabilidad del sistema pergeñado para, por lo menos, el horizonte del proyecto.

En muchos de nuestros países (América Latina y Caribe) existen a nivel de Ministerios, Secretarías o Subsecretarías, alguna repartición que tiene como función principal el Seguimiento y Evaluación de proyectos.

En su mayoría estas reparticiones han nacido como respuesta a compromisos contractuales contraídos para la ejecución de proyectos con financiamiento del FIDA o Banco Mundial quienes han mantenido un marcado interés en el seguimiento de los proyectos además de la evaluación; el BID

tradicionalmente ha focalizado su interés en la evaluación ex-post.

Desde mi punto de vista, aquí surge un primer aspecto relevante para la ubicación institucional.

Según el organismo que participa en el financiamiento externo del proyecto las tareas de seguimiento, de evaluación de la marcha y de evaluación ex-post tienen diferente importancia; estas diferencias se expresan a través de las cláusulas que se incluyen en los contratos de Préstamo entre el financiador y el prestatario.

Si el seguimiento es una actividad relevante, entonces corresponde conformar una unidad ubicada como secretaría técnica de la Dirección Ejecutiva del proyecto.

El número de integrantes de esta unidad dependerá de la complejidad del proyecto, de su dispersión geográfica y de las facilidades de comunicación.

En este caso considero que esta unidad debe tener a su cargo también el estudio de base y la recopilación de datos para la evaluación de la marcha.

El estudio de base, cuando es realizado por una repartición o Institución diferente a la Unidad del proyecto, generalmente no analiza el documento de proyecto en profundidad para efectuar la propuesta para dicho estudio y por su parte la Unidad no analiza en profundidad la propuesta que hace la Institución porque no lo considera una responsabilidad directa. Esto lleva a que nos encontremos en muchos casos con estudios de base o iniciales que parecen fueron diseñados para otro proyecto,<sup>1</sup> donde

---

<sup>1</sup> El caso de PROTECA, en Ecuador, sirve para ilustrar lo dicho. En un programa de generación, transferencia y adopción de tecnología para pequeños productores no se estableció el nivel tecnológico inicial de los beneficiarios, por lo cual no se podía conocer ni estimar la adopción.

no fueron relevados los datos que permitieran caracterizar la situación de aquello que los objetivos plantean modificar.

La evaluación de la marcha está de hecho muy unida al seguimiento y el relevamiento de los datos para realizarla resulta en general en un costo incremental bajo para la Unidad, puesto que utiliza la propia infraestructura desarrollada para el seguimiento. El problema que se observa muchas veces en los diseños de los sistemas son las dificultades prácticas para separar las instancias de seguimiento de las de evaluación.

En nuestra experiencia, el utilizar módulos de indicadores<sup>2</sup> resuelven satisfactoriamente los problemas de división entre el seguimiento y la evaluación de la marcha; así el módulo de indicadores de resultado se une indisolublemente a la evaluación de la marcha, al comparar la evolución de ellos respecto a la situación inicial.

La realización de la evaluación ex-post puede ser contratada con una institución tanto gubernamental como ONG; antes de realizarla se establecerán los términos de referencia al nivel más detallado posible.

De acuerdo a nuestra óptica y en base a la reiterada constatación de los cambios en el nivel de idoneidad de instituciones y/o reparticiones así como de la importancia asignada dentro de las jerarquías institucionales que se dan durante el lapso desde el inicio de la ejecución hasta la evaluación ex-post de un proyecto, no es conveniente definir ex-ante quien ha de realizar dicha evaluación ex-post.

Durante la vida de un proyecto, normalmente se producen cambios en los gobiernos de los países que se manifiestan en

---

<sup>2</sup> La utilización de estos módulos me fue sugerida por O. N. Feinstein en el año 1983 y desde ese entonces los he utilizado en los diseños de sistemas de SyE.

**modificaciones de prioridades, en el rol de sus instituciones y en las personas que ocupan las jerarquías dentro de ellas. Esto lleva implícito cambios de enfoque y sobre todo cambios en la “habilidad” institucional para desempeñar con éxito una determinada responsabilidad.**

**Es por eso que nos mostramos partidarios de contratar la evaluación ex-post sobre el momento de llevarla adelante y con el conocimiento de datos e información existente como resultado del estudio inicial y de la evaluación de la marcha.**

**La institución o repartición encargada de realizar las tareas de evaluación ex-post puede en este caso ser seleccionada de acuerdo a los requerimientos y circunstancias del momento considerando la capacidad real que tiene para llevar a buen término el trabajo encomendado.**

**Muchas veces se mencionan Universidades como instituciones idóneas para realizar las evaluaciones (inicial o de base, de la marcha y ex-post); el problema principal que suele plantearse, a más de los señalados en general para todas las instituciones, es que resulta muy difícil compatibilizar los tiempos y el evitar que la tarea se vuelva un ejercicio académico que considera marginalmente en algunos casos, sesgadamente en otros y decididamente opuestos los objetivos del proyecto a lo que la Institución considera que debería implementarse para modificar la situación de pobreza de la cual se partió, lo cual lleva a que se evalúe una decisión tomada (implementar ese proyecto y no otro), versus la que teóricamente se entiende se debió haber tomado.**

**En conclusión, al momento de diseñar un sistema de SyE para un proyecto se debe realizar una evaluación de la oferta institucional para cumplir con las diferentes funciones y según**

**el resultado de esta evaluación se utilizará toda, parte o nada de la capacidad institucional instalada.**

**En muchos casos, se trata de adecuar la unidad específica del proyecto a la estructura preexistente en el supuesto que la nueva unidad ha de dinamizar al sistema.**

**Sin embargo, cuando se analizan casos en diferentes países se observa que donde existen Oficinas (Direcciones, Departamentos, etc.) encargadas del SyE de Proyectos se constata que:**

**i) sus informes deben pasar por varias instancias jerárquicas antes de llegar al decisor; estas instancias intermedias actúan como filtro selectivo de la información.**

**ii) los recursos con que cuentan para el desempeño de sus tareas son reducidos por lo cual en general, la información la elaboran en base a la reelaboración de datos que son recopilados de las diferentes áreas geográficas en que se ejecutan acciones y de las instituciones que tienen la responsabilidad de ejecutarlas.**

**Estas Oficinas transforman los Informes y los indicadores en la razón de su existir en lugar de ser los instrumentos para transmitir información para la toma de decisiones.**

**En el transcurso de una consultoría realizada en el año 1992, donde existía una estructura institucional para el seguimiento y la evaluación de cinco proyectos de desarrollo rural que se ejecutaban en prácticamente todo el país y que contaban con financiamiento externo de distintos organismos, le pregunté al decisor principal de todos ellos si alguna vez había tomado sus decisiones en base a un informe de la Dirección de Seguimiento y Evaluación. La respuesta fue que en cinco años que llevaba administrando los proyectos nunca**

había utilizado los informes de SyE ni había consultado al personal técnico de esa Dirección para tomar una decisión.

Yo había leído uno de los Informes que presentaba la Dirección de SyE; me tomó más de dos horas la lectura y no encontré más que números y porcentajes con relatos acerca de las condiciones en que se efectuaron algunas actividades. No pude saber si el proyecto funcionaba bien, regular o muy mal; si se estaba cumpliendo con lo programado o no; dónde estaban los hechos positivos y dónde se necesitaba intervenir para mejorar la ejecución; cuál era la situación de desembolsos de los fondos de préstamo y de contrapartida.

En este caso, fue necesario crear una Unidad específica para el Seguimiento y Evaluación del proyecto, con un flujo de información directo al decisor y que a su vez retroalimentara a la Dirección existente.

Adicionalmente, como ya fuera dicho, cuando los sistemas se diseñan utilizando módulos de indicadores, el área “gris” entre el seguimiento y la evaluación se reduce significativamente.

En general en los trabajos de diseño de Sistemas de Seguimiento y Evaluación de proyectos, se pone mucho énfasis en la ubicación institucional, en la definición de funciones de la Unidad y en el número y calificación académica de los integrantes.

Sin embargo y en base a nuestra experiencia encontramos mucho más importante el que el Director del proyecto sea quien seleccione a los técnicos que han de trabajar en la unidad de SyE. Cuando existe un conocimiento previo y además la necesaria confianza para que exista confiabilidad subjetiva por parte del Director en los informes y sugerencias de la Unidad

de SyE, la toma de decisiones está fuertemente apoyada en tales informes.

En estos casos además, el sistema se diseña básicamente por la demanda de información y no como sucede en la mayoría de los casos que se diseña la oferta de información e indicadores y que el Director tome lo que de ello le sirva.

Este ha sido a nuestro juicio el mayor de los defectos en el diseño de los sistemas.

Nos hemos preocupado sobremanera de ajustar una propuesta de información para el Director, para los técnicos y para los Organismos de Préstamo en base principalmente a lo que resultaba prioritario para los que conformaban la Unidad de SyE; seleccionamos indicadores, elaboramos informes y en muchos casos sobrecargamos el trabajo de los técnicos de campo con recopilación de datos para ser procesados por el sistema de Seguimiento y Evaluación.

En muchos casos, dependiendo del Organismo de Préstamo, en los propios Contratos de Préstamo se especificaban indicadores que “como mínimo” debían ser recogidos por el sistema.

Hoy hemos mejorado en muchos aspectos pero debemos continuar mirando el pasado para extraer lecciones de nuestras equivocaciones y proponer soluciones factibles.

Al Director de un proyecto, el sistema de seguimiento debe brindar información oportuna acerca de la relación entre el avance en el tiempo, la realización de obras, acciones y actividades y el avance financiero.

Pero, el sistema de Seguimiento y Evaluación no debe quedarse sólo con estos aspectos, pues dejaría de considerar

los que están estrechamente ligados a los objetivos de mediano y largo plazo.

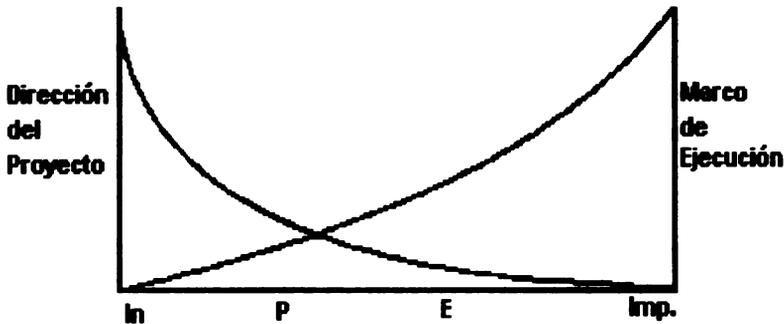
Si se considera la relación causal entre insumos-productos-efectos-impacto existente en cualquier proyecto, el seguimiento se vincula con los insumos en forma principal y se diluye a medida que se avanza hacia el impacto; lo inverso sucede con la evaluación.

Desde el punto de vista de un Director de proyecto, como administrador su preocupación principal está en recibir información adecuada de seguimiento y su interés también se diluye a medida que se avanza hacia el impacto.

Al diseñar sistemas de Seguimiento y Evaluación se debe entonces ponderar muy bien cómo se han de relevar los datos y la información acerca de los productos y efectos del proyecto así como el impacto que pueda ir apareciendo en forma temporaria porque esta información debe retroalimentar al núcleo de decisores ayudándolos a mejorar la ejecución.

**Sin embargo aquí corresponde hacer dos reflexiones:**

La primera es que los Directores de proyectos de alguna forma reconocen que en la mencionada cadena causal ellos pueden influir directamente y producir modificaciones en lo que respecta a insumos pero a medida que se acercan al impacto las características de su gestión pierden importancia; o sea, utilizando la expresión anterior, se diluye desde los insumos hacia el impacto. Por el contrario, el marco en que se ejecuta el proyecto, tiene muy poca incidencia en los insumos, pero cobra importancia a medida que se avanza hacia el impacto; gráficamente puede representarse como sigue.



La segunda reflexión está relacionada a la detección por parte del sistema de Seguimiento y Evaluación de productos, efectos y en forma temprana y parcial, impactos.

Los logros alcanzados pueden estar por encima o por debajo de las expectativas pero por lo señalado en los párrafos anteriores, el sistema debe buscar discernir con claridad en qué medida las acciones del proyecto han contribuido (o dejado de contribuir) a dichos logros y en qué medida responden a cambios operados en las condiciones marco.

Muchas veces ocurre que se le atribuye a la Dirección del proyecto resultados tanto buenos como malos que están totalmente fuera de sus posibilidades de decisión; por ejemplo, la supresión o instalación de un subsidio puede variar totalmente los resultados de un proyecto en una determinada región, en que el producto subsidiado era el principal producto agrícola.

En este caso además, el proyecto debe adecuar su estrategia y acciones a la nueva coyuntura; resulta obvio que un proyecto exitoso no modifica ni influye sobre el marco de

**ejecución, pero cambios en éste pueden revertir un proyecto exitoso en regular o malo y viceversa esta adecuación en casos extremos puede pasar por replantear el proyecto y renegociar con el organismo de financiamiento externo las nuevas condiciones para la ejecución.**

**Otro aspecto que debe ser tenido en cuenta al diseñar un sistema de Seguimiento y Evaluación es el hecho, frecuentemente ignorado, que los proyectos de inversión del sector público tienen un fuerte componente político.**

## **II. EVENTUALES PROBLEMAS VINCULADOS A LA UNION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION EN UNA SOLA UNIDAD**

**El problema observado en la Unidades de Seguimiento y Evaluación cuando ambas actividades están unidas, es que una de las dos predomina sobre la otra; los técnicos de la Unidad o se dedican preferentemente al seguimiento o preferentemente a la evaluación.**

**Nuevamente, cuando el diseño del sistema utiliza módulos de indicadores en que además de las fuentes se señala la periodicidad de relevamiento, de procesamiento y la frecuencia de información el problema se minimiza.**

**En el día a día del proyecto, en una forma simplista, cuando se trabaja con los indicadores del POA que se recogen en el Módulo de Insumos, se está trabajando en seguimiento; cuando se están relevando resultados (Módulo de Resultados) se está trabajando especialmente en evaluación.**

**Que la información de seguimiento puede y debe ser utilizada para el proceso de evaluación y que del relevamiento de los indicadores de resultados pueden surgir datos para el**

**seguimiento y para la reelaboración del POA no debe verse como problemas, sino como complementación de las actividades dentro del Sistema de Seguimiento y Evaluación.**

**En las propuestas y diseños de sistemas en que he participado en los últimos años he establecido dos subsistemas, separando así lo más claramente posible para los técnicos que han de desempeñar las tareas, cuales se inscriben en el seguimiento y cuales en la evaluación.**

**Desde el punto de vista de las autoridades de un proyecto lo que se demanda es información para la toma de decisiones y si la oferta del Sistema de Seguimiento y Evaluación es adecuada, el Director del proyecto y los decisores primarios, no han de estar preocupados porque la información provenga del seguimiento, de la evaluación o de ambos componentes del sistema.**

**En los años 83 y 84, en el PDRI de Paraguarí, Paraguay y en los años 89 y 91 en el PROTECA, Ecuador, a más de trabajar en el diseño y en la implementación de la Unidad de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación, trabajamos en el día a día, desarrollando las mismas tareas que los demás técnicos que integraban la Unidad de Seguimiento y Evaluación. En el primer caso, no trabajábamos con módulos de indicadores y muchas veces nos preguntábamos que función estábamos cumpliendo, si las de seguimiento, las de evaluación o ambas.**

**En el PROTECA, este problema dejó de serlo con la adopción de los módulos de indicadores.**

**Como se señala más adelante, cuando el equipo técnico de Seguimiento y Evaluación está formado por varias personas, algunas de ellas se sentirán más cómodas desarrollando tareas de seguimiento y otras en las tareas propias de evaluación,**

pero desde nuestro punto de vista y experiencia, ésto no representa un problema sino una virtud de complementación.

### **III. RECURSOS HUMANOS Y PRESUPUESTO PARA SEGUIMIENTO y EVALUACION**

Los recursos humanos están íntimamente ligados a la disponibilidad de presupuesto para la Unidad de SyE y al origen de los fondos.

Lo que sucede normalmente es que la institución en que se ubica la Unidad de SyE no dispone de recursos ni de flexibilidad y rapidez para poder efectuar contrataciones (tampoco la tiene la Unidad Ejecutora del Proyecto).

En esos casos la Unidad se conforma con lo que hay y con esos Técnicos es que se debe trabajar. Si bien debemos reconocer que en muchos proyectos se cuenta con técnicos de buen nivel y experiencia, en una gran mayoría y como reflejo de la escasa percepción que se tiene sobre la utilidad de los sistemas de SyE, el personal asignado a las tareas de la Unidad de SyE cuenta con poca capacitación y nula o muy escasa experiencia.

Para solucionar esto se prevén consultorías en SyE que colaboren en el diseño del sistema y capaciten al personal que desempeñará las tareas.

Lo que ocurre es que también se establece contractualmente un plazo para presentar la propuesta para el seguimiento y la evaluación del proyecto, cuyo plazo expira antes que se haya contratado al experto en SyE, por lo cual cuando éste es contratado debe gastar mucho tiempo en adecuar la propuesta y capacitar al personal sobre la marcha.

En una consultoría realizada en el transcurso de 1992, me solicitaron si podía mantener una jornada de trabajo con una persona que había sido designada para diseñar el sistema de Seguimiento y Evaluación para un proyecto que se habría de implementar próximamente.

Mis primeras preguntas fueron dirigidas a su experiencia anterior tanto en formulación, en ejecución o seguimiento y evaluación de proyectos, a lo cual me respondió que prácticamente ninguna pero que el tema le parecía muy interesante; interrogada sobre la bibliografía consultada me respondió que en realidad no había encontrado bibliografía sobre el tema, pero que había encontrado una propuesta para otro proyecto similar y que la estaba modificando.

Mi pregunta en este caso estuvo dirigida hacia qué estaba modificando y en base a qué criterios a lo cual me respondió que quería reforzar las actividades del seguimiento ex-post así como mejorar el nivel de información para la evaluación diaria de las acciones.

Mis sugerencias fueron básicamente dos: la primera que se detuviera 15 días a leer y analizar “Pautas básicas para el Desarrollo Rural” así como otros materiales bibliográficos que tenía conmigo y que podía facilitárselos. La segunda que dos oficinas por medio con la de ella, estaba instalada la Unidad coordinadora de un programa en ejecución, donde se ha implementado un sistema de Seguimiento y Evaluación, donde existe un responsable de estas funciones y donde además se cuenta con bibliografía y documentos que le permitiría capacitarse en el tema.

Dos semanas después me encontré casualmente con esta persona y le manifesté que me llamaba la atención que no

había ido por la Unidad Coordinadora como le había sugerido y le pregunté que tan útil le resultó la bibliografía. Me respondió que el problema era que había recibido la orden de terminar la propuesta y en eso es que estuvo los quince días y que después tendría tiempo para leer y analizar algunos aspectos que todavía tenía oscuros sobre SyE. Mi comentario fue que me compadezco de quien deba implementar semejante propuesta si antes no tiene la opción de modificarla.

Cuando tuve ocasión de hablar con uno de los jefes, le comenté mi opinión sobre el trabajo y la persona asignada; su respuesta fue “es la única persona disponible que teníamos para la tarea”.

Como contraposición, en otro proyecto que trabajé durante 1992, en la etapa de formulación se detectó el problema que existiría para la ejecución si no se dotaba de alguna forma al organismo ejecutor de las facilidades para contratar personal calificado y con experiencia.

De esta forma, se estableció que la mayoría de los cargos serían contratados utilizando para ello al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Se utilizó un convenio entre los organismos involucrados y el organismo de préstamo estableció un monto para Asistencia Técnica destinado a contratar consultores locales y extranjeros; los contratos de Asistencia Técnica los realiza el IICA con aceptación previa del Ministerio ejecutor del programa. De esta forma se ha podido disponer de personal técnico adecuado, por lo plazos que son necesarios y con niveles de remuneración acordes a la responsabilidad y experiencia exigidas.

Con respecto a la calificación de los recursos humanos para las tareas de Seguimiento y Evaluación debe establecerse

una diferencia. Para el desempeño en tareas de seguimiento es más importante la actitud de la persona que su formación académica.

Desde mi punto de vista, alguien que aplique la duda sistemática, que siempre busque el porqué, estará en mejores condiciones de realizar un buen seguimiento y de proponer opciones para destrabar las acciones o para potenciar los hechos positivos de la implementación. Además, estas personas muestran tanto interés por los aspectos cualitativos como por los cuantitativos.

Por su parte, en las tareas de evaluación es importante la capacidad analítica de las personas y es necesaria para algunas tareas, una formación académica adecuada (Así, por ejemplo, el diseño de una muestra no puede improvisarse ni debe tomarse de otro proyecto como hemos visto tantas veces).

Esto no quiere decir que consideremos incompatible el seguimiento y la evaluación de la marcha en la misma unidad, sino, por el contrario reforzar la tesis que debe existir complementación para que el sistema de Seguimiento y Evaluación genere los resultados que de él se esperan.

De todas formas, la disponibilidad de recursos humanos está íntimamente ligada a la disponibilidad de recursos financieros y a las facilidades que se tengan para seleccionar/contratar en la órbita del proyecto.

Estas facilidades se han ido reduciendo en los países de América Latina y el Caribe; la década de los 90' parece que ha se ser la del achicamiento del Estado en cuanto a funciones y número de funcionarios; por otra parte se ha reducido significativamente el rol de Ministerios y Oficinas de Planificación.

**Sin embargo, tampoco puede desconocerse que la mayor parte de la inversión del sector público utiliza fondos provenientes de organismos internacionales de préstamo y que para obtenerlos se han identificado, formulado y evaluado ex-ante proyectos de inversión y que en su etapa de ejecución deberán contar con un sistema de Seguimiento y Evaluación.**

**La pregunta que debemos contestar es en cuanto se sitúa un presupuesto razonable para un sistema de Seguimiento y Evaluación.**

**Creo que no hay una respuesta; la variación de país a país y de proyecto a proyecto es muy grande. La dispersión geográfica y heterogeneidad de las áreas de intervención; la complejidad institucional; el papel asignado al Director (ejecutor o coordinador); el que sea un proyecto innovador o convencional aparecen como los aspectos principales que inciden en el tamaño y consecuentemente en el presupuesto de las Unidades de Seguimiento y Evaluación.**

**Lo que si se puede responder es la importancia que exista una partida para Seguimiento y Evaluación y que en ella incluyan fondos que aseguren la disponibilidad del personal, de los gastos operativos para estos, la adquisición de equipo de computación y la contratación de estudios (tales como encuestas, estudios de casos, etc.), la contratación de expertos locales e internacionales para aspectos específicos del sistema y para la capacitación de los técnicos y por último pero no menos importante la realización de pasantías en otros proyectos tanto en el país como en el extranjero.**

**Personalmente creo que se lograría una mejora más rápida, eficiente y eficaz si se llegara a un consenso entre los organismos de préstamo para que uno de los organismos especializados en asistencia técnica a los países de la región asumiera la**

responsabilidad, mediante contratos específicos para cada proyecto, de todos los aspectos relacionados al diseño, montaje y funcionamiento de las Unidades de Seguimiento y Evaluación. De esta forma, también existiría la necesaria interacción y complementación entre las diferentes unidades de los proyectos y entre los organismos nacionales vinculados al ciclo de proyectos y el sistema de Seguimiento y Evaluación.

#### **IV. TIPO DE INFORMES**

En general, los informes indisolublemente unidos a los indicadores se presentan como la razón de existir de la unidades de Seguimiento y Evaluación.

La mayoría de los sistemas producen informes demasiado extensos, con demasiados indicadores y faltos de oportunidad, donde además, los aspectos cualitativos están prácticamente ausentes.

Con frecuencia preocupante, el personal dedicado a las tareas de Seguimiento y Evaluación habla del “Informe para los organismos de préstamo”, sin tener conciencia que el sistema debe ser básicamente un sistema de información para ayudar en la toma de decisiones, para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones del proyecto.

¿Entonces cómo debe procesarse esta información para que cumpla sus cometidos?

En primer lugar deben diferenciarse los usuarios de la información que el sistema ha de generar; diferenciados los usuarios, se debe proceder a definir con ellos la demanda de información específica y el nivel de desagregación requerido para cada nivel de usuarios. A continuación corresponde establecer los datos necesarios para elaborar la información

requerida y seleccionar los indicadores correspondientes; debe tenerse presente que han de coexistir dos frecuencias: una de recolección de datos y otra de elaboración de informes. Dicho de otra forma, no todos los datos relevados se vuelcan en los informes. Como ejemplo, en un proyecto de base agrícola se tienen diariamente los registros de las principales variables climáticas tales como temperatura, humedad, pluviosidad, etc.; sin embargo, en los informes solo se registra si el tiempo fue normal o se registró algún fenómeno que provocó alteraciones en los rendimientos agrícolas.

En cuanto al tipo, este depende del destinatario y del tipo y nivel de decisiones que sobre el proyecto puede tomar. Así la diferencia entre el informe que recibe un Ministro, un Técnico de un Organismo de Préstamo, el Director del Proyecto o el Jefe del Servicio de Extensión de una de las áreas del proyecto es sustancial en el contenido y en el nivel de desagregación.

Desde nuestro punto de vista todos ellos deben tener en común que debe estar perfectamente claro el tiempo de referencia, las actividades ejecutadas y no ejecutadas y los aspectos financieros; se debe señalar brevemente en que se espera que se tomen decisiones y plantear opciones posibles para potenciar los aspectos positivos y mejorar los negativos que se hubieran detectado.

Es obvio que aquí debe tenerse presente a quien va dirigido el informe, porque no se deben sugerir acciones a quien no puede realizarlas. Como ejemplo, anexo un cuadro resumen en que se sintetizan los principales hallazgos en un proyecto en ejecución. El cuadro forma parte del Informe al Director del proyecto; los responsables de la ejecución de cada componente reciben un Informe en que solo se tratan los aspectos relacionados a ese componente.

UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION  
RESUMEN Y RECOMENDACIONES  
CUADRO No. 1

COMPONENTE AREA	ASPECTOS DETECTADOS	PROPIUESTA	SE ADVIERTE 1a. 2da	SE TOMO RESOLUCION		SE IMPLEMENTO LA PROPIUESTA	
				SI	PARCIAL	NO	SI
A.	Riego y Control de Inundaciones Todas. No se han detectado problemas						
B	Validación, Fomento y Transferencia de Tecnología						
B.1. Validación	Todas: 1. Falta Tipificación de las áreas  2. No hay presencia de Técnicos INIAP para los Diagnósticos Participativos  3. Falta de validación y Recomendaciones de Tecnologías Adecuadas	Contratar estudio para la Tipificación en forma conjunta con el estudio de Base para la evaluación  Contratación de técnicos PIP nuevos; Coordinar la participación en los diagnósticos de los técnicos INIAP Actuales  Que los investigadores Colaboren con los asistentes para Validar la Tecnologías de los Campesinos	*				
B.2. Transferencia de Tecnología	Todas: 1. Recomendaciones Tecnológicas sin Diagnóstico Participativo  2. Recomendaciones Tecnológicas sin Análisis Financiero  3. No se está previendo el cambio en el USO del suelo por efecto del RIEGO  4. Funcionamiento Armónico JIRA UCA Y JIRA USDIT	Coordinar trabajo de Técnicos INIAP y DEATT  Solicitar al PROTECA el programa Presup. y Capacitar a los técnicos DEATT en su uso  Seleccionar cultivos para el Riego; Capacitar a Productores Futuros Beneficiarios  Difundir en los otros áreas el ejemplo de Funcionamiento	*				

2do TRIMESTRE 1982

Los organismos de asistencia financiera y técnica, reciben uno de carácter global y con referencia a cada componente en aquellos aspectos en que dichos organismos pueden o deben tomar decisiones.

De un Programa de Crédito, cito de un Informe de Seguimiento “La demanda de crédito ha sido muy superior a la esperada; en el 32% transcurrido del período de desembolsos se han comprometido más del 70% del total para los 5 años (60 meses = 100%) y se han desembolsado el 64% de los fondos comprometidos; el número de demandantes reales duplicó el esperado.

No se prevén cambios en la política crediticia hasta el fin del período del actual gobierno por lo cual se puede estimar que los fondos del préstamo se han de agotar en el transcurso de los próximos 10 meses.

Corresponde por lo tanto iniciar ya los contactos que permitan asegurar los fondos necesarios para continuar con esta línea de crédito que figura como prioridad del Gobierno”.

Lo importante de este informe es que reúne claridad, especificidad y oportunidad a la vez que señala la acción a emprender por parte del Director.

## **V. ACTITUD DE LOS DIRECTORES DE PROYECTOS**

En general se habla de la actitud de los Directores de Proyectos hacia los técnicos que trabajan en Seguimiento y Evaluación, pero poco se dice de la actitud de estos últimos hacia los Directores de Proyectos.

En los cursos en que he participado como capacitador para técnicos que han de trabajar en Unidades de Seguimiento

y Evaluación, he utilizado para ejemplificar la relación que debe existir entre Director y Técnicos de la Unidad las carreras automovilísticas denominadas de Rally. De una propuesta para el Sistema de SyE del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) de Ecuador, transcribo este ejemplo.

“La finalidad primordial de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del proyecto es ayudar al director en el Seguimiento y la Evaluación continua del proyecto durante su ejecución. Los directores de proyecto tienen un presupuesto limitado y un plazo determinado en el que se supone que han de obtener los resultados previstos. Por lo tanto, el director de proyecto se ocupará principalmente de los insumos, productos, procesos y calendarios de trabajo. Estará igualmente interesado en los beneficios o efectos y en el impacto que se esperan del proyecto durante y después de su ejecución.

Un director de proyecto, según la medida en que se le hayan conferido facultades para la toma de decisiones, asume la responsabilidad global de la ejecución efectiva del proyecto. Aunque los directores de proyecto deleguen en su personal funciones y facultades correspondientes a los diversos procesos y actividades, tienen que garantizar que se adquieran los diversos insumos mediante procedimientos aprobados, a su debido tiempo, a los costos estimados y que sean de la calidad deseada: que se entreguen en los lugares indicados en el momento previsto y de una manera sincronizada, y que los productos esperados se obtengan en los plazos establecidos y cumplan con las normas predeterminadas en cuanto a cantidad calidad”. FIDA. ob. cit. pág. 24.

De la transcripción realizada queda claro que la función del sistema de Seguimiento y Evaluación es ayudar al Director

en la ejecución del proyecto. Sin embargo, son numerosos los proyectos en que existe una confrontación casi que permanente entre el Director y la Unidad de Seguimiento y Evaluación.

La causa principal de esta confrontación está en (...) la percepción errónea del Director y de los técnicos de Seguimiento y Evaluación sobre las funciones y atribuciones del sistema.

La mejor forma de explicar y entender el problema es con un ejemplo que he utilizado en algunos cursos sobre el tema.

Las carreras automovilísticas de rally se desarrollan entre dos puntos predeterminados por una ruta prefijada y debiendo cumplir en algunos tramos con tiempos cronometrados en los cuales se penalizan los atrasos. La carrera la gana no el que llega primero, sino el que tiene menos puntos en contra, o sea, el menos penalizado que ha demostrado mayor calidad en su carrera.

La tripulación de cada carro está formada por dos personas: el conductor y el navegante.

La función del conductor no necesita ser explicada, él es quien conduce el carro, acelera, desacelera, cambia las marchas, frena y dobla. El navegante es quien le va advirtiendo al conductor mediante el mapa detallado que tiene de la ruta, a cuantos metros hay una curva, en que marcha debe tomarla, si es a la derecha o a la izquierda, si van adelantados o atrasados con respecto al tiempo asignado para ese tramo: el navegante también es quien empuja el carro cuando se atasca y calcula el tiempo perdido así como la probabilidad de recuperarlo.

El conductor podría prescindir del navegante y en algún caso hasta hacer una buena carrera, cuando conociera

perfectamente el terreno, pero con seguridad en el resto de ellas o frenará de más; perdiendo tiempo o acelerará de más y se saldrá del camino perdiendo más tiempo aún (y en algunos casos, la vida).

Los directores de proyectos son como los conductores de rally, pueden prescindir o ignorar al sistema de Seguimiento y Evaluación, pero la probabilidad de cumplir el recorrido desde el inicio al fin sin acumular fuertes penalizaciones es sumamente baja.

También los técnicos del sistema de Seguimiento y Evaluación deben tener claro que su función es de ayuda, aportan información, pero las decisiones son exclusiva responsabilidad del conductor.

Este mismo ejemplo sirve para analizar otro aspecto como causa del relativo poco éxito de los sistemas de Seguimiento y Evaluación.

Normalmente el personal que trabaja en la Unidad de Seguimiento y Evaluación no es seleccionado por el Director, por lo cual es difícil que éste le tenga absoluta confianza, de no existir un conocimiento personal anterior. Los funcionarios de la Unidad de Seguimiento y Evaluación deben actuar como una “prolongación” del Director, lo cual exige un grado de interacción importante que lleva a la mutua confianza.

Si el conductor no confía en lo que el navegante le va diciendo, difícilmente hará una buena carrera y si el navegante no confía en el conductor, lo más aconsejable es que ni siquiera se suba al carro.

Director y personal de Seguimiento y Evaluación deben entender que sus acciones deben ser complementarias, pero no competitivas. Este es un aspecto al cual se le da poca importancia aunque es causa frecuente del rol intrascendente

que desarrollan las unidades de Seguimiento y Evaluación a nivel de los proyectos.<sup>3</sup>

Dentro de este punto, creo que es importante señalar un aspecto relacionado a la Asistencia Técnica y los Directores de Proyectos.

Usualmente se establecen consultorías de plazo que van desde un mínimo de un mes hasta un máximo de 2 años para diseñar y poner en funcionamiento el sistema de Seguimiento y Evaluación. Independientemente de otras consideraciones que al respecto puedan hacerse, quiero relatar mi experiencia cuando la consultoría inicial es por un período prolongado. En dos casos en que realicé 18 meses continuados de consultoría (Paraguay - FIDA-BID; 1982-84; Ecuador -BID; 1989-91) debo confesar que durante el período de la asistencia técnica se trabajó muy bien; la Unidad de Seguimiento y Evaluación era escuchada y sus opiniones tomadas en cuenta; la relación con el Director del Proyecto era buena y se logró implementar un sistema de información completo. Sin embargo, al finalizar la consultoría (que se inició con la etapa de implementación) en el caso de Paraguay el sistema prácticamente desapareció; el Director no confiaba en los técnicos que conformaban la Unidad ni en el organismo que tenía como responsabilidad las tareas de Seguimiento y Evaluación. Se perdieron archivos y documentos; se realizaron encuestas sin tener en cuenta el diseño estadístico utilizado para el estudio de base y se discontinuaron las series de publicaciones que eran tres: Metodología; Informes de Seguimiento; Informes de Evaluación.

En el caso de Ecuador (PROTECA), la consultoría se inició con más de dos años de iniciada la ejecución si bien en

---

<sup>3</sup> Costa, H. Informe Final de Consultoría; PRONADER -IICA; Quito; 1992.

ese período se había avanzado muy poco (menos de 5% de desembolso en dos años). Se había diseñado y el BID había aceptado un sistema que era prácticamente de control a los controles existentes en cualquier institución (por ejemplo, se confeccionaban cuadros con horario de entrada y salida diaria de los técnicos de campo, que eran aproximadamente 250, lo cual representa ingresar 10.000 datos mensuales -250 técnicos por 20 días por 2 datos de hora de entrada y salida-; el Director del Proyecto no podía sancionar a los técnicos de campo, pues estos dependían del Ministerio de Agricultura y estaban sujetos a las jerarquías y reglamentos de dicho Ministerio).

Durante el período de consultoría se rediseñó el Sistema buscando satisfacer la demanda de información de las Instituciones y de las diferentes jerarquías involucradas; se realizaron seminarios y cursillos para todo el personal del proyecto y se focalizó el sistema de Seguimiento y Evaluación en los aspectos clave; se logró un apreciable consenso sobre el rol del Sistema. Sin embargo, las relaciones entre el Director Ejecutivo y el Director de Seguimiento y Evaluación así como el de éste con los Directores Técnico y Financiero no eran fluidas ni cordiales. Esto creaba una notoria resistencia hacia los hallazgos que el sistema realizaba (tanto positivos como negativos) que se atenuaban por la presencia del consultor.

En el año 1992 volví a Ecuador por otro Programa y cuando fui a visitar a mis anteriores compañeros de trabajo, encontré un Sistema funcionando bien y un Director Ejecutivo satisfecho con el trabajo de la Dirección de Seguimiento y Evaluación. El cambio que se había producido era el del Director de Seguimiento y Evaluación; el nuevo Director gozaba de la confianza del Director Ejecutivo; había adecuado la oferta

a la demanda de los decisores sin dejar de relevar la información importante para el sistema.

Estas dos experiencias que tuve con consultorías de 18 meses reafirman mi pensamiento respecto a la ubicación institucional y conformación de las Unidades de Seguimiento y Evaluación, así como la necesidad que sea el Director quien selecciona al personal de la Unidad y si el Director del proyecto cambia, el nuevo puede querer poner técnicos de su confianza por lo menos en la/s jefatura/s de Seguimiento y Evaluación. No debe olvidarse que los únicos que tienen una visión global de la ejecución del proyecto, a más del Director, son los técnicos de la Unidad de Seguimiento y Evaluación.

## **VI. PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS**

Es fundamental definir, aunque fuera en terminos generales, lo que hemos de llamar participación de los beneficiarios.

Personalmente creo que esto es tan difícil de definir como algunos indicadores que hemos visto incluidos en Sistemas de Seguimiento y Evaluación tales como Capacitación de los beneficiarios o Calidad de vida como ejemplos.

Aquí se asume que una persona es beneficiaria de las acciones de un proyecto cuando activa o pasivamente recibe beneficios de la implementación de ese proyecto. Así cuando en un proyecto con un componente de crédito una persona solicita un préstamo y lo obtiene, existió una determinación y una acción consciente que lo convierte en beneficiario del crédito. Del mismo modo, un residente de un área rural en que se ejecuta un proyecto con un componente de caminería, al

usar el camino mejorado se convierte en un beneficiario pasivo del componente caminería, pues no existió una determinación y acción consciente para ser usuario del camino.

La participación de los beneficiarios es indudablemente un aspecto importante, pero que debe ser abordado, desde mi punto de vista, de dos formas: la primera a través del relevamiento de los aspectos cualitativos o sea como es la percepción que los beneficiarios tienen de la calidad de acciones que el proyecto ejecuta.

La segunda a través de la participación en autoevaluaciones, donde el técnico (promotor, extensionista, transferencista, etc.) guía el proceso para llegar a las conclusiones, pero no participa en la discusión.

El primer punto señalado ha sido el principal cambio respecto al diseño de Sistemas de SyE; hasta más allá de mediados los 80' el énfasis estuvo en los aspectos cuantitativos (cuanto se hizo, a qué costo, en qué tiempo). A fines de los 80' e inicio de los 90' los aspectos cualitativos han cobrado real importancia y añadió la pregunta ¿de qué calidad? Esto en general, debe ser recabado como opinión de los beneficiarios.

En proyectos que tienen como fundamentación el cambio técnico, en la implementación de los Sistemas de SyE hemos incluido un cuestionario que se aplica a técnicos de todas las jerarquías para aproximarnos al conocimiento que ellos tienen del proyecto (objetivos, metas, plazos, acciones, recursos, etc.) y que para los técnicos de campo incluye una pregunta sobre fuente de las recomendaciones que hace y otra donde debe indicar el nombre, apellido y localización de personas que él estima que han sido atendidas durante su trabajo y pueden calificarse como beneficiarios. De esa lista que el técnico escribe,

se toma al azar una cantidad de “beneficiarios” y sin estar el técnico presente se les realizan preguntas tales como frecuencia de las visitas; duración de las mismas; opinión sobre lo adecuado de las recomendaciones; si entendió la recomendación; si aplicó o no; por cuales razones; etc.

En muchos más casos de los que uno quisiera encontrar, la diferencia entre la información cuantitativa brindada por los técnicos y la cualitativa recabada a los beneficiarios es alarmante.

El segundo punto, la realización de autoevaluaciones ha sido la base para el diseño en primera instancia, del sistema de Seguimiento y Evaluación de un proyecto con financiamiento FIDA-BID en Argentina.

Como el proyecto se propone consolidar grupos de autogestión, para que continúen con vida propia más allá del horizonte del período de desembolsos, la utilización de autoevaluaciones aparece como una práctica conveniente y que ha de llevar a los beneficiarios a una mayor participación en la toma de decisiones. El Sistema está recién implementándose, pero desde un punto de vista teórico resuelve adecuadamente la necesidad de información para la toma de decisiones, dado que a más de la recolección de datos cuanti y cualitativos que podemos denominar del sistema ortodoxo, se cuenta con la información proveniente de las autoevaluaciones (en realidad de acuerdo a nuestra terminología serían autoseguimientos), estando prevista la necesaria retroalimentación a los beneficiarios por parte del sistema de Seguimiento y Evaluación.

## **VII. INTERVENCION DE UNIVERSIDADES Y/O CENTROS DE INVESTIGACION**

Desde mi punto de vista la participación de Universidades o Centros de Investigación en las actividades de seguimiento y evaluación se encuentra restringida a ciertos aspectos específicos del proceso de evaluación, definiendo a este como el proceso de recopilación de datos y análisis que abarca desde el estudio de base a la evaluación ex-post pasando por la/s evaluación/es intermedia/s y terminal.

En general estos organismos (utilizado el vocablo en sentido amplio) cuentan con especialistas en disciplinas tales como estadística, sociología, economía, etc., que les permite resolver aspectos metodológicos que trascienden a la preparación académica de la mayoría de los técnicos que trabajan en las actividades de seguimiento y evaluación; estos últimos deben aportar la praxis.

Los problemas que se presentan en general son los plazos en los cuales se debe cumplir el trabajo y la especificación de los términos de referencia para dicho trabajo.

El cumplimiento de plazos está asociado a que tanto Universidades como Centros de Investigación suman a los objetivos específicos de la evaluación del proyecto, sus propios objetivos, por ejemplo docentes, recopilación de datos para otras investigaciones, etc.

En cuanto a los términos de referencia la situación es diferente para un estudio de base, evaluación intermedia o terminal respecto a una evaluación ex-post. Mientras el proyecto está en ejecución es generalmente la Unidad ejecutora la responsable de elaborar los términos de referencia y existen técnicos en seguimiento y evaluación que pueden participar en

el proceso de elaboración y posterior control de la ejecución del trabajo para que éste sea acorde a los términos de referencia. En algunos casos, éstos no han participado por varias razones, tales como considerar que esa era su tarea y se la han quitado, que no tienen la preparación teórica suficiente para discutir con un estadístico, etc.

En las evaluaciones ex-post la Unidad Ejecutora ya no existe y la responsabilidad institucional del proyecto se ha "diluido". En muchos de los países de América Latina y el Caribe no existen a nivel nacional ni sectorial oficinas con las funciones de seguimiento y evaluación de proyectos, por lo cual, si los términos de referencia y la institución encargada de realizarla no se hubieran acordado sobre el final del período de ejecución, cuando la Unidad Ejecutora estaba funcionando, la supervisión de la evaluación ex-post queda como responsabilidad del organismos de préstamo.

Mi experiencia con Universidades y/o Centros de Investigación no fueron alentadoras. Como causas creo que en primer lugar, debemos reconocer que en dichos organismos no existen especialistas en seguimiento y evaluación de proyectos; existen especialistas y muy buenos por cierto en disciplinas específicas y dentro de estas disciplinas a su vez especializados en determinada área. Esto lleva a que alguien debe recordar que no se quiere saber todo de cada árbol sino el resultado del bosque y las causas que explican los desvíos más notorios (positivos y negativos) respecto al promedio.

En segundo lugar, debemos tener claro que no se quiere transformar al proyecto y sus beneficiarios en un gran experimento y recordar una vez más los tiempos. Los proyectos tienen un tiempo definido y acotado así como su presupuesto y

su personal. En mis primeras experiencias en seguimiento y evaluación (al inicio de los 80') realicé una pasantía en una Universidad brasileña que tenía a su cargo a través de uno de sus Departamentos (el de Economía Rural) el seguimiento y evaluación de varios proyectos; yo elegí uno de ellos para analizar durante mi estadía. Recuerdo que la muestra era de algo más de 700 casos y el proceso desde la elaboración de los cuadros de salida hasta la publicación del informe les insumía poco más de un año. Contaban con un Departamento de cómputo y más de 100 estudiantes para realizar diferentes tareas del relevamiento y procesamiento de datos.

En el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Paraguarí, Paraguay-FIDA-BID, la muestra para el estudio de base era de alrededor de 420 casos; el número de variables por formulario se situaba encima de las 1.100. El equipo para procesarlo era una Texas 99A, de diskettes 5 1/4 y un televisor como monitor. Trabajando 5-6 personas en tres meses procesamos todos los formularios. El proceso total, desde la identificación del marco muestral hasta la publicación de los resultados insumió alrededor de ocho meses para la Unidad de Seguimiento y Evaluación del proyecto que estaba formada por 5 personas.

En tercer lugar, al seleccionar la Universidad o Centro de Investigación para asignarle tareas de evaluación de proyectos es importante conocer sus antecedentes en cuanto a la objetividad de sus trabajos anteriores, aunque no sean en el área de seguimiento y evaluación de proyectos. Esto surge de la constatación en varios casos de sesgos políticos e ideológicos respecto a la evaluación de determinados proyectos.

Cito dos casos en que mi participación fue accidental.

**En el primer caso, el equipo de la Universidad que estaba realizando la evaluación de un proyecto de desarrollo rural integrado estaba de acuerdo en que los niveles de pobreza habían disminuido en la población beneficiaria, pero como los mayores ingresos los agricultores los destinaron a la compra de refrigeradores, radios, televisores y motos, cuya procedencia era extranjera, existía consenso para evaluar negativamente el proyecto, porque “sus objetivos implícitos estaban asociados a la industria extranjera”.**

**En el segundo caso, un Centro de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria que funciona dentro de una Universidad, organizó un seminario para analizar y evaluar sus logros en un período determinado (3 años). Fui invitado como conferencista para abordar dos temas: el cambio técnico y el seguimiento y evaluación de proyectos. El Centro era un defensor de las tecnologías apropiadas; sin saberlo, en mi primer conferencia señalé que desde mi perspectiva no existen tecnologías apropiadas e inapropiadas sino adecuadas o inadecuadas considerando que para cada tecnología existe un dominio de recomendación agronómico y un dominio de recomendación económico. Esto generó una discusión en la cual los argumentos eran fuertemente subjetivos por parte del personal técnico del Centro, y su visión política estuvo por encima del análisis de los resultados.**

## **VIII. CUESTIONES METODOLOGICAS**

**El primer punto que quiero mencionar dentro de un título amplio como el que tratamos, no corresponde a una cuestión metodológica pero sí ahorraría mucho tiempo y recursos si se tuviera en cuenta.**

En general, en prácticamente todos los proyectos que he trabajado (en cualquiera de las fases del ciclo de un proyecto) no se ha realizado un archivo de datos e información. Tampoco se tiene cuidado en citar las fuentes o referencias bibliográficas. Por tanto al momento de iniciar la etapa de ejecución de un proyecto, aún cuando muchas veces el estudio de base podría realizarse con la información utilizada para la etapa de formulación resulta imposible hacerlo; en muchos proyectos se realizaron encuestas para el diagnóstico y se relevaron los datos necesarios para establecer la situación de la población meta “antes” y “sin” proyecto; sin embargo, cuando quieren utilizarse se han perdido partes de los archivos y no existe forma de reconstruirlos.

Tampoco en la etapa de ejecución se establece un archivo al cual recurrir para tener la “historia” de la implementación y de esto son tan culpables las Unidades de Seguimiento y Evaluación como las Direcciones de los proyectos.

Creo que dentro de las cuestiones metodológicas se deberían incluir aspectos de creación y manejo de archivos y bancos de datos y crear conciencia en los técnicos de la importancia de hacerlo. Relacionado a esto, también nos hemos encontrado muchas veces frente a técnicos que consideran que la información es propiedad privada de ellos y que cuando dejan el cargo se llevan la información que es del proyecto.

El segundo punto que quiero mencionar es el referente a la aprobación por parte de los organismos de préstamo de la metodología o propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de los proyectos. Generalmente existe una cláusula contractual que determina el plazo en que debe presentarse la metodología a seguir para el seguimiento y la evaluación y un plazo también para la presentación del Estudio de base o inicial.

Una parte importante de los trabajos como consultor en seguimiento y evaluación son para mejorar, modificar o realizar nuevas propuestas sobre las ya aprobadas. Las frases clásicas son por parte del prestatario: “esta propuesta fue para salir del paso y cumplir con la condición contractual” y por parte de los organismos de préstamo “si no aceptábamos esta propuesta debíamos suspender los desembolsos”.

Mi pregunta es ¿no es más sencillo lograr que la consultoría prevista en Seguimiento y Evaluación se haga al inicio de la etapa de ejecución y se realice una sola propuesta, bien elaborada y que a la vez sirva para adiestrar al personal local durante el período de elaboración?

Entrando ahora sí a las cuestiones metodológicas, las que más continúan preocupando son: las encuestas, la selección y manejo de indicadores y los estudios de casos.

Respecto a las encuestas, la frecuencia con que se utilizan y lo mal que se realizan es fuertemente preocupante por los recursos financieros, humanos y temporales que insumen.

A continuación se transcribe, con muy leves modificaciones, de una propuesta realizada en el año 1992 para el PRONADER (Ecuador) lo que constituye las etapas a cumplir para realizar el estudio de base para la evaluación del proyecto.

“Respecto a la ejecución del estudio de base, se realizan algunas consideraciones y recomendaciones para evitar se cometan errores que normalmente tienen dos repercusiones negativas: elevación de los costos, datos insuficientes e inadecuados.

Anteriormente se dijo que el estudio de base constituye los cimientos sobre los que se asienta el proceso de evaluación;

si lo que recogemos en él es basura, solo obtendremos basura al final del proceso, pero a un costo de material de primera.

La calidad del estudio se alcanza solo cuando se desarrollan con el mismo rigor científico cada una de las etapas, sin obviar ninguna y sin modificar el orden; si en una de estas etapas se realiza un trabajo mediocre, puede arruinar toda la encuesta, con lo cual se habrán gastado inútilmente los recursos financieros y el trabajo.

A pesar de la insistencia en estos aspectos, es preocupante la elevada frecuencia con la que se cometen y repiten errores en la aplicación de encuestas por muestreo en los proyectos que se ejecutan en los distintos países.

### **Etapas para realizar un buen estudio**

Las etapas principales que se describen a continuación están basadas en las mencionadas por W. G. Cochran<sup>4</sup> y ampliadas en base a la experiencia recogida en los trabajos de seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural realizados por el Consultor.<sup>5</sup>

### **Objetivos de la encuesta**

Se deben definir claramente los objetivos de la encuesta, expresados en términos de lo que se quiere saber; en encuestas complejas como son generalmente las que se aplican en los procesos de evaluación del desarrollo rural: donde se incluyen

---

<sup>4</sup> Cochran, W. G. *Técnicas de Muestreo*, 2da. Edición en Español; CECSA. 1980.

<sup>5</sup> Costa, H. *Las Encuestas por muestreo en Proyectos de Desarrollo Rural*; RDRI Paraguari; Paraguay. 1983.

objetivos de ingreso, adopción de tecnología, producción agrícola y pecuaria, empleo, participación de la mujer, conservación del medio ambiente, etc., si no se les tiene bien definidos es posible que en los detalles de la planificación olvidemos incluir algunos de ellos.

### **Población bajo muestreo**

El conjunto del que se elige la muestra se denomina población.

La población que se muestrea debe coincidir con la población sobre la cual se desea información.

En general en los proyectos, la población objetivo está definida así como las áreas geográficas en que esta población se encuentra.

### **El marco muestral**

En forma previa a la selección de la muestra la población debe ser dividida en partes que se denominan unidades de muestreo.

Estas unidades deben cubrir la totalidad de la población y no debe existir superposición de unidades, en el sentido que cada elemento de la población pertenezca a una y solo a una unidad.

La unidad para una encuesta agrícola puede ser la Unidad de Producción Agrícola, el agricultor, la familia, la comunidad, etc. Una vez definida cual será la unidad de muestreo, se debe construir una lista de unidades de muestreo, que es lo que constituye el marco muestral.

Si la unidad de muestreo son agricultores, el marco contendrá el nombre y apellido de cada agricultor y la superficie total que a cualquier título explota.

En las encuestas de las cuales nos estamos ocupando, el marco generalmente se obtiene de los censos generales agropecuarios. Cuando el censo es muy antiguo se debe buscar definir el marco muestral con la información recogida en la etapa de formulación del proyecto; si esta fuera insuficiente para definir un marco muestral detallado se puede optar por técnicas de muestreo que utilizan marcos menos detallados o por realizar en cada área de intervención del proyecto, un listado completo (censo) de unidades de producción donde solo se pregunta nombre y apellido del titular y superficie que explota.

### **La precisión requerida**

Los resultados obtenidos de la aplicación de encuestas por muestreo están sujetos a cierta incertidumbre como consecuencia principalmente de dos aspectos: se mide una parte de la población y existen errores en las mediciones realizadas.

El grado de precisión deseado está en relación también a lo que se está queriendo medir. En los proyectos de desarrollo rural, donde a través de la evaluación se quiere conocer el signo del cambio y una idea de magnitud del mismo para las variables consideradas, niveles de error de muestreo de 10-15% son perfectamente aceptables.

Cuanto menor sea la precisión deseada, menor también será el número de unidades que integran la muestra.

También existe el error no muestral que se origina en una mala selección de la muestra, cuestionarios mal redactados, respuestas inadecuadas, etc.

Se debe definir entonces el grado de precisión deseado teniendo en cuenta lo antedicho y los costos en tiempo y dinero en que se incurre cuando la muestra se hace mayor para disminuir el porcentaje de error muestral.

### **Métodos de medición y datos recogidos**

En general, en las encuestas de desarrollo rural se utilizan cuestionarios para recoger los datos.

La elaboración de los cuestionarios conjuntamente con el diseño muestral suelen ser los dos problemas críticos en las encuestas que se realizan en proyectos de desarrollo rural.

Antes de estructurar un cuestionario hay que elaborar los cuadros en que los indicadores serán presentados para su análisis; estos indicadores están relacionados directamente con los objetivos del proyecto.

En la elaboración de los cuadros de salida se debe considerar el grado de desagregación necesario para brindar la información requerida para la evaluación. Así por ejemplo, para el objetivo aumentar el empleo y los niveles de ingreso, el indicador de empleo, número de jornadas anuales, se puede presentar agregado por área o región, pero también se puede desagregar por rama de actividad: agrícola, pecuaria, forestal, artesanal, etc.; por sexo y edad; por etnias; etc.

Pero todo ésto hay que definirlo antes de elaborar el cuestionario, pues el formulario es el instrumento que nos ha de permitir realizar todas las preguntas que se necesitan para

completar los cuadros de presentación de los indicadores relevados y su nivel de desagregación.

Este proceso de elaboración de los cuadros y del cuestionario es interactivo; la estructuración del cuestionario lleva a modificar algunos cuadros y aparece necesario diseñar nuevos cuadros que modifican al cuestionario.

**Lo que no debe hacerse es diseñar el cuestionario como que es el elemento clave de una encuesta y después que se utilizó para relevar los datos, o sea que ya está realizado el trabajo de campo, ver como se procesa y se obtienen los resultados.**

**Lamentablemente, ésto es lo que se hace con demasiada frecuencia.**

Una vez completado este proceso, es muy conveniente repasar los cuadros y cuestionarios a la luz de los indicadores seleccionados de productos, efectos e impacto del proyecto y tener la certeza que todos los datos son pertinentes a la encuesta y que no se omiten datos esenciales.

Es muy común en este tipo de encuestas incluir un número excesivo de preguntas que posteriormente no se analizan.

## **Selección de la muestra**

Este es el otro aspecto crítico que se señalara en el punto anterior.

Existe una gran variedad de técnicas de muestreo; cada una tiene sus ventajas y desventajas. Lo importante es que la técnica que se seleccione sea adecuada a los objetivos de la encuesta, al marco muestral del cual se disponga, al nivel de precisión deseado y al presupuesto disponible.

Existe una tendencia a utilizar una determinada técnica de muestreo, sin analizar si la misma es la más adecuada.

El dinero que se gaste en la contratación de un estadístico experimentado en encuestas rurales, es el mejor seguro para no malgastar el presupuesto disponible para la encuesta.

### **Encuesta piloto**

El objetivo de esta etapa es probar el formulario en el campo, a pequeña escala. De esta prueba normalmente surgen cambios en la forma de hacer las preguntas, en el orden, etc., que dan por resultado mejoras al cuestionario.

Otro aspecto importante es la toma de tiempos y distancias a recorrer, lo que determina cuántos formularios puede completar un encuestador por día como promedio. En base a ésto se organizará el trabajo de campo y se ajustará el presupuesto.

### **Elaboración de manuales y programas de cómputo**

Una vez que se completó la etapa anterior, que da como resultado el formulario definitivo, debe procederse a elaborar los manuales para el personal que ha de trabajar en el relevamiento y procesamiento de la encuesta.

La manuales son por lo menos cuatro: para Supervisores, para Encuestadores, para Críticos y codificadores y para la Recritica.

Paralelamente se han de elaborar o adaptar los programas de cómputo para el ingreso de datos, detección de inconsistencias y valores fuera de rango, correcciones y cuadros de salida.

## **Capacitación y Selección de personal de Supervisión, Encuestadores y Críticos**

En esta etapa se capacita a un número mayor de personas que las que se han de seleccionar. Se debe capacitar sobre el propósito y objetivos de la encuesta y sobre la utilización del cuestionario a cada uno de los grupos (según nivel) basándose además en los manuales descritos en la etapa anterior.

## **Trabajo de campo y de oficina**

En el transcurso de esta etapa, se efectúa el relevamiento de la encuesta en el campo y los formularios debidamente llenados se recepcionan en la oficina para su crítica, codificación y recritica; de aquí se pasa al ingreso de los formularios al computador y una vez ingresados se procede a depurar la base de datos. Finalizado el proceso de depuración se efectúan las corridas de los cuadros de salida.

## **Análisis y redacción**

En esta etapa, en base a los cuadros de salida se realiza el análisis de los indicadores y se redacta el correspondiente informe.

## **Análisis estadístico de los resultados de la encuesta**

Esta etapa raramente se realiza, pero es muy importante para la primera encuesta, o sea la que se utiliza para caracterizar el año 0 del proyecto.

El análisis estadístico permite estimar la representatividad de la muestra utilizada así como definir las modificaciones que se deben introducir a las encuestas subsiguientes para mejorar la precisión en la medición de las principales variables”.<sup>6</sup>

Respecto al proceso de selección de indicadores y manejo posterior de los mismos, los problemas que se presentan son similares a los que se señalaran para las encuestas. En lugar de cumplir ordenadamente las etapas necesarias, se elaboran listados de indicadores que en muchos casos, son tomados de otros proyectos similares o no. Como se señalara antes, parecería que existiera el convencimiento que cuanto mayor cantidad de indicadores, mejor es el sistema. La reflexión a realizar es que si un Ministro de Economía para sus decisiones maneja un conjunto de, digamos, 20 indicadores, parece ilógico que para manejar un proyecto se elaboren sistemas con páginas y páginas (varios cientos) de indicadores.

En el diseño de Sistemas de Seguimiento y Evaluación que he participado en los últimos años, y aprendida la lección que muchos indicadores no es un buen sistema, la tarea la iniciamos por la elaboración de un cuadro en el cual, de la lectura del Contrato de Préstamo y del Informe de Proyecto se va extrayendo la relación causal entre los insumos, la obtención de productos, y los efectos e impacto esperados por la decisión tomada de ejecutar éste y no otro proyecto.

Al discutir este cuadro con los responsables de la ejecución se detecta muchas veces, que el proyecto que realmente se está implementando, tiene poco que ver con el Contrato de Préstamo y con el Informe de Proyecto.

---

<sup>6</sup> Costa, H. Informe Final de Consultoría; PRONADER - IICA; Quito, 1992.

**En un proyecto de crédito en el cual trabajé el año pasado, existen tres Unidades Ejecutoras y una Unidad Coordinadora de nivel nacional. Al elaborar este cuadro con la persona encargada del Seguimiento y Evaluación del proyecto a nivel de la Unidad nacional y comenzar la discusión con la Coordinación nacional y cada uno de los tres Directores Ejecutores a nivel de cada provincia, surgió claro que en la realidad se estaban implementando proyectos totalmente diferentes. A nivel nacional y una de las provincias, se sostenía que el proyecto es de capacitación y organización y que el crédito era accesorio; para otra provincia es un proyecto de crédito y lo demás es accesorio y en la tercer provincia existía una posición intermedia.**

**En ninguno de los casos se había detectado y tampoco, obviamente, planteado, que el proyecto espera sus resultados en la medida que se logre un cambio técnico a nivel de los beneficiarios y que el crédito, la capacitación y la organización están destinados a viabilizar dicho cambio técnico.**

**Volviendo al cuadro inicial, en base a él se puede realizar un listado de indicadores, agrupándolos en módulos, lo cual facilita enormemente tanto la selección como su posterior manejo.**

**Este período o mejor dicho proceso de selección de indicadores debe ser interactivo y con un esfuerzo dirigido a lograr que los demandantes de la información intervengan en no solo la definición de lo que necesitan y desean saber a través de la información que el sistema les proporciona, sino también en el listado de los indicadores principales.**

**Un conjunto de indicadores muchas veces surge o ya está especificado en el Contrato de Préstamo y sus anexos;**

éstos como norma general no son “negociables” y el Sistema debe incluirlos.

Lo que queremos señalar una vez más es que la evaluación de algunos aspectos no es posible realizarla a través de un indicador o conjunto de ellos y que por lo tanto no debe forzarse a tratar de elaborar un indicador para ese aspecto.

Por ejemplo, en proyectos de capacitación a agricultores, muchas veces encontramos como indicador cuantitativo Número de agricultores capacitados; la pregunta que surge ¿es realmente cuantificable la capacitación y el número de agricultores capacitados? Se puede conocer con un buen grado de aproximación la participación de los agricultores en eventos de capacitación pero no podemos afirmar que quien concurreó a los eventos fue capacitado. Este es un típico caso en el cual los aspectos cualitativos son por lejos mucho más relevantes que los cuantitativos.

La complementación de las encuestas e informes de avance con estudios de casos que nos permitan conocer como están recibiendo, percibiendo y aceptando las acciones del proyecto los beneficiarios es mucho más importante y útil para la toma de decisiones del Director que el número de actividades desarrolladas y el número de participantes en las mismas.

En proyectos que tienen como componente importante el fortalecimiento institucional, no es posible expresar un concepto complejo como éste a través de un conjunto de indicadores. En estos casos, es mejor la realización de un informe descriptivo utilizando algunos indicadores y principalmente la percepción en el terreno que permita estimar si la dirección del cambio es la correcta y la receptividad de las acciones por parte de la población beneficiaria es la esperada.

**Respecto a los Estudios de casos, si bien desde el Manual para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural<sup>7</sup> hasta las últimas publicaciones se trata con diferente extensión el tema, en general, los Sistemas de Seguimiento y Evaluación los utilizan poco.**

**Sin embargo, cuando debemos seleccionar cómo hemos de obtener información sobre algunos componentes, los estudios de casos son el instrumento idóneo.**

**Cuando es necesario saber la adopción de una nueva tecnología o se quiere conocer la aceptación de un componente de carácter innovador en un Programa o bien la participación de las mujeres en las acciones del proyecto los estudios de casos nos permiten obtener los datos e información necesaria para interpretar la realidad y sugerir nuevas acciones para mejorar los resultados que se estén obteniendo.**

**Sobre algunos problemas que se plantean cuando se quieren estimar índices de adopción de tecnología, mi mayor experiencia la recogí durante mi tarea en el PROTECA, Ecuador.**

**Este proyecto es de generación/adaptación y transferencia de tecnología para pequeños y medianos productores. La generación/adaptación se realiza a nivel de estaciones experimentales y predios de productores y en base a los resultados obtenidos, se seleccionan recomendaciones (paquetes tecnológicos) que son difundidas a través de los extensionistas en sus áreas de acción. Los rubros de producción estaban determinados en el contrato de préstamo, por lo cual tanto la investigación como la extensión debían concentrarse en esas producciones.**

---

<sup>7</sup> Casley, D. J. y Lury, D. A. *Manual para el seguimiento y evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural*; Banco Mundial, Setiembre 1982 (Versión en Español).

El impacto esperado está dado por los aumentos de producción y productividad logrados por la adopción de mejores tecnologías; por lo tanto en este proyecto el estimar la tasa de adopción de tecnologías constituye el elemento fundamental para la evaluación.

Dada la estrategia del proyecto, el aspecto principal para el diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación era el conocer cual era el nivel tecnológico “antes” y “sin” proyecto en cada una de las producciones seleccionadas.

Paralelamente a la consultoría en Seguimiento y Evaluación, se desarrolló por parte de tres técnicos de EMBRAPA,<sup>8</sup> una consultoría sobre evaluación económica de la tecnología agropecuaria; con ellos discutimos y complementamos los trabajos sobre adopción de tecnología.<sup>9</sup>

El primer punto fue elaborar un Inventario Tecnológico; para ésto se recurrió a un programa que el PROCIANDINO (IICA-BID) había elaborado y que con ligeras modificaciones fue utilizado para inventariar producto por producto, en todas las estaciones experimentales y granjas demostrativas del país, con los investigadores, las características de cada tecnología.

Trabajando con estos investigadores se estableció en líneas generales para cada rubro, qué se podía definir como adoptador, como adoptador parcial y como no adoptador de tecnología en cada producto.

Creo que aquí hay un punto relevante; el análisis no pretendía calificar al agricultor en adoptante o no adoptante.

---

<sup>8</sup> EMBRAPA es la Empresa Brasileña de Investigaciones Agropecuarias; los técnicos que trabajaron en diferentes períodos y áreas de la evaluación fueron Antonio Flavio Dias Avila, Elmar Rodrigues da Cruz y Antonio Jorge de Oliveira.

<sup>9</sup> Es importante señalar que nuestras consultorías se iniciaron con más de 2 años de implementación del Proyecto.

**Este es un error muy común: calificar al agricultor o al predio; sin embargo en cualquier predio que se analice coexisten varios niveles tecnológicos a la vez, según la importancia del rubro en la economía del agricultor. Por lo tanto no debe calificarse al agricultor como adoptante o no adoptante sino que se debe detectar cual es la adopción por producto.**

**Otro punto relevante en el análisis de adopción es la evolución del marco; una determinada tecnología puede ser muy rentable en determinada situación y por lo tanto mostrar un alto índice de adopción; al cambiar los precios relativos, su rentabilidad puede volverse negativa y la adopción caer a cero.**

**Por lo antedicho, en este proyecto primero se realizó el inventario de las tecnologías recomendadas por la investigación; luego se definieron los márgenes dentro de los cuales la tecnología era válida. Por ejemplo, si la tecnología de maíz era un híbrido EC550 que se debe plantar con una densidad de 50.000 plantas por hectárea, con una fertilización por hectárea de 150 kilos de fosfato de amonio y el uso de herbicida pre-emergente resulta obvio que si la semilla utilizada no fue EC550, no se adoptó la tecnología (por más que se utilizara el resto de los insumos); pero si se sembró el híbrido EC550 pero a una densidad de 45 000 plantas y con una dosis de 200 kilos de fertilizante y con carpidas manuales en lugar de herbicida ¿cómo se califica este cultivo?; ¿es adoptante, adoptante parcial o no adoptante? Esto precisamente es lo que se definió con los investigadores: cuáles son los límites para cada categoría.**

**Pero a la vez, debe tenerse en cuenta que estos límites varían dentro de una región. La recomendación de la Estación Experimental es adecuada por el Extensionista a las condiciones generales de su área de atención y a la vez el agricultor la**

adecua en base al conocimiento que él tiene de la capacidad de respuesta de su tierra.

Así que cuando interrogamos al agricultor sobre la tecnología utilizada, debemos desagregar las preguntas de forma tal que podamos calificarlo, para ese rubro, en alguna de las categorías de adopción preestablecidas.

Reconociendo el hecho que la adopción de tecnología está íntimamente ligada a los resultados financieros que con su utilización se obtienen, se desarrolló un programa<sup>10</sup> que permite analizar varias opciones tecnológicas simultáneamente comparándolas entre sí y realizando un análisis de sensibilidad para todas las opciones planteadas. De esta forma, la recomendación tecnológica es analizada, en forma previa a su transferencia, desde un punto de vista económico.

Para estimar la adopción de cada recomendación tecnológica dentro de su “dominio” se ha utilizado en este proyecto -PROTECA- índices ponderados de adopción; esta metodología fue desarrollada por Elmar Rodrigues da Cruz<sup>11</sup> durante su consultoría.

De la publicación citada, tomamos los párrafos sobre la necesidad de un índice ponderado de adopción y su cálculo.

“Las recomendaciones tecnológicas están conformadas por un conjunto de componentes (prácticas), cada una de las cuales tiene una participación diferente en el proceso productivo. Así, algunas de las técnicas que conforman el paquete de recomendaciones tiene un impacto considerable en los

---

<sup>10</sup> Este programa se denominó PRESUP y fue elaborado para el PROTECA (Ecuador) por Dias Avila, A. F.; Rodrigues da Cruz, E. y Jiménez, G.

<sup>11</sup> Ver Rodrigues da Cruz et al. Beneficios económicos de la tecnología: el caso del Polígono de Pachinche - Provincia de Manabí; MAG-PROTECA; Ecuador, diciembre 1989.

rendimientos, mientras que la contribución de otras es apenas marginal. Por otra parte, los productores no adoptan por lo general el paquete completo, sino que seleccionan dentro del paquete algunas técnicas, las que son modificadas tratando de adaptarlas a niveles adecuados a sus circunstancias particulares.

En estas condiciones, la distinción entre adopción y no adopción no es una distinción categórica por la que es preciso establecer grados en una gama que va desde el cero hasta el 100% de adopción. La construcción de un índice de adopción es entonces un método apropiado para resolver el problema de la medición de la adopción de tecnología en el área de estudio.

Sin embargo, la simple cuenta de prácticas adoptadas vs. número total de prácticas que conforman el paquete de recomendaciones se descartó en vista de que con este método se agregan componentes que tienen diferente impacto sobre los rendimientos y sobre los costos. Como alternativa, se trabajó un índice en el cual cada componente del paquete recibe una ponderación de acuerdo con su aporte a la producción.

Teniendo ésto en cuenta, a partir de una clasificación de las variables en las cuales la tecnología local y la recomendada se diferenciaban, se ajustó una función de producción utilizando las elasticidades encontradas para ponderar los componentes del paquete de recomendaciones para la elaboración del índice de adopción. Esta es la metodología recomendada por Swanberg (1983), Zandstra et al. (1979) y adoptada por Tascon y Agudelo (1988) para el caso de Colombia”.

Los resultados obtenidos con la aplicación de esta metodología ayudaron a orientar las acciones del proyecto en una mejor dirección.

Como conclusión el estimar la adopción no es una tarea sencilla, ni puede ser tomada a la ligera por las Unidades de

**Seguimiento y Evaluación.** Si se quiere tener una aproximación adecuada a los rangos de adopción de tecnología para cada producto se deben cumplir una serie de etapas que comienzan con la identificación de las recomendaciones de la investigación agrícola.

## **IX. SEGUIMIENTO Y EVALUACION A NIVEL SECTORIAL O CENTRAL**

Este es un aspecto sobre el cual existe una variada gama de opiniones. Desde un punto de vista de alguien que cree y trabaja en diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación, la aspiración es que en todos nuestros países el seguimiento y evaluación se llevara a cabo a tres niveles: proyecto, sectorial y central, tal como se esquematiza en "Pautas Básicas".<sup>12</sup>

En la realidad, en cada país encontramos situaciones diferentes con una importancia relativa para el Seguimiento y Evaluación también muy diferente.

Por otro lado, la organización política y la extensión territorial de los países también es muy distinta. Lo que puede ser una buena opción para Uruguay puede no serlo para Brasil y lo que sería correcto para éste no es transferible para Argentina o México.

Por tanto, en el diseño de cada sistema para cada proyecto en cada país, se debe tratar de identificar y consolidar organizaciones a nivel sectorial que concentren las funciones correspondientes al seguimiento y evaluación de proyectos.

---

<sup>12</sup> Ver Seguimiento y Evaluación Pautas Básicas para el Desarrollo Rural; Cap. III, págs. 25-28; Versión en Español; FIDA; Roma 1984.

A su vez, los proyectos de desarrollo rural en que participan varias instituciones, brindan una excelente oportunidad para el acercamiento y complementación entre las organizaciones sectoriales, lo cual en algunos casos, podría llevar a la creación o consolidación a nivel central de una repartición que concentre todas las actividades inherentes al denominado ciclo de proyectos. O sea que trabajando desde los proyectos se debería buscar el consolidar el nivel sectorial para posteriormente alcanzar el nivel central.

En Uruguay se está en vías de consolidar un nivel central, pero por un proceso inverso, de arriba hacia abajo.

En el transcurso del año 1991, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República al tomar posesión de su cargo, quiso conocer cual era el status de cada uno de los proyectos de inversión que contaban con financiamiento externo. Como no existía ninguna repartición encargada del Seguimiento y Evaluación a nivel central, los técnicos a quienes se encargó la tarea comenzaron por identificar las unidades sectoriales de Seguimiento y Evaluación; en la mayoría de los Ministerios no existían así como tampoco en los organismos estatales autónomos. Las unidades ejecutoras reportaban directamente a las autoridades de sus respectivos Ministerios o a las Gerencias Generales o Directorios de los Entes Autónomos.

Ante esta situación se decidió seleccionar y contratar consultores independientes locales, a quienes se les asignaba un proyecto y sobre el cual debían presentar un informe trimestral de seguimiento en base a una pauta que contemplaba todos los puntos sobre los cuales el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto quería información; el pago a los

consultores es por informe y la fecha de entrega es la misma para todos. La pauta fue analizada, discutida y complementada con sugerencias que se realizaron en reuniones con los consultores (más de 30) seleccionados.

De esta forma se detectó que existían proyectos que llevaban más de tres años tratando de cumplir las condiciones previas; que otros estaban trabados en aspectos de licitaciones; en algún caso no se había solicitado la inclusión en la Rendición de Cuentas (que debe aprobar el Parlamento en forma previa a su ejecución) de las partidas presupuestales de la contraparte nacional, etc., como también que algunos proyectos tenían un ritmo de ejecución superior al previsto y que otros estaban teniendo un resultado también mejor al previsto.

Del análisis de situación trimestral de todos los proyectos del sector público, con financiamiento externo, se concluyó que muchos organismos no tenían capacidad real de ejecución y que en realidad habían obtenido el préstamo más por prestigio político que por necesidad real de la inversión.

De esta forma se ha llegado a que todas las Instituciones/Organismos del Estado, para iniciar conversaciones con una institución financiera internacional, deben solicitar antes la autorización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, quien a su vez establece las prioridades para la inversión del sector público con financiamiento externo.

La contratación de consultores se realizó con fondos de un organismo internacional.

Pienso que ésta ha sido una buena experiencia y que sería aplicable en varios de los países de América Latina y Caribe, en la medida que uno o varios de los organismos de préstamo estuvieran dispuestos a impulsarla y financiarla.

## **X. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA CUESTION GENERO**

El seguimiento y evaluación de la cuestión género debe ser tratada teóricamente como cualquier otra cuestión que incluya un proyecto para el cual se diseña un Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Así, a partir del cuadro inicial en que se establece la relación causal que el proyecto asume entre insumos, productos, efectos e impacto, se seleccionan indicadores para el Seguimiento y Evaluación de los componentes que dicho proyecto incluya.

Lo que es diferente para el tratamiento de la cuestión género son los métodos que se han de utilizar para el relevamiento de datos e información y el énfasis diferencial a favor de los aspectos cualitativos sobre los cuantitativos.

Los estudios de casos aparecen una vez más como el mejor método, debiendo complementarse con entrevistas de grupo y observación de los participantes.

“Los estudios de casos no solo deben investigar las dimensiones económicas, sino también las dimensiones sociales y culturales del impacto”.<sup>13</sup>

La frase transcripta sintetiza en los caminos que debemos ampliar nuestro conocimiento para mejorar las nuevas propuestas que se realicen; máxime teniendo en cuenta que el rol de la mujer en la sociedad rural es muy diferente al de la sociedad urbana y quienes formulan los proyectos son usualmente de extracción urbana y con una formación académica también urbana.

---

<sup>13</sup> FIDA, ob. cit. Cap. VII, pág 66, Versión en Español.

Como reflexión final sobre este punto, considero interesante que la Unidad de Seguimiento y Evaluación analice la postura del propio personal del proyecto y de la misma Unidad respecto a la cuestión género; esta sugerencia la realizo en base a lo que describo a continuación.

En el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para el Pequeño Productor Agropecuario del NE Argentino (FIDA-BID), existe un componente género que cuenta con financiamiento de UNIFEM. En el transcurso de la consultoría y como parte de la capacitación en seguimiento y evaluación, en los cursillos que se realizaron a nivel de cada una de las tres Unidades Ejecutoras, se pedía a cada uno de los funcionarios técnicos que completaran un formulario que nos permitía saber entre otras cosas, su grado de conocimiento sobre el Programa que estaban implementando.

Una de las preguntas era que mencionara los componentes del Programa; un porcentaje muy bajo incluyó el componente mujer, aún cuando las responsables estaban presentes y parte del personal técnico es femenino.

En conversaciones informales con algunos técnicos, éstos se mostraron decididamente contrarios a la implementación de este componente.

## **XI. SUPERVISION DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

La supervisión del Seguimiento y Evaluación desde mi punto de vista tiene tres momentos clave: la aprobación de la propuesta para el seguimiento y evaluación del proyecto; la aprobación del estudio de base o inicial; la elaboración de los términos de referencia y selección del ejecutor de la evaluación ex-post.

Los dos primeros están muy relacionados y cercanos en el tiempo; relacionados porque el estudio de base debe estar comprendido en la propuesta para el Seguimiento y Evaluación del proyecto y ambos deberían ser completados en el transcurso del primer año de la ejecución.

La necesidad de supervisión de la evaluación ex-post ya fue tratada en uno de los puntos anteriores.

La supervisión en el resto del tiempo puede aportar metodología y colaborar con los técnicos que trabajan en la Unidad de Seguimiento y Evaluación intercambiando experiencias que permitan o ayuden al mejoramiento de las actividades propias de Seguimiento y Evaluación.

En muchos proyectos se establece una asistencia técnica inicial, de no más de dos meses, para colaborar y adiestrar en la formulación del sistema de seguimiento y evaluación a los técnicos locales; posteriormente la persona seleccionada para esa asistencia técnica inicial regresa en intervalos de 6 a 12 meses con permanencias que varían entre 15 y 60 días según el número y nivel de problemas que deba enfrentar.

Si bien estas consultorías no constituyen estrictamente una supervisión, tienen un efecto dinamizador en las Unidades y en general se da un mayor cumplimiento de los plazos estipulados para cada tarea, por lo cual, en los hechos son vistas por parte de esta Unidades como una supervisión.

## **XII. CAPACITACION EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

La necesidad de capacitación en Seguimiento y Evaluación se puede establecer a cuatro niveles: el primero, destinado a funcionarios de los Organismos de Préstamo y

**Asistencia Técnica; el segundo destinado a los funcionarios de los Organismos Estatales y ONGs relacionados a proyectos de inversión; un tercer nivel destinado a funcionarios que se desempeñan en Unidades Ejecutoras de proyectos y un cuarto nivel para los técnicos que trabajan en las diferentes instancias de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación.**

**En el primer caso, la elaboración de una breve publicación con los aportes relevantes del Seguimiento y Evaluación en el ciclo de proyectos; las enseñanzas principales que se recogen para la identificación, formulación y ejecución como resultado de las actividades propias del seguimiento y evaluación. Complementariamente se agregarían los puntos más relevantes para la determinación de la ubicación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación, número y calificación de integrantes, etc., aspectos que deben estar contemplados en una propuesta de Seguimiento y Evaluación para un proyecto; condiciones para la realización de un estudio de base como temas más importantes.**

**Para el segundo, tercer y cuarto nivel, además de una publicación que iría profundizando en el tratamiento así como en la desagregación de algunos temas, se complementaría con cursillos, seminarios y talleres.**

**Por último, una sugerencia específica para el FIDA. Sería bueno contar con un Inventario de Proyectos, que describiera someramente los objetivos, monto y plazo de ejecución. Los datos del país, unidad ejecutora y nombre y dirección de las personas responsables de las funciones de seguimiento y evaluación. Esto podría actualizarse una vez al año y permitiría un mayor conocimiento e intercambio de información entre proyectos similares en y entre países.**

# **LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO “PRONORTE” EN NICARAGUA, 1982 - 1986:**

**David Kaimowitz**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Hace diez años fui nombrado coordinador del equipo de evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural Integral PRONORTE en Nicaragua, financiado en parte por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Tres años antes había triunfado la Revolución Popular Sandinista, y todavía había un ambiente de entusiasmo y una profunda mística dentro del gobierno nicaragüense. Estábamos convencidos que íbamos a acabar con la miseria en el campo y construir una sociedad más digna para los sectores populares.

Durante los tres años que coordiné la evaluación de PRONORTE, y en los años siguientes, mis colegas y yo aprendimos mucho sobre la evaluación de proyectos de desarrollo rural, que pocas veces se encuentra en los textos. Aprendimos que un proyecto de desarrollo rural no es sólo un paquete de inversiones que se aplica en un área geográfica durante un determinado período de años, sino un complejo

proceso humano de búsqueda de alternativas de superación. Aprendimos, que para tener impacto, una evaluación tiene que ser más que un ejercicio técnico; tiene que incluir un diálogo continuo con los directores del proyecto y otras personas encargadas de tomar decisiones.

Ahora el FIDA me ha pedido escribir algunas reflexiones sobre aquella experiencia, con el objeto de evidenciar qué lecciones se pueden sacar para equipos de evaluación de otros países, que enfrentan muchas de las mismas dudas y problemas. Acepté la propuesta con gusto, porque a pesar de las especificidades de PRONORTE, éste tiene mucho en común con otros proyectos del FIDA, y una discusión sobre la experiencia podría ser valiosa para ellos.

Primero haré una presentación del proyecto y sus antecedentes, luego una discusión sobre la conformación del equipo de evaluación y las distintas visiones de su papel. Seguidamente, trataré la elaboración del diagnóstico de base del proyecto, analizaré el impacto que tuvo el PRONORTE, y finalmente, presentaré algunas conclusiones sobre las implicaciones de la experiencia de la evaluación de PRONORTE para otros proyectos de desarrollo rural.

## **II. EL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL “PRONORTE”**

### **a. Los orígenes**

Pocos meses después de la llegada al poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en julio de 1979, el Comité de Dirección Regional del Frente en la región Nor-

**Central de Nicaragua conocida como “Las Segovias” conformó un equipo especial para realizar un diagnóstico socio-económico de la parte occidental de la región, fronteriza con Honduras. Esa zona es una de las más pobres del país. Como zona fronteriza, históricamente tuvo vínculos fuertes con Honduras. También, de allí salieron muchos de los soldados de la derrotada Guardia Nacional de Somoza, y se anticipaba que eventualmente se podría convertir en foco de problemas militares.**

**El equipo encontró un cuadro de miseria. Índices muy altos de desnutrición, analfabetismo y mortalidad infantil. Rendimientos bajos. Una zona semi-árida, con altos riesgos de pérdida de las cosechas por sequía, excepto en ciertas microzonas favorecidas. En muchos lugares la falta de infraestructura vial limitaba el comercio y el acceso a todo tipo de servicios. Durante décadas en la zona se había dado una fuerte emigración hacia las ciudades y las regiones más húmedas de frontera agrícola.**

**La conclusión del equipo fue que, excepto por algunos valles favorecidos, la zona no tenía vocación agropecuaria. Como la mayoría del área carecía de fuentes confiables de agua y tenía suelos pobres con fuertes pendientes, se creyó que no era realista pensar en aumentar de forma significativa la producción tradicional de maíz, frijol y sorgo o la ganadería extensiva. Más bien, el equipo enfocó su propuesta hacia el desarrollo de alternativas no agropecuarias como la producción forestal, artesanía y la pequeña minería y hacia el mejoramiento de la infraestructura vial y los servicios para garantizar algunas necesidades básicas y facilitar la integración de la zona dentro de la economía nacional (JGRN, 1980).**

Con base en ese diagnóstico, el gobierno de Nicaragua intentó encontrar financiamiento externo para el proyecto propuesto; pero no pudo hallar agencias externas interesadas en financiar bosques o minas. Entonces, decidió buscar dinero para otras actividades. La zona era estratégica del punto de vista político - militar para permitir que continuara en el olvido.

En ese contexto, el gobierno se acercó a una Misión de Programación del Proyectos del FIDA que visitó el país en setiembre de 1980, y se les propuso un proyecto de desarrollo rural integral para la parte occidental de las Segovias, con un fuerte énfasis en crédito agropecuario para pequeños productores, el tradicional eje de los proyectos FIDA. La misión estuvo de acuerdo y formuló un primer perfil de proyecto (FIDA, 1980). El año siguiente vino una Misión de Preparación, que redactó el documento oficial del proyecto (FIDA, 1981).

## **b. El Proyecto**

El proyecto de desarrollo rural integral PRONORTE, tal como fue aprobado, abarca ocho municipios de la parte occidental de los departamentos de Estelí, Madriz y Nueva Segovia, con una superficie total de 2 000 kilómetros cuadrados. En 1980 esa zona tenía 63 000 habitantes, incluyendo unos 8 000 pequeños productores de granos básicos y en menor grado, ganado. La mayoría de esos productores suplementaban sus ingresos con trabajo asalariado en las cosechas de café y/o algodón.

El presupuesto del proyecto era de USD 28.1 millones de dólares para cinco años (1982-1987), con aportes de FIDA, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE),

y el Gobierno de Nicaragua. El proyecto tenía componentes de crédito agropecuario, construcción de caminos, experimentación, capacitación y asistencia técnica, producción de semilla mejorada y sementales, ampliación de la red estatal de comercialización y construcción de centros y puestos de salud y agencias de crédito. Estos componentes estaban bajo la responsabilidad de cinco instituciones estatales: Banco Nacional de Desarrollo (BND), Ministerio de Construcción (MICONS), Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA), Ministerio de Comercio Interior (MICOIN) y Ministerio de Salud (MINSa). Los componentes más grandes dentro del proyecto eran los de crédito y caminos.

El área cubierta por el proyecto, a pesar de ser relativamente pequeña, abarca situaciones físicas y sociales muy diversas. Hay lugares que reciben casi 2 000 mm de precipitación por año, y otros con menos de 700 mm. La altitud va desde 300 metros sobre el nivel del mar hasta los 1 700 metros. La mayoría del área tiene suelos volcánicos fértiles, pero hay zonas importantes con suelos viejos de origen metamórfico o suelos vertisoles. Quizás, el 20% del territorio goza de tierras planas y una precipitación aceptable, pero la mayor parte es empinado, y se presentan lluvias erráticas (CIERA, 1984).

Para justificar la implementación del proyecto, la Misión de Preparación generó cálculos teóricos que demostraban que el crédito y la asistencia técnica iban a permitir aumentos sustanciales en los rendimientos de los cultivos y producción pecuaria. Estos cálculos estaban basados en el supuesto de que los principales limitantes para aumentar los rendimientos eran la falta de crédito y asistencia técnica para los pequeños productores.

### **c. La Unidad Ejecutora**

La coordinación del proyecto quedó en manos de una Unidad Ejecutora adscrita originalmente al poder ejecutivo nacional y posteriormente a la delegación regional de gobierno. Se nombró como director un abogado local que había encabezado uno grupo guerrillero del Frente Sandinista en la zona del proyecto durante la guerra. El sub-director era un ingeniero civil. Los dos fueron nombrados principalmente con base en criterios políticos. Estaban muy motivados, pero ninguno tenía experiencia previa en proyectos de desarrollo o con agricultura. Por varios años la Unidad Ejecutora se concentró más en la construcción de caminos y otras obras de infraestructura que en los otros componentes. Si bien el crédito agropecuario era el componente más grande, el BND ya tenía claramente establecido las líneas de crédito que iba a financiar y las normas para su manejo, y la Unidad Ejecutora se limitaba a entregarlo fondos y mantener cierto control financiero. La formación previa del sub-director y en menor grado del director también les inclinaba hacia la parte de construcción. (Esto cambió algo en 1985, con el nombramiento de un ingeniero agrónomo como subdirector). Además, los caminos tenían una gran importancia militar, para el movimiento de tropas en la región. La mayoría del personal adscrito a la Unidad Ejecutora trabajaba en la elaboración de mapas y el diseño de obras.

## **III. LA CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN**

### **a. Integrantes, fuentes de información y ubicación**

La evaluación y seguimiento del proyecto fue encargada al Centro de Investigaciones y Estudio de la Reforma Agraria

**(CIERA) del MIDINRA. El CIERA era un centro creado para ayudar al Gobierno a formular políticas de desarrollo agropecuario y reforma agraria e informarle sobre el impacto de dichas políticas.**

**Al comienzo había cierto cuestionamiento de parte del FIDA y el BCIE sobre si el CIERA como organismo público adscrito a un ministerio participante en el proyecto podría ser lo suficiente independiente y objetivo en sus evaluaciones. Este tema, sin embargo, nunca volvió a surgir como problema. De hecho, el equipo de evaluación del CIERA fue bastante crítico en sus informes, aunque siempre cuidó de no hacer ningún planteamiento que pusiera en peligro la continuación del proyecto, y el acceso del país a las divisas.**

**Para poder realizar esta y otras evaluaciones, el CIERA creó una unidad de proyectos, encabezada por una socióloga con experiencia en la administración de proyectos de Naciones Unidas. Durante el período aludido por este ensayo, el equipo de evaluación del PRONORTE estuvo conformado por un promedio de cinco miembros, mitad científicos sociales, mitad técnicos agropecuarios. (Durante dos años el equipo también contó con un estadístico.) Para algunos trabajos de campo se utilizaban estudiantes de último año del Instituto Superior de Ciencias Agrarias (ISCA) y la Escuela de Agricultura y Ganadería de Estelí (EAGE).**

**Ningún miembro del equipo contaba con experiencia previa con la evaluación de proyectos. Se leían los documentos sobre evaluación producidos por el FIDA, Banco Mundial y algunos consultores norteamericanos, y se recibía asesoría técnica del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) con sede en Guatemala y de un consultor de**

**Development Alternatives Incorporated (DAI). Eso ayudó a aprender algunos conceptos básicos como la diferencia entre resultados, efectos e impactos y a entender la complejidad del terreno. Pero después de seis meses de lectura y de elaborar pequeños documentos metodológicos, el equipo todavía estaba bastante perdido a mediados de 1982.**

**Con el apoyo del INCAP se elaboró un marco lógico del proyecto para identificar los variables e indicadores claves que tendrían que monitorearse y evaluarse, pero no fue conveniente. Además, se cometió el error de efectuar un taller público con las otras entidades involucradas en el proyecto para presentar la metodología de evaluación sin tener claridad al respecto, lo cual no ayudó mucho a la credibilidad del equipo.**

**Se optó entonces por seguir la escuela francesa de evaluación de proyectos, con un enfoque de “recherche - developpment”. Esa escuela concibe el papel de la evaluación como un mecanismo para reformular los componentes programáticos de los proyectos sobre la marcha, con base en un estudio profundo de la historia y estructura agraria y un seguimiento regular de un pequeño número de fincas representativas. Para implementar ese enfoque, se contó con un cooperante francés, ingeniero agrónomo, dentro del equipo y de asesoría técnica del Institute Nacional Agronomique (INA) de París.**

**Durante casi dos años se discutió si el equipo de evaluación debería de estar ubicado en Managua, en las oficinas del CIERA, o en Estelí (a dos horas de Managua) en las oficinas de la Unidad Ejecutora del proyecto. La Unidad Ejecutora argumentaba que el equipo de evaluación debería de estar junto con ellos, donde se podría mantener un diálogo**

más constante y el equipo estaría más cerca de la zona de trabajo. El director del CIERA, por su parte, pensaba que al tener el equipo de evaluación junto con la Unidad Ejecutora se corría el riesgo de perder independencia y objetividad y se perdía la oportunidad de aprovechar el intercambio intelectual dentro del CIERA mismo. Al fin, el equipo terminó estableciendo oficinas en los dos lugares, pero con mayor presencia en Managua.

## **b. El papel de la evaluación**

Un equipo de evaluación y seguimiento puede desempeñar varios papeles distintos: 1) ente externo que critica las acciones programáticas y administrativas de las instituciones ejecutoras y recomienda modificaciones; 2) grupo de estudios sobre la realidad agraria que aporta elementos técnicos al diseño de los programas; 3) medidor del impacto del proyecto con vista a calificar el nivel de éxito e identificar lecciones para otros proyectos futuros. En teoría quizás, deberían de hacer las tres cosas, pero en la práctica compiten por recursos y no necesariamente son tan compatibles.

El equipo concentró sus esfuerzos en el segundo tipo de actividad, pues consideró que la formulación inicial del proyecto era superficial y fundamentada en supuestos erróneos, y que éste no debería ser implementado tal cual como había sido elaborado. En principio, la modificación del contenido del proyecto correspondía a la Unidad Ejecutora, pero ésta no contaba con personal especializado para ese propósito, sobre todo en cuanto a los aspectos agropecuarios.

El papel del equipo de evaluación cómo grupo crítico de vigilancia se restringió a la elaboración de informes trimestrales sobre el cumplimiento de las metas físicas y financieras y las principales limitaciones encontradas. Estos informes se preparaban con información aportada por las instituciones ejecutoras. A veces hacían referencias críticas sobre algún componente, como por ejemplo en el caso de la investigación agropecuaria, que fue objetada por usar metodología poco relevante para las condiciones reales de los productores y por falta de rigor científico y continuidad en las actividades.

Sin embargo, la Unidad Ejecutora usaba los informes trimestrales, principalmente para cumplir con un requisito para los desembolsos. En general, no los tomaban en cuenta para mejorar el trabajo. De hecho, ni la Unidad Ejecutora ni la mayor parte de las instituciones ejecutoras tenían mucho interés en recibir una crítica constructiva de parte del equipo de evaluación. Por su lado, este equipo evitó entrar en conflictos con las otras instituciones; planteaba sus preocupaciones por escrito, pero no insistía demasiado en ellas.

El equipo tampoco hizo mucho para medir impacto durante el período aludido en este documento. La única actividad con ese fin fue la realización de 27 estudios de casos en 1986 con productores que habían participado en estudios similares en 1982, para identificar cómo había variado su situación en ese período; y cuyos resultados fueron ambiguos. En principio, el diagnóstico de base, discutido en detalle en la próxima sección, sirve como fundamento para una evaluación ex-post de impacto, pero hasta la fecha esa evaluación no se ha hecho.

Otro papel del equipo de evaluación, que generalmente no figura en los textos, pero que tuvo cierta importancia en el caso de PRONORTE, fue asesorar al gobierno sobre aspectos de políticas, más allá de los componentes del proyecto. En varias ocasiones el equipo usó el amplio conocimiento sobre la zona que adquirió a través del trabajo de campo para asesorar al Ministerio de Agricultura y el gobierno regional. Por ejemplo, en 1982 participó en la formulación de una propuesta sobre cuales de las fincas estatales se deberían entregar a cooperativas agropecuarias. Esa fue una de las pocas actividades del equipo que tuvo un impacto inmediato en la zona. En 1984, a solicitud del Ministro de Agricultura, el equipo realizó una evaluación de la política agropecuaria en la región que ayudó a cambiar la política nacional hacia una posición más pro-campesino. Ese mismo año, a solicitud del gobierno regional, se efectuó un estudio sobre las redes de cooperación e intercambio en las comunidades campesinas, con el objeto de definir una política local de organización campesina y una estrategia para combatir el uso de relaciones de parentesco para reclutar campesinos para actividades militares contra el gobierno.

#### **IV. EL DIAGNOSTICO DE BASE**

##### **a. La encuesta de base**

Desde julio de 1982 hasta diciembre de 1983, la principal actividad del equipo de evaluación fue la elaboración de un diagnóstico de base. Para ese propósito, inicialmente se pensó realizar una encuesta de base, con una muestra aleatoria, que permitiría comparar la situación ex-ante y ex-post de los

beneficiarios del proyecto, y sacar conclusiones sobre impacto. Posteriormente, se abandonó la idea de efectuar una encuesta, pero sólo después de haber adelantado bastante la metodología para su realización.

Para definir el marco muestral de la encuesta y seleccionar las aldeas y casas a ser muestreadas, el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria (SNEM), proporcionó una lista de aldeas, croquis de cada una y el número de sus habitantes. El estadístico del equipo definió una estrategia de muestreo usando conglomerados (clusters) para reducir los costos de transporte. El tamaño de la muestra (aproximadamente 1000 familias campesinas, un 12% del universo) fue definido en gran medida por la disponibilidad de recursos.

Se pensó realizar dos encuestas de forma simultánea, una agropecuaria que sería efectuada por el CIERA, y otra sobre salud y nutrición, bajo el control del MINSA. Una pareja de encuestadores visitaría las casas, y mientras el encuestador del CIERA entrevistaba al agricultor, la encuestadora del MINSA entrevistaría a la esposa y tomaría medidas antropométricas de los niños. La entrevista para la boleta agropecuaria duraba unos 45 minutos y permitía establecer los niveles y fuentes de los ingresos, los rendimientos y el uso de ciertos insumos y servicios.

Desde el comienzo la idea de realizar una encuesta aleatoria fue objeto de un fuerte debate dentro del equipo. Algunos miembros argumentaban que el nivel de error asociado con una encuesta de ese tipo era más grande que los cambios mismos que se podrían esperar del proyecto, haciendo imposible detectar algún impacto. Incluso si la encuesta lograba detectar cambios en la situación “promedio” de los productores, no era

nada claro lo que significaba eso. Como dice la versión final del diagnóstico de base, “este productor promedio, construido artificialmente a partir de cifras promedio, no tiene ninguna existencia en la realidad. La respuesta de los sujetos a un proyecto de desarrollo rural como PRONORTE, y el impacto del mismo sobre su nivel de vida tendría que ser variada, según las diferentes capas sociales...De ninguna manera, se podría basar un razonamiento sobre las políticas útiles para la región, en las limitadas cifras promedio de censos o estadísticas” (CIERA, 1984). Para ese propósito se necesitaban información sobre los diferentes tipos de productores que participaban en el proyecto, y las distintas zonas agroecológicas. Pero el tamaño de muestra factible era demasiado pequeño para sacar conclusiones estadísticamente significativas a ese nivel de detalle.

Los críticos de la encuesta dentro del equipo argumentaron que en lugar de dedicar tantos recursos para una nueva encuesta, sería más eficiente usarlos para analizar censos, encuestas y otra información que ya existía. Había por lo menos cuatro encuestas efectuadas con distintos propósitos después de 1979 que incluían la zona del proyecto, a cuyos datos primarios el equipo tenía acceso.

Finalmente, hubo cierta preocupación por la seguridad de los encuestadores. Cuando el proyecto fue formulado en 1980 no existían problemas militares significativos en la zona, pero en 1982 los ataques de las fuerzas contrarrevolucionarias aumentaron, y eso representaba un peligro potencial para los encuestadores.

Aún con todas esas críticas, los preparativos para la encuesta de base continuaron, y se llegó incluso a capacitar encuestadores. Sólo fue durante esa capacitación, cuando se

vió que los jóvenes contratados no tenían una preparación adecuada para esa tarea, que se decidió abandonar la encuesta y buscar otras alternativas para el diagnóstico de base.

## **b. La metodología utilizada**

La metodología que se adoptó para el diagnóstico de base utilizó una combinación de ocho fuentes de información: 1) mapas de topografía, precipitación, suelos, infraestructura social, tenencia de la tierra y densidad poblacional; 2) 46 estudios de casos de productores representativos; 3) censos y encuestas previas; 4) 40 entrevistas sobre la historia agraria con agricultores viejos de la zona; 5) información estadística provista por las instituciones ejecutores; 6) entrevistas con informantes claves de las instituciones y de la organización campesina, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), 7) literatura secundaria, sobre todo relacionada con la historia de la región; 8) datos primarios de precipitación de las estaciones pluviométricas.

Estas fuentes se utilizaron para establecer:

- \* La zonificación de áreas socio-agro-ecológicas homogéneas,
- \* La tipología de productores.
- \* Un análisis agronómico y socio-económico de los rubros de producción cubiertos por el proyecto.
- \* Un análisis de la historia agraria.
- \* Un estudio de la situación actual de cada componente del proyecto, y las implicaciones de los diferentes análisis recién mencionados para su implementación futura.

La zonificación se hizo cruzando diferentes mapas, hasta llegar a definir 24 zonas agro-socio-económicas homogéneas. Para cada una de ellas se describió su: tamaño, altura, suelos, clima, población, infraestructura, tenencia de la tierra, integración al mercado, características agronómicas, historia, situación política y limitantes principales. El instrumento metodológico más innovador usado para la zonificación fue la codificación de las boletas originales de dos grandes encuestas previas con base en su ubicación geográfica exacta. Eso permitió producir mapas de la zona para cada uno de los variables incluidos en las encuestas.

El insumo más importante para la tipología de productores y el análisis por rubro fueron los estudios de casos. Los casos se seleccionaron usando una muestra razonada. Se identificaron los sistemas de cultivos y producción animal predominante en las principales zonas, y se escogieron uno o dos productores que manejaban cada sistema. También se buscaba incluir productores con diferentes niveles de recursos. Al comienzo se seleccionaban muchos productores propuestos por la UNAG, pero ese método se descartó cuando se determinó que se estaba sesgando la muestra hacia productores con un mayor nivel de organización y de incorporación al mercado.

Los estudios de casos fueron realizados por el equipo mismo y estudiantes de la universidad. Para cada estudio se hicieron dos o tres visitas con el objeto de elaborar un historial del productor, un inventario de los recursos, un estudio del flujo de caja del año anterior y un itinerario técnico y económico de cada una de las parcelas para el último año (prácticas culturales, uso de insumos, costos, uso final de los productos, etc.)

El análisis de los estudios de casos permitió identificar seis “lógicas” o “racionalidades” distintos de los productores, lógicas correlacionadas con, pero no equivalente a, los niveles de recursos. Habían productores semiproletarios con poca tierra, que complementaban ingresos salariales o no agrícolas con producción principalmente para el autoconsumo. Otro grupo de productores tenía poca tierra, pero lograba intensificar su uso y generar una pequeña capacidad de acumulación. Los productores con más tierra tendían a incorporar la ganadería para buscar maximizar los ingresos por día de trabajo, no por unidad de superficie. También habían productores aislados y poco integrados a los mercados, campesinos que producían bajo contrato en sistemas de integración vertical y otros con una lógica propiamente capitalista de maximizar el retorno al capital. Para cada uno de estos seis grupos fue posible caracterizar (y en menor medida cuantificar) los principales variables de sus sistemas.

La metodología del diagnóstico era participativa en el sentido que se pasaba mucho tiempo dialogando con los agricultores y las organizaciones campesinas. Sin embargo, los miembros del equipo siempre mantuvieron el control sobre el proceso y las conclusiones finales.

### **c. Las lecciones de la historia**

Un aspecto de la metodología de la evaluación de PRONORTE que se difiere de la mayoría de las otras evaluaciones fue el énfasis que se puso en el análisis de la historia agraria. El enfoque de “recherche - développement” destaca mucho la importancia del análisis histórico como herramienta

para entender la realidad actual. La historia permite ver las tendencias predominantes en las estructuras agrarias y sistemas de producción y de esa forma comprender mejor la lógica de su funcionamiento. Ayuda a predecir que propuestas o intervenciones pueden ser fácilmente asimilados por los productores y cuales no. Estudiando el movimiento y dinamismo de la realidad rural, se aprende a entenderla no como un fenómeno estático sobre el cual incide un proyecto, sino como una realidad con su propia trayectoria con la cual el proyecto tiene que interaccionar. Al analizar los resultados de acciones estatales previas se pueden detectar posibles peligros y oportunidades con respecto a las intervenciones propuestas. Además, conocer el proceso de creación y transformación de los distintos grupos sociales en la zona ayuda a entender sus reivindicaciones y aspiraciones. En particular, el equipo usó el análisis histórico para tratar de discernir que tipos de cultivos y prácticas nuevas podrían tener mayor aceptación, entender el papel histórico que había desempeñado el crédito en los sistemas de producción y tratar de ver si los antecedentes de prácticas colectivas entre los pequeños productores tenían implicaciones para su eventual participación en cooperativas u otros grupos de colaboración.

En total, el equipo dedicó más de una persona-año al estudio de la historia. Además del aporte de ese trabajo para el diagnóstico, se publicó un libro de texto sobre la historia agraria regional que fue utilizado por cursos de capacitación del FSLN, el gobierno regional y las organizaciones campesinas (CIERA, 1984). En ese sentido el trabajo histórico sirvió como apoyo para la reflexión participativa dentro de la región sobre el pasado y las posibles alternativas futuras.

#### **d. Las conclusiones del diagnóstico de base**

El diagnóstico de base, además de establecer un punto de partida, o “base”, para evaluar el impacto futuro del proyecto PRONORTE, permitió un cuestionamiento profundo de los supuestos básicos que fundamentaba la concepción original del proyecto.

Quizás la crítica más fuerte que en ese sentido fue con respecto al crédito agropecuario. Una de las supuestas claves del proyecto era que había una demanda no satisfecha para crédito agropecuario que podía ser cubierta por el proyecto. El diagnóstico encontró que la política de democratización del crédito que había implementado el gobierno a nivel nacional desde antes del inicio del proyecto, ya había cubierto prácticamente toda la demanda preexistente para crédito, sobre todo de corto plazo.

La idea de que habían muchas alternativas rentables para invertir más dinero en la producción de granos básicos en laderas resultó ser en gran medida falsa. Simplemente no existía una tecnología rentable disponible para elevar los rendimientos de los cultivos básicos de los pequeños productores en la medida que se había previsto en el documento original del proyecto. Para poder colocar cantidades significativas de crédito nuevo para agricultura iba a ser necesario invertir en riego, nuevas alternativas de producción, agroindustrias u otras actividades no previstas en el proyecto original.

El diagnóstico, al hacer un desglose fino de los tipos de productores y zonas, demostró que la mayor parte de las 8000 familias campesinas del área del proyecto eran semi-proletarias que cultivaban en tierras marginales, y que esas familias tenían

**pocas posibilidades de beneficiarse de las propuestas del proyecto. Estos productores necesitaban: políticas de crédito, asistencia técnica y organización campesina, diseñadas específicamente para ellos; medidas de reforma agraria y creación de empleo (se propuso entregar más tierras estatales a las familias sin tierras y apoyar un proyecto de siembra de tabaco burley); alternativas de desarrollo no agropecuario; y esfuerzos de parte de las entidades estatales de comercialización para garantizar su acceso a maíz y un número reducido de productos manufacturados a precios razonables.**

**En total, se hicieron más de 70 recomendaciones específicas para los directores del proyectos y las autoridades regionales, considerando todos los componentes del proyecto y otros aspectos como las políticas de tenencia de la tierra y cooperativización. Había recomendaciones generales y específicas, como por ejemplo qué zonas priorizar, temas prioritarios de investigación agronómica, líneas de crédito y la ubicación más adecuada de los caminos e instalaciones de salud y mercadeo.**

#### **e. Reflexiones finales sobre el diagnóstico de base**

**En los nueve años desde que terminamos el diagnóstico de base, he pensado muchas veces sobre nuestros aciertos y errores. Creo que se alcanzó a producir un documento con un alto valor científico, que como documento cumple con todos sus objetivos iniciales. Sin embargo, a pesar de haber planteado conclusiones con implicaciones profundas para el PRONORTE, el diagnóstico tuvo poco impacto. Todas las instituciones ejecutoras del proyecto, el gobierno regional y el FIDA**

felicitaron al equipo por haber realizado un buen trabajo. Pero de hecho incorporaron pocas de las recomendaciones del documento, y nunca hubo una oportunidad para repensar la formulación global del proyecto.

Dos factores ayudan a explicar ese resultado. Primero, las autoridades locales estaban cada vez menos interesadas en los aspectos agropecuarios del proyecto. Como se mencionó anteriormente, la Unidad Ejecutora y el gobierno regional estaban más preocupados por la construcción de los caminos y, posteriormente, la provisión de servicios básicos para familias que tuvieron que ser reasentados por la guerra. Para ellos fue relativamente fácil cumplir con los compromisos formales del préstamo con respecto a la agricultura porque el cambio oficial del córdoba estaba muy sobrevaluado, así que con pocos córdobas de crédito se podría justificar el ingreso al país de grandes cantidades de divisas.

El MIDINRA estaba convencido que la agricultura de laderas en la zona semi-árida no tenía futuro y dedicó la mayor parte de sus recursos humanos y financieros a apoyar zonas agro-ecológicas fuera del ámbito del proyecto, y dentro de la zona de su competencia, le interesaba sobre todo las fincas estatales y grandes proyectos de inversión, no contemplados por el PRONORTE.

En segundo lugar, el equipo de evaluación nunca tuvo una estrategia coherente para vender sus ideas y conclusiones a aquellas instancias claves para la toma de decisiones. Hasta cierto punto se suponía que los documentos se venderían solos. Durante mucho tiempo el equipo de evaluación se abocó para poder producir un documento de alta calidad; mientras tanto, se perdieron oportunidades para presentar resultados parciales

y presionar a favor de sus ideas. Al final del trabajo se hicieron varias reuniones para presentar las conclusiones del diagnóstico, pero la mayoría fueron relativamente formales y pasaron rápidamente al olvido. Nunca se tuvo la oportunidad de hacer una presentación formal del diagnóstico a los representantes del FIDA.

El diagnóstico de base final constó de cuatro tomos, con más de 600 páginas. El libro de historia tenía 500 páginas más. Había un documento síntesis de las conclusiones y recomendaciones de 40 páginas, pero sin una presentación atractiva o una edición de fácil lectura.

El resultado final fue una enorme inversión de tiempo y otros recursos para elaborar documentos de mucha calidad, pero relativamente de poco impacto. De hecho, el impacto más fuerte y duradero puede haber sido la capacitación brindada a los miembros del equipo de evaluación y a los 15 o 20 estudiantes que participaron en el trabajo de campo.

Después de la elaboración del diagnóstico de base, los esfuerzos del equipo de evaluación se redujeron notablemente; sólo se realizaban los informes trimestrales de seguimiento y uno que otro estudio puntual. Varios de los integrantes comenzaron a participar en la evaluación de otros proyectos.

## **V. EL IMPACTO DEL PROYECTO PRONORTE**

Oficialmente, el proyecto PRONORTE no ha terminado. Queda más de un millón de dólares del FIDA que no han sido desembolsados debido a problemas de mora de parte de Nicaragua. Todavía hace falta un estudio para poder definir con seguridad y en detalle qué ha sido el proyecto hasta ahora.

**Sin embargo, no sería prematuro plantear algunas afirmaciones tentativas sobre este tema.**

**Si se visita la zona del proyecto hoy en día, se encuentran pocos cambios visibles. Los rendimientos promedios no parecen haber aumentado de forma significativa. En años recientes hubo varias sequías que acabaron con las cosechas en muchos lugares. El cambio más visible se observa en el mejoramiento de los caminos, pero al no haber mayor producción esos están poco transitados. Hay ejemplos de mejora, como la introducción del cultivo de la uva promovido por el proyecto en el municipio de Lima y uno u otra cooperativa o productor individual que logró capitalizarse con crédito del proyecto. También destacan ciertos avances en la capacidad institucional de la Unidad Ejecutora de PRONORTE para implementar acciones. Pero por lo general no se han logrado las metas productivas iniciales del proyecto.**

**Se podría argumentar, con cierta razón, que la falta de mejora para los campesinos del área de PRONORTE se debe en gran medida a factores externos no previstos por el proyecto. Entre 1982 y 1990, y sobre todo en el período 1984 - 1986, la guerra fue un factor constante que dificultó todos los trabajos, impidiendo el desarrollo. Desde 1988, el país ha sufrido una profunda crisis económica. Los esfuerzos para reducir los déficits fiscales y las inclinaciones ideológicas neoliberales del gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, elegido en 1990, produjeron una caída brusca de la presencia estatal en la zona, incluyendo acceso a crédito, asistencia técnica, actividades de comercialización y servicios de salud.**

**Probablemente en 1985-1986 se pudo haber encontrado más evidencia de un impacto positivo del proyecto que hoy.**

No obstante, quizás aún sin todas estas dificultades externas, el PRONORTE, tal como fue formulado inicialmente, nunca pudo haber producido resultados productivos muy distintos. El crédito agropecuario y la asistencia técnica tradicional son instrumentos relativamente débiles para transformar la realidad de familias semiproletarias con ínfimos recursos, que siembran en condiciones agro-ecológicas desfavorables.

Por el otro lado, tampoco es tan claro que desde el punto de vista del gobierno sandinista el proyecto fue un fracaso. La mayor parte de los objetivos político - militares se lograron. Las actividades militares de la contrarevolución fueron controladas en gran medida. Se logró reducir la influencia hondureña en la región y aumentar la presencia del estado nicaragüense. Incluso en las elecciones de 1984 y 1990 el FSLN logró un porcentaje de los votos más alto en el área del proyecto que el promedio nacional o que el porcentaje que logró en otras regiones campesinas. Estos no fueron los objetivos plasmados en el documento oficial del proyecto, pero quizás fueran las metas que más preocupaban al gobierno.

## **VI. CONCLUSIONES**

Pocas veces los proyectos de desarrollo rural pueden ser implementados con éxito tal y como fueron concebidos. Las misiones de programación y formulación tienen un conocimiento superficial de las estructuras agrarias y sistemas de producción que buscan modificar y la realidad rural es demasiado dinámica. Hace falta un proceso constante de modificación y adecuación de las actividades. Eso es responsabilidad de las instituciones ejecutores de los proyectos, pero potencialmente las unidades

de evaluación y seguimiento podrían desempeñar un papel importante, ya que tienen el tiempo para estudios y reflexiones más sistemáticos.

Sin embargo, en la práctica este potencial no es fácil de realizar. Pocos equipos nacionales de evaluación tienen suficiente autoridad y legitimidad para influir en la implementación de los proyectos. Dos posibles formas de aumentar esa autoridad son: 1) mantener un contacto más estrecho con las entidades financieras como el FIDA, y 2) dedicar más esfuerzo a influir sobre los encargados del proyecto y a capacitar a los técnicos. Es menos importante producir documentos extensos de valor científico que buscar formas de lograr un impacto sobre la implementación concreta de los proyectos.

Todos los equipos de evaluación pretenden medir el impacto de los proyectos, pero son pocos que lo logran. Los problemas metodológicos para la medición de impacto son muy grandes para ser enfrentados por equipos con poca experiencia y recursos. Probablemente sea factible medir ciertos efectos, y en menor grado impactos, de proyectos que introducen nuevos elementos que producen transformaciones radicales en los sistemas de producción (riego, revolución verde). Para proyectos donde los efectos esperados son menos dramáticos o son más difusos, por lo general el nivel de error y sesgos en las mediciones inhibe identificar con seguridad el grado de impacto. La medición puede requerir una metodología distinta de aquella que sirve para aportar sugerencias para mejorar un proyecto sobre la marcha, y es importante definir claramente las prioridades del equipo en ese sentido.

Hay una tendencia entre los equipos de evaluación de generar nuevos datos primarios sin realizar una búsqueda seria

o análisis de la información ya existente, y a veces sin saber como ellos van a aprovechar los datos una vez que se recolectan. Esa forma de hacer las cosas es cara, y no necesariamente produce resultados de mayor calidad.

Todos los proyectos tienen un perfil oficial y otro más informal. Los actores tienen objetivos políticos, institucionales y personales que no aparecen en ningún documento formal. Muchas veces hay consciencia de ciertas realidades que nadie está dispuesto a poner por escrito. Estos aspectos pueden tener mucha importancia para el éxito o fracaso de un proyecto. Los equipos de evaluación los tienen que tomar en cuenta y definir cómo los van a manejar.

La gran mayoría de proyectos poseen equipos de evaluación con poca experiencia profesional o conocimiento de la materia. Con el debilitamiento de los aparatos públicos del sector agropecuario esta situación probablemente ha empeorado en lugar de mejorarse. Si esos equipos no reciben una capacitación y seguimiento directo de parte de las instituciones financieras pueden perder mucho tiempo y dinero tratando de ubicarse y “reinventando la rueda”.

## **REFERENCIAS**

. Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA), **Nicaragua:...Y por eso defendemos la frontera, historia agraria de las segovias occidentales**, Managua:CIERA,1984.

. Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA), **“Diagnóstico de Base, Proyecto de Desarrollo Rural Integral PRONORTE, Las Segovias, Nicaragua”**, Managua: CIERA, 1984b.

. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “Informe de la misión especial de preparación”, Roma, 1981.

. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Informe de la misión especial de programación a Nicaragua, Roma, octubre, 1980.

. Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), Proyecto PRONORTE, Ocotal, Nicaragua, setiembre, 1980.- Beneficiarios.

# **SISTEMATIZACION DE LA EXPERIENCIA EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO EN PERU**

**Ada Ocampo Cobos**

## **1. INTRODUCCION**

La Unidad de Seguimiento y Evaluación del Proyecto Especial Alto Mayo inicia sus funciones en el año de 1983 en momentos en que el SyE constituía aún una actividad novedosa en el nivel internacional y por lo tanto, la literatura sobre el tema era reducida.

La experiencia de este equipo constituye uno de los primeros esfuerzos desarrollados en el Perú, con el fin de diseñar y llevar a la práctica sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural.

El Proyecto Especial Alto Mayo pertenece al enfoque de desarrollo rural integrado -DRI- predominante en la época de su concepción (1981-82). Su diseño por consiguiente, responde a esta aproximación, concepción que necesariamente se vio reflejada, en el sistema de seguimiento y evaluación desarrollado durante el período de ejecución del proyecto.

Dentro del contexto expuesto se interpretan los resultados de la experiencia de la USE del Proyecto Especial Alto Mayo. La falta de desarrollo de una estrategia participativa y la

ausencia de un enfoque de género, por ejemplo, son consecuencia tanto del proceso experimental afrontado por el equipo así como de las características de diseño y enfoque del proyecto.

El presente documento constituye un esfuerzo por rescatar la práctica de la Unidad de Seguimiento y Evaluación -USE- dentro del Proyecto Especial Alto Mayo durante el período comprendido entre Julio de 1983 y Julio de 1988.

Se ha incluido asimismo, a manera de anexo, un breve resumen de la experiencia del equipo de seguimiento y evaluación del Programa de la Cooperación PERU-UNICEF 1987-1992. Se espera que lo que en esta oportunidad se expresa, pueda contribuir a extraer lecciones para el futuro.

## **2. BREVE DESCRIPCION DEL PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO Y DE LA ZONA OBJETIVO**

### **2.1 Ubicación**

El proyecto Especial Alto Mayo se encuentra ubicado en el nor-oriente del Perú, en la Ceja de Selva, abarcando parte de las provincias de Rioja y Moyobamba del Departamento de San Martín. La zona comprende un total aproximado de 770.000 Has. de las cuales 121.000 poseen aptitud agropecuaria. Estas áreas agrícolas, ubicadas fundamentalmente en la margen derecha del río Mayo, constituyeron el objeto de atención del proyecto.

### **2.2 Caracterización de la zona de trabajo**

El valle del Alto Mayo se caracteriza por ser una zona receptora de población rural procedente de la Sierra norte del país. Desde la finalización del tramo de la Carretera Marginal

de la Selva<sup>1</sup> que une al departamento de San Martín con los de Amazonas y Cajamarca, un contingente de migrantes arribó espontáneamente al Valle del Alto Mayo con la finalidad de ocupar tierras agrícolas hasta ese momento inexplotadas por los naturales de la zona.

Los migrantes, en su mayoría procedentes de zonas de colonización más antiguas, introdujeron en el valle -otrora predominantemente de autoconsumo- técnicas de cultivo de arroz bajo riego. El estado jugó un rol determinante en este proceso al monopolizar la comercialización y al promover precios y créditos preferenciales en favor del arroz, cereal que desde entonces fue conocido como el grano colonizador del Alto Mayo. Los factores mencionados contribuyeron a que el Alto Mayo se convirtiera en un área agrícola monoprodutora.

El ámbito de trabajo del Proyecto Especial Alto Mayo reporta asimismo, la presencia de 10 comunidades nativas (indígenas) ubicadas en ambas márgenes del río que da nombre al proyecto. Estos grupos que aún mantienen formas tradicionales de subsistencia y poseen identidad cultural propia además de contar con títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan, vieron amenazada su existencia cuando la ocupación masiva de tierras adyacentes a sus linderos se produjo.

Como consecuencia del proceso colonizador aludido, la economía del valle soportó cambios radicales en su carácter. Entre los principales, con fines ilustrativos, se mencionan:

i) Formación, en menos de un quinquenio, de más de un centenar de asentamientos humanos en las áreas planas del valle, adyacentes a la Carretera Marginal.

---

<sup>1</sup> La Carretera Marginal de la Selva fue construida con la finalidad de conectar la región Amazónica con la costa del país.

ii) Crecimiento poblacional acelerado, registro de tasas distritales y provinciales altamente superiores a los promedios nacionales.

iii) Presencia de un mercado de tierras sumamente dinámico y de un mercado de trabajo en progresiva evolución como consecuencia tanto del fenómeno migratorio producido como por el carácter estacional del cultivo del arroz.

iv) Desplazamiento de cultivos de subsistencia como yuca, plátano, café, entre otros, en privilegio de la mono-producción del arroz.

v) Deterioro del sistema ecológico, a través de la deforestación masiva y de la ocupación -con fines agrícolas- de suelos con vocación forestal y de protección.

Dentro de este contexto, y con la finalidad de consolidar el asentamiento en la zona y de contribuir a su desarrollo, el gobierno peruano aprobó la creación del Proyecto Especial Alto Mayo en 1982.

### **2.3 Objetivos y Componentes del Proyecto**

El Alto Mayo fue caracterizado como un proyecto de desarrollo rural integrado diseñado con la finalidad de promover el desarrollo de la zona de trabajo, incrementar la producción y productividad agropecuaria y elevar los niveles de ingresos y vida de 12 800 familias ubicadas en el área de su influencia. Asimismo, a consolidar los derechos de las comunidades nativas del Alto Mayo y a promover su gradual integración a la economía local convirtiéndolas en beneficiarias de los diversos componentes del Proyecto Alto Mayo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> SAR, página 26.

## Los componentes y metas del proyecto incluyeron:

<b>Componentes/Descripción</b>	<b>Meta</b>
<b>Crédito :</b> Desarrollo integral de los predios; ampliación de la frontera agrícola. <b>Principales rubros:</b> mecanización; adquisición de equipo agrícola, infraestructura de riego y gastos de operación.	3.800 créditos
<b>Caminos de acceso:</b> Provisión de acceso a los centros de comercialización: capitales distritales, puntos de embarque.	96 Kms. mantenim. 86 Kms. construcc.
<b>Actividades principales:</b> construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos secundarios.	
<b>Irrigación:</b> Incorporación y mejoramiento de áreas de riego a través de: a) financiamiento, mediante créditos, de pequeñas estructuras; y, b) construcción de canal principal y estructuras secundarias del Sistema Yorongos.	9 500 Has. (pequeñas estructuras); 1 500 Has. (Sistema Yorongos).
<b>Mecanización:</b> Incorporación de tierras a la agricultura. Otorgamiento de servicios de desbroce y nivelación de tierras con aptitud agrícola. Creación de un parque de maquinarias.	11 000 Has. 12 tractores oruga (adquisición)

**Componentes/Descripción****Meta****Investigación y extensión agropecuaria:**

**Fortalecimiento de las capacidades locales para la investigación y-- extensión agropecuaria a través de:**

- a) **Construcción de una estación experimental agrícola.**
- b) **Puesta en marcha de un programa de investigación agrícola.**
- c) **Implementación del sistema de extensión de capacitación y visitas.**
- d) **Construcción de facilidades y adquisición de vehículos y equipo para el personal de extensión.**
- e) **Financiamiento de un programa de capacitación incluyendo cursos cortos y entrenamiento en el exterior.**

**Almacenamiento:** Construcción de almacenes para maíz, semillas y fertilizantes a ser administrados por los organismos estatales locales correspondientes.

**3 000 m. 3 capacidad**

**Pesquería:** Mejoramiento de la dieta local y diversificación de la producción agrícola a través de la - construcción de dos estaciones pesqueras a ser operadas por el Ministerio de Pesquería.

**2 estaciones  
adquisic. de alevinos**

**Componentes/Descripción****Meta**

**Forestal:** Fortalecimiento del Distrito y de la Policía Forestal para la promoción y aplicación de la ley forestal y para la provisión de - servicios técnicos:

- a) Construcción de oficinas y adquisición de vehículos.
- b) Financiamiento de personal adicional.
- c) Realización de un inventario forestal y de fauna.

**Educación:** Ampliación de las facilidades locales para la educación primaria a través de:

**44 escuelas primarias (construc.y equip.)**

- a) Construcción de escuelas; y
- b) Adquisición de equipo y materiales de enseñanza.

**Salud:** Ampliación del programa gubernamental de atención primaria de salud a través de:

**4 centros de salud  
11 postas de salud  
3.000 letrinas**

- a) Construcción de centros y postas de salud;
- b) Construcción o mejoramiento de sistemas de agua potable rural.
- c) Construcción de letrinas;
- d) Adquisición de ambulancias;
- e) Desarrollo de un programa de capacitación para el personal de enfermería y para voluntarios comunales.

**2 ambulancias  
20 sist. de agua**

## **Componentes/Descripción**

## **Meta**

### **Estudios:**

- a) Inventario forestal y de fauna;
- b) Estudio semi-detallado de suelos;
- c) Seguimiento del flujo de los ríos;
- d) Recuperación de 25 000 Has. de suelos ácidos.
- e) Dos estudios socio-económicos sobre comunidades nativas.
- f) Estudio de factibilidad para la II fase del proyecto;

### **Capacitación**

## **2.4 Financiamiento**

El costo total del Proyecto Especial Alto Mayo, según el Staff Appraisal Report, fue calculado en USD 84.0 millones.

De acuerdo a la programación inicial, del monto total del proyecto, USD 30 millones constituiría el aporte del Banco Mundial para el financiamiento de los componentes distintos al crédito agropecuario. El FIDA participaría con aproximadamente USD 19 millones para financiar el componente crédito y las actividades de seguimiento y evaluación.

USD 31.6 y 3.4 millones fueron programados como aportes del Gobierno peruano y de los beneficiarios, respectivamente.

El presupuesto no llegó a ser totalmente desembolsado debido a la suspensión del apoyo financiero por el Banco Mundial y a la interrupción, en dos oportunidades de los

desembolsos del FIDA. La situación descrita se produjo como consecuencia del incumplimiento de los compromisos pactados por parte del Gobierno peruano en cuanto a amortización de la deuda contraída. Es importante resaltar que las metas programadas por el proyecto fueron no obstante, alcanzadas en su mayoría, especialmente en lo que a infraestructura física y adquisición de equipos respecta.

### **3. LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROYECTO:**

#### **3.1 Inicio y Justificación:**

La creación de la USE respondió a requerimientos establecidos en los Convenios de Préstamo firmados por el Gobierno del Perú con el Banco Mundial y el FIDA para la ejecución del Proyecto Especial Alto Mayo. En ambos documentos se establece como una de las condiciones para la aprobación del financiamiento, la creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación -al interior del proyecto- en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la suscripción de los indicados documentos contractuales (Diciembre 1982).

El estudio de factibilidad -elaborado bajo la dirección del Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial- así como la propuesta de diseño y estructura del proyecto presentada por el equipo local durante el Año 0 de ejecución (1982), no incluyeron al SyE como componente a ser desarrollado.

Es importante resaltar sin embargo, que la omisión del Seguimiento y Evaluación respondió tanto a la prácticamente ausente experiencia previa en el nivel nacional como a lo novedoso de la propuesta en el nivel internacional.

Como es conocido, es a finales de los 70 y principios de los 80 cuando Agencias de Financiamiento y Organismos Internacionales inician la incorporación de actividades de Seguimiento y Evaluación en proyectos de desarrollo. No obstante, si bien la integración del SyE en la práctica social mostró cierto dinamismo, otro fue el ritmo evidenciado en la producción de literatura sobre el tema. Es en 1985 cuando el ACC de las Naciones Unidas publica -en español, inglés y otros idiomas- el documento: **“Pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación de programas de desarrollo rural en los países de desarrollo”** (Feinstein, 1991). Luego de este documento, es recién a finales de la década del 80 e inicios de los 90, en que abundante literatura referida a la evaluación social empieza a ser difundida.

El Proyecto Especial Alto Mayo se caracterizó, entre otras cosas, por haber demostrado un alto grado de cumplimiento de los acuerdos pactados tanto con las instituciones financieras como con las agencias co-ejecutoras. Dentro de este contexto, la Dirección Técnica aprueba la instalación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Proyecto Especial Alto Mayo y dispone la contratación de personal, de acuerdo con los términos especificados en los Convenios de Préstamo.

La USE-PEAM, inicia así sus funciones en el mes de Julio de 1983.

### **3.2 Presupuesto**

El presupuesto total de la Unidad de Seguimiento y Evaluación fue calculado en USD 0.4 millones.

De la cifra mencionada, USD 0.2 millones fueron asignados al financiamiento de los gastos operativos de la Unidad

de Seguimiento y Evaluación (incluyendo el 80% del total estimado por concepto de remuneraciones). Asimismo, USD 0.2 millones fueron programados para el financiamiento de estudios, asistencia técnica y capacitación<sup>3</sup>.

### **3.3 Ubicación**

En concordancia con los términos establecidos por el FIDA y el Banco Mundial en los Convenios de Préstamo respectivos, la USE se creó inicialmente, como una Unidad integrante de la Oficina de Planeamiento y Evaluación (ver organigrama en Anexo Nro. 1 adjunto).

Sin embargo, la dificultad de articular las tareas de la USE con las funciones tradicionales de la Oficina de Planeamiento, ocasionó el retraso de la puesta en marcha del extremadamente ambicioso plan de trabajo que el equipo de Seguimiento se había propuesto desarrollar. Esta situación motivó que la posición ocupada por la Unidad de Seguimiento y Evaluación, dentro del organigrama del proyecto, fuera cuestionada.

Dentro de este contexto y bajo el planteamiento que la Unidad de Seguimiento debía desarrollar una labor de asesoría a la Dirección Técnica, la USE fue convertida -luego de escasos meses de creada- en unidad autónoma reportando directamente al Director del Proyecto.

El apartamiento de la oficina de Planeamiento se mantuvo hasta 1989, año en que la USE, reducida a un solo profesional, vuelve a ocupar su ubicación original.

---

<sup>3</sup> The World Bank 1982, Perú: Alto Mayo Rural Development Project: Staff Appraisal Report. Noviembre, 1982.

**El período de relativa autonomía de la USE permitió por un lado, aunque a nivel experimental, que las actividades de S.E. se iniciaran y continuaran durante la vida del proyecto. Por otro lado sin embargo, limitó el desarrollo integral de las funciones de la USE, situación que se tradujo fundamentalmente en:**

**i) Esporádica o nula participación del equipo de seguimiento en las actividades de planificación y programación del proyecto;**

**ii) Limitado acceso a la información producida y/o centralizada por la Oficina de Planeamiento, principalmente a la información financiera del Proyecto y a los reportes de las agencias co-ejecutoras como el Banco Agrario, el Centro de Investigación y Promoción Agropecuaria -CIPA-, la Región Agraria, etc.**

**iii) Discrepancias, por parte de la USE, frente a los reportes de avance de metas generados por la Oficina de Planeamiento. Los desacuerdos, basados en el análisis de información primaria obtenida directamente y/o en resultados de comprobaciones en terreno, fueron por lo general motivo de conflicto no sólo con la Oficina de Planeamiento mencionada si no fundamentalmente, con la Dirección Técnica del proyecto.**

**iv) Por último, y como consecuencia de los puntos i) y ii), la separación de la oficina de Planeamiento contribuyó -aún cuando no constituyó un factor determinante- a que las actividades de la USE privilegiaran tareas evaluativas, como se apreciará en partes posteriores del presente documento.**

**En pocas palabras, dado el contexto en que la USE-PEAM fue concebida, su ubicación al interior del Proyecto no resultó ser la más apropiada.**

La Unidad de Seguimiento provocó la alteración de formas tradicionales e históricas de manejo de información utilizadas con fines de elaboración de políticas y toma de decisiones.

La USE requería, dentro del marco expuesto, de una ubicación que le permitiera abordar sus tareas sin entrar en conflicto directo con las estructuras internas del Proyecto.

### **3.4 Recursos Humanos**

De acuerdo a lo estipulado en los Convenios de Préstamo y a lo señalado en el SAR, la USE-PEAM estaría integrada por un equipo polivalente de profesionales compuesto por un agrónomo, un estadístico, un economista y un profesional en ciencias sociales<sup>4</sup>.

Sin bien la conformación del equipo se ciñó en una etapa inicial, a lo establecido en los documentos contractuales, ésta reportó significativas variaciones a lo largo del tiempo. Las rotaciones de personal (asignación de funciones en otras oficinas del proyecto) y las renunciaciones voluntarias o involuntarias, resultaron ser una característica casi permanente.

El equipo de trabajo soportó reducciones de personal, períodos -muchas veces prolongados- de ausencia casi total de profesionales, variaciones en la conformación por especialidades, etc. No obstante, con fines de presentar una idea global de la estructura del equipo de trabajo de la USE-PEAM durante 1982-88, se expone seguidamente la conformación que ésta mostró durante los períodos en las que las tareas más importantes fueron desarrolladas:

---

<sup>4</sup> Staff Appraisal Report 1982, página 36 y Convenios de Préstamo suscritos para el financiamiento de los préstamos BIRF 2219-PE y FIDA 116-PE.

<b>Actividad de referencia</b>	<b>Equipo USE</b>
.Plan de Trabajo, Estudio Base y Estudio Especial sobre Extensión (Años 83-84)	Agrónomo (Jefe) Economista Estadístico Socióloga
.Encuesta de Seguimiento y Evaluación (Finales del 84 y parte del 85) <sup>5</sup>	Economista (Jefe) Estadístico Sociólogo (CCNN) Socióloga
.Evaluación de Mediano Plazo (Finales del 87/ Julio 88) <sup>6</sup>	Socióloga (Jefe) Sociólogo (CCNN) Agrónomo

### **3.4.1 Experiencia**

Debido al período histórico que le tocó vivir a la USE, los profesionales que en diferentes momentos la integraron, carecieron de conocimientos teóricos y de experiencia práctica en seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo.

### **3.4.2 Capacitación**

El Proyecto Alto Mayo adoleció -pese a la existencia de un rubro presupuestal asignado- de un programa capacitación que le permitiera abordar de manera sistemática y efectiva, las necesidades de entrenamiento de su personal.

---

<sup>5</sup> Luego de presentado este trabajo y durante un periodo aproximado de 2 años la USE estuvo conformada por sólo 2 sociólogos, uno de los cuales se encargó del área específica de comunidades nativas. Esta etapa se caracterizó asimismo por la asignación, al reducido equipo de la USE, de tareas adicionales a las de S y E.

<sup>6</sup> Una vez concluida la Evaluación de Mediano Plazo, la Socióloga Jefe dejó de participar en el Proyecto Especial Alto Mayo.

La situación descrita necesariamente afectó al equipo de Seguimiento y Evaluación. Sin embargo, un factor adicional que contribuyó a que la capacitación resultara insuficiente y esporádica fue la escasa disponibilidad de cursos, talleres y seminarios, sobre SyE en los primeros años de ejecución del proyecto.

Durante el período motivo del presente reporte, el FIDA organizó dos talleres Latinoamericanos de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural en la ciudad de Maracay-Venezuela.

En cada uno de ellos, participó un miembro de la USE además del Director Técnico del proyecto.

Los talleres permitieron extraer lecciones a través del intercambio de experiencias de trabajo además del reforzamiento de las capacidades teóricas, lo que posibilitó la validación del programa y estrategia de trabajo de la USE.

La USE se benefició asimismo, de dos eventos de capacitación convocados por el Instituto Nacional de Desarrollo -INADE- realizados en la ciudad de Lima.

A diferencia de los talleres del FIDA, el contenido de los eventos organizados por el INADE privilegió la difusión de metodologías de diseño y SyE de proyectos (Marco Lógico y Resumen Operativo Gerencial -ROG) antes que el rescate y sistematización de experiencias locales de trabajo. Consecuentemente, lo aprendido en estos eventos tuvo poca aplicación práctica en el Proyecto Alto Mayo en tanto que la estructura del proyecto no fue considerada susceptible de alteraciones o modificaciones.

### **3.5 Apoyo Logístico**

En términos generales, el apoyo logístico brindado a la USE resultó satisfactorio en lo que a oficinas, apoyo secretarial y movilidad respecta.

La Unidad contó con una oficina propia, una secretaria a dedicación exclusiva y facilidades para el desplazamiento por vía terrestre y fluvial durante los períodos de campo.

El apoyo con equipo de campo como botas, bolsas de dormir, impermeables resultó sin embargo limitado.

#### **3.5.1 Equipo de Cómputo**

Hasta mediados de 1986, la información recopilada por la USE fue procesada de manera exclusivamente manual.

En el año mencionado, el Proyecto adquirió una computadora IBM-XT, utilizando para ello fondos asignados al Seguimiento y Evaluación.

La adquisición del equipo de cómputo dio origen a la formación de una unidad especializada encargada de la elaboración de programas destinados a cubrir las necesidades de procesamiento de información de las distintas áreas conformantes del Proyecto Especial Alto Mayo.

La Unidad de Informática del proyecto, brindó apoyo a la USE en tareas puntuales referidas básicamente, al procesamiento de la información de encuestas de campo.

En el mismo año de 1986, el Proyecto Especial Alto Mayo contrató los servicios de un Consultor Internacional para la elaboración de un programa de computarizado ad-hoc que permitiera el procesamiento anual de las encuestas anuales de SyE.

La visita del Consultor coincidió con la culminación de la fase de campo de la Evaluación de Mediano Plazo; consiguientemente, el programa elaborado respondió al diseño muestral y a la estructura del cuestionario utilizado en esa oportunidad.

Si bien la encuesta de Evaluación de Mediano Plazo fue procesada con relativa rapidez gracias al servicio de consultoría aludido, la utilidad del programa de cómputo resultó limitada en trabajos posteriores a esta tarea. La diversificación de las técnicas de recopilación de información así como el registro de variaciones en la composición y tamaño muestral requirieron de un programa flexible, susceptible de alteraciones y modificaciones, característica que no cumplió el producto de consultoría ofrecido.

Experiencias posteriores al Alto Mayo (ver anexo adjunto), han demostrado que las diferentes tareas de seguimiento y evaluación (elaboración de informes, ingreso y ordenamiento de información primaria y/o secundaria, gráficos, etc.) pueden ser eficazmente desarrolladas a través de la utilización de programas comerciales.

No obstante, de requerirse programas automatizados, el reto consistiría en que el propio equipo de la USE se encargue de su elaboración utilizando paquetes como Foxbase y/o Lotus/Quattro. De esta manera se garantizaría la realización de adaptaciones en respuesta a situaciones no previstas y a la profundización del conocimiento sobre la realidad de la zona de trabajo.

En el sentido expuesto, y en lo que a manejo de equipos de cómputo respecta, se plantean las conclusiones y recomendaciones siguientes:

. El equipo de la USE, en su totalidad, debe poseer conocimientos o capacitarse, en el manejo de equipos de cómputo; fundamentalmente en programas comerciales como procesadores de textos, hojas de cálculo y base de datos.

. De cumplirse lo expuesto en el párrafo anterior, el equipo de cómputo, sería administrado y operado directamente por la USE.

. El uso de programas automatizados, elaborados ad-hoc por especialistas en informática es de relativa utilidad y alto costo. En proyectos sociales donde las situaciones son cambiantes y limitadamente predecibles, resultaría más apropiado contar con programas de cómputo flexibles, susceptibles de ser adaptados a medida que, a través de la práctica, el conocimiento de la realidad se profundiza.

. Por último, la tarea de incorporar información cualitativa se ve dificultada con el uso de programas automatizados concebidos fundamentalmente, para el procesamiento de data cuantitativa.

#### **4. FUNCIONES DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROYECTO ALTO MAYO**

Con el fin de rescatar lecciones para el futuro, se considera conveniente en este punto, efectuar una diferenciación respecto de lo que en teoría se asumieron como funciones de la USE frente a las que realmente desarrolló el equipo.

Las funciones de la USE fueron definidas a nivel oficial aproximadamente, de la siguiente manera:

i) Apoyar la gestión del proyecto a través de la producción de información periódica y oportuna sobre el progreso en la ejecución de los diferentes componentes técnicos.

**ii) Detectar y analizar, a través de evaluaciones periódicas y de estudios especiales, los cambios ocurridos en la población beneficiaria y en el medio ambiente, como producto de la intervención del proyecto.**

**El análisis de la práctica desarrollada demuestra sin embargo que como se manifestó en partes anteriores, la tarea de seguimiento no fue abordada en sentido estricto. Las labores de la USE, desvinculadas de la planificación del proyecto se concentraron básicamente, en un proceso de evaluación continua y en el desarrollo de evaluaciones periódicas. Las actividades mencionadas fueron realizadas tomando como base información primaria recopilada por el propio equipo de la USE.**

**Por otro lado, el apoyo y/o asesoría a la Dirección del proyecto resultó limitado debido a controversiales puntos de vista respecto de las funciones que la USE debía realizar; asimismo, por el privilegio del análisis técnico-científico para la interpretación de resultados, por parte del organismo ejecutor.**

**Además de las funciones mencionadas, el equipo de la USE en su totalidad, o a través de algunos de sus integrantes, asumió tareas adicionales a las de seguimiento y evaluación como; coordinación de convenios (salud, educación comunidades nativas, estudios); elaboración de términos de referencia para estudios y consultores; apoyo a las agencias co-ejecutoras en la elaboración de contenidos de programas de capacitación; realización de traducciones de documentos oficiales; elaboración de informes en representación de la Dirección del proyecto para instituciones varias y para las visitas de las misiones de supervisión. La delegación a la USE de las tareas recientemente listadas encuentra su explicación en la ausencia de profesionales**

de ciencias sociales en áreas distintas a la de Seguimiento y Evaluación.

Un aspecto que merece ser resaltado, es el papel convocador que en la práctica cumplió la USE durante los últimos años de su experiencia. El rol aludido se tradujo en la búsqueda de consenso de opinión, entre los distintos agentes ejecutores, acerca de la orientación que el proyecto debía seguir para el logro de sus objetivos. Se concretizó asimismo, en labores de sensibilización desarrolladas por el equipo de la USE sobre la importancia del SyE para el éxito del proyecto. La convocatoria a reuniones para discutir los resultados de la ejecución; la elaboración de documentos con recomendaciones precisas, la realización conversaciones formales e informales, entre otros, constituyeron acciones prácticas referidas a la importante función aludida.

La función descrita constituyó en la experiencia del Alto Mayo, un vehículo que permitió iniciar el camino hacia la legitimización del Seguimiento y Evaluación. El limitado éxito obtenido se debe sin embargo, a la ausencia de una estrategia participativa para el diseño, puesta en marcha y permanente validación del sistema de seguimiento y evaluación y de los resultados obtenidos a través de él.

Se considera que este rol podría ser reforzado mediante la inclusión de acciones de capacitación sobre SyE dentro del programa de trabajo de la USE. La capacitación se esbozaría a distintos niveles de tal suerte de involucrar a los diversos agentes relacionados con el accionar del proyecto. Este aspecto se sostiene, con mayor nivel de detalle, en el punto 8 del presente documento.

Finalmente, la experiencia del proyecto Alto Mayo demuestra que la USE cumplió, en alguna medida y con los límites que la orientación del proyecto le imponía, un rol catalizador entre la población beneficiaria -fundamentalmente las comunidades nativas- y la autoridad del proyecto. El equipo de la USE se propuso fortalecer los niveles organizativos comunales promoviendo y participando en asambleas, facilitando la elaboración de planes de trabajo y reforzando capacidades para la negociación de actividades a ser ejecutadas por el proyecto.

## **5. EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROYECTO**

### **5.1 Concepción**

El Seguimiento y Evaluación fue concebido - a nivel teórico- como una función de asesoría a la Dirección Técnica del proyecto. El objetivo propuesto fue el garantizar que las acciones desarrolladas, en virtud a los varios componentes, condujeran efectivamente al logro de los objetivos diseñados para proyecto. La USE definió conceptualmente al seguimiento y evaluación de la siguiente manera:

**Seguimiento:** análisis del cumplimiento de las metas del proyecto, tanto en términos físicos como financieros en base a la programación anual y/o trimestral y a través de la recopilación de información sobre entregas, gastos, cumplimiento de planes de trabajo, etc.

**Evaluación:** verificación del cumplimiento de los objetivos del proyecto a través de la realización de evaluaciones periódicas y estudios especiales.

Tanto a nivel de equipo de seguimiento como del organismo ejecutor, no se planteó la necesidad de utilizar los resultados del seguimiento y la evaluación con fines de rediseño de la estructura del proyecto y de su estrategia de trabajo. La USE concentró su análisis a la determinación de la pertinencia de las actividades desarrolladas para el logro de fines y metas pre-establecidos.

Las limitaciones antedichas respondieron no sólo al momento histórico vivido por el equipo de la USE si no fundamentalmente, al diseño del proyecto y al concepto que generalizadamente se manejó en ese entonces tanto a nivel práctico como en la literatura vigente, sobre diseño y planificación de proyectos de desarrollo rural.

## **5.2 El Sistema de SyE y el diseño y concepción del Proyecto**

El diseño de un proyecto actúa necesariamente, como marco referencial y por ende, como factor determinante para la orientación y concepción de su sistema de seguimiento y evaluación.

En el caso del Alto Mayo, los factores limitantes, referidos al diseño del proyecto, que obstaculizaron tanto la definición como la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación, se resumen como sigue:

**En primer término;** existencia de un nivel de confusión respecto de la jerarquía de los objetivos del proyecto.

De acuerdo a diferentes documentos elaborados por las Misiones de Supervisión, el FIN del proyecto consistió en el desarrollo del área del Alto Mayo, entendido como el desarrollo agrícola de la zona objetivo el que derivaría en el

**mejoramiento de la condiciones de vida del poblador rural de la zona de trabajo.**

**Un nivel de formulación diferente se aprecia sin embargo en el Staff Appraisal Report -SAR-, el PCR<sup>7</sup> así como en los documentos elaborados por el equipo local. En éstos queda explícitamente expresado, en términos de objetivo, la intención del proyecto de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área de su influencia.**

**Como es conocido, el enfoque del Desarrollo Rural Integrado parte del supuesto que la interacción de los distintos componentes de un proyecto conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de su población objetivo. Si bien esta fue la premisa manejada durante la concepción y el desarrollo del proyecto, los distintos niveles de formulación de objetivos redundaron en diferentes formas de interpretación de la estrategia necesaria para su logro.**

**En el marco de lo descrito, la USE dirigió su análisis a resaltar la ausencia de actividades, al interior de los componentes técnicos, dirigidas a orientar la estrategia de intervención hacia el elevamiento de las condiciones de vida del poblador de la zona. El mejoramiento de las condiciones de vida fue concebido, consecuentemente, como el objetivo de más alto nivel o, el FIN del Proyecto Especial Alto Mayo.**

**A nivel de Dirección del proyecto y de las áreas ejecutoras sin embargo, el desarrollo agrícola de la zona de trabajo (mejoramiento de la producción y productividad, ampliación de la frontera cultivada, etc.) fue asumido en la práctica, como el objetivo de mayor jerarquía alrededor del cual la estrategia de trabajo fue diseñada.**

---

<sup>7</sup> Alto Mayo Rural Development Project. Project Completion Report -PCR- Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial. Marzo 11, 1992.

La situación descrita originó incertidumbre en las tareas de la USE. Asimismo, limitó la sustentación de los resultados de su trabajo ante la ausencia de consenso respecto de la direccionalidad del proyecto.

En segundo término; aspectos como la participación de la población, durante los procesos de planificación, ejecución y seguimiento y evaluación así como un enfoque de género, no fueron contemplados dentro del diseño y estrategia del proyecto. Este punto puede ser ilustrado a través de la ausencia de componentes de promoción social y de objetivos dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones de los grupos objetivo.

Si bien es cierto que en algunos documentos se menciona una estrategia participativa, ésta está referida básicamente a la contribución de los beneficiarios en los costos del proyecto o planteada en términos que no demuestran una correspondencia directa con la concepción general del proyecto.

Para citar un ejemplo, en el punto 3.37 del SAR referido al Componente Comunidades Nativas se señala que el SyE del impacto del proyecto en estos grupos tendría que involucrar la participación de la población beneficiaria. Sin embargo, la estrategia de trabajo con los grupos nativos en particular y con los beneficiarios del proyecto en general se caracterizó por un enfoque anti-participativo. La población actuó como receptora de los servicios y obras que el proyecto ofreció.

Dentro de este contexto, resultó difícil el diseño de una estrategia evaluativa participativa. Más aún, debido a limitaciones teórico-prácticas, la USE no incluyó dentro de sus recomendaciones o al interior de su plan de trabajo la participación de la población tanto en las acciones del proyecto como en las actividades de seguimiento y evaluación.

En conclusión, dentro del contexto general esbozado, el sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto Alto Mayo afrontó limitaciones para i) promover y evaluar la participación de los beneficiarios; y, ii) diseñar y conducir un estrategia participativa de SyE.

### **5.3 Programa de Trabajo y Acciones Desarrolladas**

El programa de trabajo de la USE-PEAM fue esbozado inicialmente, con el apoyo de un Consultor del FIDA en 1983. En él se contemplaron, entre otras, las actividades siguientes:

i) **Formulación de Indicadores:** Luego de la elaboración del Plan de Trabajo, ésta fue asumida como la primera tarea de la Unidad de SyE. Una propuesta preliminar fue presentada en 1984. Los indicadores fueron reformulados en diversos momentos de la vida del proyecto a medida que el equipo aprendía de la experiencia y/o incrementaba sus conocimientos teóricos.

El primer listado se caracterizó por la ausencia de indicadores de efectos y de impacto; la propuesta inicial incluyó básicamente, indicadores de avance de metas anuales y trimestrales, tanto físicas como financieras.

Progresivamente fueron incorporándose indicadores de eficacia referidos a los efectos e impacto de la intervención del proyecto, tanto en la producción agrícola como en la población beneficiaria, en relación a los objetivos propuestos por el proyecto. No fueron considerados sin embargo indicadores referidos a los niveles organizativos comunales, a las brechas existentes entre diferentes grupos sociales, a los cambios en los patrones culturales, entre otros.

Los indicadores tanto de insumos como de efectos mostraron un patrón común al de otros proyectos de desarrollo rural; es posible observar sin embargo, cierto nivel de creatividad en la formulación de indicadores de impacto. Los principales indicadores utilizados con fines de determinar cambios en los niveles de vida de los beneficiarios fueron:

- . Ingreso bruto familiar;
- . Características de la vivienda;
- . Bienes domésticos;
- . Dieta alimenticia.

Los indicadores listados fueron de utilidad para el análisis de los resultados ocasionados por el proyecto a nivel de población beneficiaria. A través de ellos se determinó entre otros aspectos, la existencia de una relación directamente proporcional entre incremento de ingresos y mejoramiento/equipamiento de la vivienda; y en contraposición, un progresivo deterioro de la dieta familiar a medida que la áreas cultivas eran ampliadas y/o mejoradas y por lo tanto los ingresos familiares elevados.

ii) **Estudio Base del Proyecto Alto Mayo:** Documento referido a la etapa ex-ante aunque elaborado durante el período de ejecución, a principios del año 1984. Dos volúmenes fueron publicados; el primero conteniendo un análisis basado en información secundaria obtenida del estudio de factibilidad y de fuentes diversas; y el segundo elaborado en base a una encuesta ad-hoc conducida por el equipo de la USE.

Los documentos constituyeron una importante base para comparar las situaciones 'con' y 'sin' proyecto. Sin embargo presentaron vacíos de información sobre aspectos fundamentales como la estratificación de la población así como un análisis

sobre la sostenibilidad de las acciones del proyecto en el largo plazo.

Con fines ilustrativos de lo planteado, se mencionan los puntos siguientes:

. El Estudio Base no contempló el análisis de la pobreza en el valle del Alto Mayo. Dada la ausencia de este aspecto en el Estudio de Factibilidad, el relevo de información sobre el tema hubiese resultado de valiosa utilidad para el diseño y desarrollo de estrategias de intervención.

. Como consecuencia de lo anterior, no se estratificó a la población beneficiaria remarcando los grupos que merecían especial atención por parte del proyecto.

Si bien se clasificó a los agricultores por tamaño de la propiedad y superficie cultivada, no se efectuó una diferenciación entre agricultores con acceso al riego y los de secano. Por otro lado, el análisis de la tenencia de la tierra no fue efectuado a profundidad; la situación de campesinos medianeros,<sup>\*</sup> jornaleros agrícolas (residentes en el área y migrantes estacionales), etc. no fue remarcada.

El análisis antedicho, hubiese resultado vital para la definición -y posterior seguimiento- de la población objetivo; y, fundamentalmente, para el establecimiento del vínculo entre los objetivos y componentes del proyecto -principalmente el crédito- y la pobreza rural en el área del proyecto.

. El aspecto ecológico fue prácticamente obviado debido a la ausencia de profesionales especializados en la materia dentro del equipo de seguimiento.

---

\* Se denomina así a los campesinos sin tierra que trabajan parte del terreno de un propietario a cambio de entregar el 50% del total cosechado.

**iii) Seguimiento:** En este rubro se consideró el diseño de formatos de reporte así como la recopilación trimestral de información que permitiera su llenado. El contenido de la información reflejaría el cumplimiento de las metas trimestrales del programa de trabajo del proyecto. Una columna fue además introducida con el fin de comparar variaciones inter-períodos.

La actividad propuesta no llegó a ser desarrollada en forma secuencial. Esto se debió básicamente, a la falta de acceso a la información producida por las agencias co-ejecutoras y por la Oficina de Planeamiento, tal como se explicó líneas arriba.

La USE dio utilidad a los indicadores de seguimiento, cuando pudo disponer de ellos, para reforzar su análisis respecto del cumplimiento de los objetivos del proyecto. En la práctica no se llegó a producir informes cuantitativos de avances de metas. Sin embargo, análisis cualitativos de los avances en la programación fueron incluidos dentro de los Informes Anuales de Seguimiento y Evaluación.

**iv) Evaluación:** Tres actividades pueden diferenciarse dentro de las acciones que, con fines de evaluación, desarrolló la USE- PEAM:

**1. Encuesta Anual de SyE:** En base al diseño de una muestra estratificada de beneficiarios del proyecto se aplicó, por una sola vez en 1985, la denominada Encuesta Anual de SyE. El Plan de trabajo de la USE contempló sin embargo, la realización de tres encuestas anuales para los años 1985, 1987 y 1988 respectivamente.

La muestra fue elaborada en base al universo de agricultores beneficiarios del componente crédito partiendo del

**‘supuesto’ que los prestatarios eran al mismo tiempo beneficiarios de los demás componentes del proyecto como extensión, titulación, mecanización, salud, educación, entre otros.**

**El diseño metodológico incluyó asimismo, una muestra de control compuesta por una selección de agricultores asentados en áreas adyacentes a la zona objetivo.**

**Para la elaboración tanto de la muestra principal como de la de control los agricultores fueron agrupados en estratos, de acuerdo al tamaño del área total y cultivada de los predios. No llegó a efectuarse, con fines de selección o de interpretación de resultados, un análisis diferenciado entre agricultores de secano y con acceso al riego. Este último aspecto se esgrime como uno de los principales problemas metodológico/conceptuales que afrontó el equipo de la USE.**

**Los resultados de la Encuesta mostraron, entre otros aspectos, que los beneficiarios del programa de crédito no tenían necesariamente acceso a otros componentes como extensión, titulación, mecanización, etc. como se encontraba previsto en los documentos del proyecto. Esta constatación constituyó una de las razones fundamentales para la posterior alteración de la muestra, como se verá más adelante.**

**2. Informes Alertivos: La USE incluyó como parte de su programa de trabajo, visitas periódicas a los agricultores e instalaciones del proyecto con fines de efectuar entrevistas informales y/o inspecciones oculares.**

**El desarrollo de esta tarea tuvo como finalidad la realización de evaluaciones rápidas para la producción de informes alertivos dirigidos a la Dirección del proyecto, resaltando limitaciones y errores en la ejecución de actividades.**

Al igual que otros documentos, los informes alertivos destacaron de manera principal los aspectos negativos antes que los logros en la ejecución del proyecto. Consecuentemente la aceptación y uso de estos reportes fue considerablemente limitado.

Esta actividad contribuyó, por consiguiente, a reforzar la percepción de área fiscalizadora que la USE mantuvo al interior del proyecto.

**3. Evaluación de Mediano Plazo:** Como es conocido, esta actividad tiene como finalidad el análisis de los avances, efectos e impacto del proyecto al término medio de su ejecución, tomando como base comparativa la situación 'sin proyecto'.

La Evaluación de Mediano Plazo del Proyecto Especial Alto Mayo fue desarrollada, en dos etapas debido a la significativa reducción del equipo luego de concluida su fase de campo.

El diseño, aplicación de la encuesta y parte del procesamiento de la información fueron realizados a principios de 1987. El informe, sin embargo, fue publicado recién en el mes de Julio de 1988 debido a las limitaciones mencionadas.

En esta oportunidad y no obstante lo inicialmente programado, la muestra fue rediseñada debido a los factores siguientes:<sup>9</sup>

- El número de beneficiarios del proyecto mostró un incremento considerable desde la aplicación de la primera encuesta de seguimiento y evaluación. Asimismo, el universo registró variaciones en su composición.

---

<sup>9</sup> En el plan de trabajo se consideró la utilización de una sola muestra para las distintas encuestas a ser aplicadas como parte de las actividades de la USE.

- Al haberse comprobado que los agricultores incluidos dentro del registro de prestatarios del proyecto no se beneficiaban necesariamente de otros componentes, se consideró necesario incluir dentro del marco muestral, a los agricultores de enlace o beneficiarios del programa de extensión.

Por otro lado, el universo de beneficiarios de crédito de líneas de capitalización diferentes a la del proyecto, constituyó la base para el diseño de la muestra de control. Los criterios empleados en la muestra inicial (tamaño de área cultivada y superficie total) se mantuvieron con fines de selección.

Los estratos quedaron conformados de la siguiente manera:

**Estrato I:** Beneficiarios de los componentes crédito y extensión, simultáneamente.

**Estrato II:** Beneficiarios del programa de crédito exclusivamente.

**Estrato III:** Beneficiarios del programa de extensión exclusivamente.

**Estrato IV:** Beneficiarios de líneas de capitalización de fuentes diferentes al proyecto.

El rediseño muestral permitió la aproximación a un análisis más integral de la intervención del proyecto aunque, en términos de rigor estadístico, la comparabilidad fue perdida.

Por otro lado, la información obtenida a través del grupo testigo mostró nuevamente, ser de utilidad relativa para el análisis de resultados. Durante la fase de campo se constató que, en la mayor parte de los casos, los prestatarios de capitalización de otras líneas eran al mismo tiempo beneficiarios del programa de créditos del proyecto. Resultaron ser además los agricultores más ricos de la zona de trabajo. En estas circuns-

tancias resultó imposible establecer comparaciones con fines analíticos.

**v) Informe de Gestión:** Al inicio de cada año, un informe sobre la gestión de la USE en el período anterior finalizado, fue presentado a la Dirección Técnica del Proyecto. A través de estos documentos se informó acerca de las tareas realizadas, efectuándose un análisis de logros y limitaciones.

El Informe Anual de Gestión incluyó además, el Plan de Trabajo del año en inicio así como los requerimientos presupuestales para su implementación.

El desarrollo de esta tarea constituyó un espacio de reflexión -aunque a poco nivel de profundidad- sobre la experiencia realizada. Contribuyó limitadamente sin embargo, al mejoramiento de la situación de la Unidad al interior del proyecto.

**vi) Estudios Especiales:** Numerosos estudios fueron programados, entre ellos: un estudio especial sobre los efectos del componente extensión; ingresos y gastos familiares; impacto del proyecto en el medio ambiente, etc. Sólo el primero de los estudios listados llegó a ser realizado, el que fue desarrollado por el equipo de la USE.

La limitada ejecución de este componente respondió básicamente, a la necesidad de contratar consultores externos para la realización de los estudios propuestos, decisión que correspondía a la dirección del proyecto.

**vii) Seguimiento a las Comunidades Nativas del P.E.A.M.:** No obstante lo ambicioso del objetivo de incorporar, a las comunidades nativas a la economía local, en condiciones favorables; las actividades ejecutadas mostraron la ausencia de una perspectiva general respecto de las medidas necesarias

para garantizar los derechos y preservar la identidad cultural de estos grupos nativos (Gnerre 1986).

En 1985 la Unidad de Comunidades Nativas del Alto Mayo fue creada como parte de la unidad de seguimiento y evaluación, con la finalidad de proponer acciones que efectivamente redunden en el logro del objetivo propuesto para las Comunidades Nativas. La decisión de incorporar esta Unidad fue tomada luego de la visita a la zona de trabajo de un consultor del Banco Mundial. El informe de consultoría producto de la visita, recomendó el diseño y aplicación de una estrategia diferenciada de trabajo con los grupos nativos. Dicha sugerencia partió de la constatación que el Proyecto, pese a los objetivos previstos, se encontraba en la práctica contribuyendo a acentuar las tensiones entre inmigrantes- colonos y nativos por un lado, y entre los grupos de poder al interior de las comunidades indígenas por el otro.

La Unidad de Comunidades Nativas, no tuvo éxito en su objetivo de contribuir al cambio de direccionalidad de las acciones del proyecto. Una estrategia de trabajo apropiada a la realidad de las comunidades nativas hubiese necesariamente afectado el ritmo de avance de metas, alterado la programación de actividades y provocado cambios en la política de asignación de recursos. Dentro de este contexto, la Unidad, conformada además por un solo profesional, no recibió el apoyo mínimo requerido para el desarrollo de sus funciones.

Las tareas se vieron limitadas a la presentación de recomendaciones para evitar que errores detectados volvieran a producirse, al acompañamiento de los grupos nativos en la formulación de planes comunales y al apoyo para la realización de trámites para la obtención de los servicios ofertados por el proyecto.

**Durante el Estudio de Factibilidad así como en la fase de ejecución, diversas propuestas integrales de desarrollo fueron presentadas por consultores contratados por la Dirección del Proyecto. Asimismo, un estudio integral -publicado en 12 volúmenes- fue elaborado por el proyecto a través de un convenio suscrito con la Dirección de Comunidades Nativas del Ministerio de Agricultura. De igual forma, diversas misiones de evaluación visitaron el área.**

**No obstante, la autoridad del proyecto no llegó a incorporar el contenido de los estudios y de los informes de consultoría; la estrategia de trabajo con las comunidades nativas permaneció sin modificaciones sustanciales.**

### **5.3.1 Breve Análisis de las técnicas de recopilación de información empleadas por la USE.**

**Claramente puede concluirse del listado de trabajos expuesto que la principal técnica empleada por la USE para la recopilación de información primaria fue la encuesta.**

**El uso del cuestionario como técnica pilar mostró tanto ventajas como limitaciones para el equipo de Seguimiento en cuanto a cobertura de información se refiere.**

**Entre las principales ventajas se resaltan:**

**. La aplicación de encuestas con preguntas cerradas permitió contar con los extensionistas del proyecto como entrevistadores ahorrando de esta manera tiempo y recursos financieros.**

**. Facilitó asimismo, la tabulación y procesamiento de la información en vista que todas las variables consideradas fueron susceptibles de cuantificación.**

**Como limitaciones significativas se señalan:**

. El cuestionario no constituye una técnica especialmente apropiada para establecer relaciones causales y sociales (Chambers, 1983). En esta línea, su utilidad resultó relativa para rescatar e interpretar a profundidad aspectos cualitativos de los cambios producidos en el área, atribuibles o no, a la intervención del proyecto.

. La USE afrontó dificultades para recolectar información referida fundamentalmente, pero no exclusivamente, a los indicadores de impacto como: dieta familiar, condiciones de la vivienda, ingresos, etc. a través de las encuestas. Para suplir esta carencia, estos datos tuvieron que ser recopilados directamente por el equipo, a través de conversaciones prolongadas con los beneficiarios, en períodos adicionales de campo, inicialmente no previstos.

Resultaría valioso en este sentido, diversificar el uso de técnicas de recopilación de información, en concordancia con los distintos niveles de objetivos del proyecto y con el tipo de variables que se pretende analizar. Técnicas como entrevistas de campo, historias de vida; evaluaciones participativas con técnicas de animación y motivación grupal, entre otros resultarían de valiosa utilidad complementaria.

Los instrumentos de relevamiento de información por otro lado, debieran utilizarse de la manera más flexible e innovativa posible de tal suerte de garantizar la incorporación de información inesperada (Chambers, 1983).

### **5.3.2 Utilización de la Información producida por la USE**

Una conclusión que rápidamente puede extraerse de la lectura del presente texto es que los reportes producidos por la USE no tuvieron la acogida esperada especialmente por el director del proyecto, a quien la información fue dirigida.

A diferencia de lo que comúnmente ocurre en los proyectos, la explicación de este problema no radica, necesariamente, en la falta de oportunidad en la entrega de los reportes.

Entre las principales causales de la limitada acogida de las recomendaciones vertidas por la USE se mencionan:

- . La ubicación de la USE al interior del proyecto;
- . El enfoque social característico de los reportes el que necesariamente entró en conflicto con el requerimiento -casi exclusivo- de información técnica;
- . La ya señalada tendencia a resaltar los errores en la ejecución y a inadvertir los logros alcanzados;
- . La limitada circulación de los reportes restringida fundamentalmente a la dirección del proyecto.

Con fines de ilustrar los puntos planteados líneas arriba se mencionan los ejemplos siguientes:

. El documento: “Programa de Crédito Agropecuario Desarrollo de Tierras de Ceja de Selva Alto Mayo: Avance a 1986”, elaborado por el organismo ejecutor del proyecto, muestra un contenido que incluye básicamente: cifras que comparan la ejecución frente a la programación financiera, proyecciones de ejecución financiera, y un breve análisis de las limitaciones operativas para ejecutar el presupuesto asignado a este componente. Esta información si bien importante, pudo haber sido complementada con los informes que sobre este

componente, presentó la USE en oportunidades diversas. De esta manera se hubiese obtenido una visión integral de la ejecución del programa de créditos a través de la inclusión de aspectos como estratificación de los beneficiarios; percepción del grupo objetivo respecto a la ejecución de este componente, entre otros.

. En el Project Completion Report -PCR- documento elaborado por el Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial, señala observaciones al proyecto, muchas de las cuales fueron vertidas cuatro años antes por el equipo de la USE a través de la Evaluación de Mediano Plazo.<sup>10</sup> Estas, sin embargo no fueron incluidas en reporte alguno presentado por la Dirección del proyecto los que como se ha manifestado, privilegiaron información física y financiera de avance de metas.

Finalmente se plantea que la distribución y discusión de resultados con los diferentes agentes involucrados en la ejecución, se hubiese traducido en una experiencia enriquecedora para el proyecto y para el propio equipo de seguimiento y evaluación. Esta acción de haberse desarrollado hubiese permitido, pese a las limitantes mencionadas, una gradual aceptación de los informes emanados por el área de seguimiento y lo que es más importante, hubiese posibilitado la evaluación del propio sistema de seguimiento y evaluación del proyecto.

---

<sup>10</sup> Mayor información al respecto puede obtenerse en el documento: "Proyecto Especial Alto Mayo: Evaluación de Mediano Plazo". Oficina de Seguimiento y Evaluación, Moyobamba, Julio de 1988.

## **6. PERCEPCION DE LA USE POR LOS DIFERENTES AGENTES INVOLUCRADOS EN LA EJECUCION DEL PROYECTO**

### **6.1 El punto de vista de la Dirección del Proyecto**

La USE-PEAM presenta en este punto, una situación común a la de la mayoría de los equipos de seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo.

La Dirección Técnica del Alto Mayo percibió a la USE como a una área fiscalizadora de las labores que especialistas y expertos, tuvieron a su cargo realizar.

Asimismo, como a un equipo que sin cumplir metas claras y tangibles, entorpecía la labor de aquéllos que trabajando contra el tiempo, no podían permitirse espacios para la reflexión.

El requerimiento general de la Dirección, en cuanto a necesidades de información se refiere, fue la presentación de reportes cuantitativos (básicamente porcentajes en términos de coberturas) con contenidos “alentadores”. En este sentido, la USE debía limitar su tarea a la recopilación, procesamiento y entrega de información, sin efectuar análisis de su contenido. La formulación de juicios, recomendaciones, etc. debía corresponder, en opinión de la Dirección, a aquellos encargados de la ejecución de los distintos componentes del proyecto, en tanto eran especialistas contratados en base a su calificación y experiencia.

Desde otro ángulo y sin que se pretenda contradecir lo señalado líneas arriba, la Dirección Técnica reconoció, la capacidad de trabajo y multifacetismo del equipo de seguimiento y evaluación. Esto ocurrió, especialmente, cuando la USE se involucró en la realización de tareas adicionales, según se refiere en el punto 4.

**En síntesis, las funciones de SyE. no fueron aceptadas, en la práctica por la Dirección del Proyecto. No obstante, fueron reconocidas características individuales de desempeño de los integrantes del equipo de la USE.**

## **6.2 La USE desde la óptica de los equipos de trabajo del P.E.A.M.**

**En una primera etapa, las distintas áreas de trabajo comprendidas dentro del organigrama del proyecto rechazaron, de manera categórica los productos de la USE. “Los informes parecen elaborados por gente ajena al proyecto; ni el Banco Mundial opina así sobre los resultados de nuestro trabajo”; se solía comentar.**

**En aras de mejorar su imagen y al mismo tiempo de lograr una mayor eficacia en el trabajo, la USE modificó parcialmente su estrategia de trabajo a partir de 1986. Con este fin impulsó reuniones periódicas con las áreas de trabajo del proyecto, con el propósito de involucrarlas en el análisis de la información obtenida a través de las encuestas y entrevistas de campo.**

**Como resultado, el equipo de SyE mejoró relativamente, su imagen al interior del Proyecto. No obstante, los equipos no llegaron a demostrar convencimiento acerca de la necesidad y utilidad del SyE en la medida que su participación se limitó al análisis de información que no necesariamente respondía a sus intereses.**

### **6.3 El punto de vista de las agencias co-ejecutoras**

La USE, como parte del cambio de estrategia de trabajo mencionado en el punto anterior, inició coordinaciones periódicas con directivos, profesionales y personal de campo de las agencias co-ejecutoras.

Se pudo constatar durante las entrevistas y reuniones de trabajo sostenidas que la USE era percibida por los niveles medios y superiores como el centro de documentación del Proyecto. El personal de campo sin embargo, identificó a la USE como el equipo encargado de supervisar las obras, entregas, el desempeño e inclusive, la conducta del personal de campo.

El equipo de seguimiento contribuyó a esta distorsionada visión de sus funciones al no promover la participación de los co-ejecutores en el análisis de la información recopilada y, más aún; en el diseño del sistema de seguimiento y en su constante validación.

### **6.4 Percepción de los Beneficiarios del Proyecto**

La USE fue percibida por la población objetivo, como un equipo de supervisión así como una instancia a través de la cual, inquietudes, quejas, incertidumbres, etc. podían ser canalizados al organismo ejecutor del proyecto.

Una de las más importantes lecciones aprendidas como producto de la experiencia obtenida a través del Proyecto Alto Mayo, demuestra la necesidad de involucrar a los beneficiarios en el seguimiento y la evaluación a través de acciones de capacitación y sensibilización.

Este aspecto, desatendido por la USE-PEAM, no permitió i) involucrar a los beneficiarios en el SyE del proyecto; y, ii) lograr un entendimiento por parte de la población objetivo acerca del concepto y fines del seguimiento y la evaluación.

## **7. PROPUESTAS DE CAPACITACION**

La capacitación, como se mencionó en capítulos anteriores, constituyó un aspecto escasamente atendido durante la vida del Proyecto.

En lo que a Seguimiento y Evaluación respecta, las acciones de capacitación beneficiaron de manera exclusiva al personal de la USE.

El plan de trabajo de la Unidad de Seguimiento, descuidó la inclusión de un componente capacitación dirigido a los diferentes agentes involucrados en la planificación y ejecución del proyecto. Este aspecto, de haber sido abordado, hubiese constituido el punto de partida para el desarrollo de una estrategia participativa de seguimiento y evaluación. El planteamiento vertido parte del convencimiento que la capacitación, constituye una herramienta fundamental para la democratización y descentralización del seguimiento y la evaluación.

En este sentido y en lo que al componente capacitación de la USE respecta, se propone el diseño de una estrategia que diferencie dos niveles, de acuerdo al tipo de beneficiarios:

**i) PRIMER NIVEL: Equipos USE y directores de proyectos;** reforzamiento, de las capacidades del equipo de la USE y de los niveles decisionales del proyecto, a través de la asistencia a cursos, talleres, seminarios; contratación de consultores; intercambio de experiencias, etc. ; y,

**ii) SEGUNDO NIVEL: Comunidad del proyecto;** Acciones de capacitación, como parte integrante de la estrategia y del programa de trabajo de la USE. El objetivo apuntaría a involucrar a los diferentes agentes participantes en la ejecución del proyecto, especialmente a los beneficiarios, en el diseño, desarrollo y permanente validación de las actividades de seguimiento y evaluación.

A nivel de población objetivo, tres aspectos resultarían relevantes:

**i) Desarrollo de metodologías de planificación participativa;**

**ii) Capacitación en técnicas de recopilación de información y llenado de formatos, estableciendo el vínculo entre acceso y control de información y fortalecimiento organizacional.** El énfasis se pondría en el reforzamiento de capacidades para el relevamiento y procesamiento de información priorizada por la comunidad, utilizable en la realización de gestiones y coordinaciones con agencias estatales, no estatales, asociaciones, federaciones, etc.

**iii) Diseño de metodologías de evaluación participativa y de auto-evaluación.**

Para el desarrollo de lo propuesto se considera importante a) que la estrategia y contenidos de capacitación respondan a las necesidades y peculiaridades de los grupos y áreas objetivo; y b) rescaten experiencias acumuladas en otras zonas de trabajo.

La experiencia del Programa de Cooperación Perú-UNICEF constituiría -de ser sistematizada- un valioso aporte en este sentido.

## **8. LECCIONES APRENDIDAS**

### **8.1 Operativas:**

**i) Ubicación de la USE:** la experiencia adquirida demuestra que la ubicación del equipo de seguimiento debe responder, antes que a criterios predeterminados, al análisis del contexto tanto interno como externo en el que se desenvuelve el proyecto.

**ii) Procesamiento de la Información:** la utilización de paquetes comerciales así como la administración y operación de los equipos de cómputo por la USE garantiza eficacia y facilita el procesamiento de información.

El uso de programas comerciales permite asimismo, un mayor grado de flexibilidad para adaptación de formatos, inclusión de información adicional, modificación y/o sustitución de variables, etc. como parte de un proceso de permanente validación de la tarea de seguimiento y evaluación.

### **8.2 Metodológico/Conceptuales**

**i) El seguimiento y la evaluación** constituye un proceso educativo-experimental tanto para el equipo de la USE como para los diferentes agentes involucrados en la ejecución del proyecto.

**ii) La articulación del seguimiento y la evaluación a la planificación del proyecto** es condición indispensable para el éxito de las labores de la USE. La participación en el diseño y la permanente validación de la estructura del proyecto constituyen tareas que necesariamente deben formar parte del plan de trabajo de SyE.

**iii) Estudio base:** El análisis de la situación ex-ante debe tener como propósito fundamental la caracterización y estratificación de la pobreza en la zona de trabajo.

Esto permitirá la identificación de los beneficiarios en base a los objetivos que tanto las agencias financieras como el proyecto se proponen alcanzar.

**iv) La recolección, procesamiento y manejo de la información** debe constituir una tarea en la que las distintas partes relacionadas con el quehacer del proyecto (comunidad del proyecto) participen activamente.

**v) El desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación** requiere del **diseño y utilización de metodologías y técnicas innovativas**, abiertas a incorporar información inesperada y a resaltar aspectos tanto cualitativos como cuantitativos del contexto en el que se desenvuelve el proyecto y de los resultados obtenidos.

**vi) La capacitación** constituye un instrumento de gran importancia en el diseño y aplicación de una estrategia participativa de seguimiento y evaluación. Por consiguiente, su inclusión como componente del programa de trabajo de la USE, requiere atención prioritaria.

## **9. BIBLIOGRAFIA**

. CASLEY Dennis y KUMAR Krishna. 1988. "The Collection, Analysis and Use of Monitoring and Evaluation Data". Baltimore, FIDA/BIRF/ John Hopkins University Press.

. CHAMBERS, Robert. 1983. "Putting the Last First". Longman Scientific & Technical, Logman Group U.K. Limited.

. FAO/WORLD BANK COOPERATIVE PROGRAM-ME. 1991. **“Perú: Alto Mayo Rural Development Project: Project Completion Report”**. Food and Agriculture Organisation of the United Nations. Rome.

. GNERRE Maurizio. 1986. **Reporte Misión de Supervisión del Componente de Comunidades Nativas del Proyecto de Desarrollo Rural del Alto Mayo**.

. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO RURAL DEL NOROESTE ARGENTINO. 1991. **Volumen 2, Nro. 1. Proyecto ARG/86-021. FIDA, PNUD, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán Argentina.**

. INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. 1992. **Perú 116-PE: Project Implemen-tation Status**. Rome.

. INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. 1992. **“Monitoring and Evaluation Workshop for IFAD Assisted Projects in India: Workshop Report”**.

. MARSDEN David and OAKLEY Peter. 1990: **“Evaluating Social Development Projects”**. OXFAM.

. PORTER Doug et al. 1991. **“Development Practice: Paved with Good Intentions”**. Routledge. London.

. PROYECTO ESPECIAL DE DESARROLLO RURAL ALTO MAYO. 1987. **“Programa de Crédito Agropecuario- Desarrollo de Tierras de Ceja de Selva Alto Mayo: Avance a 1986”**. Moyobamba, Perú.

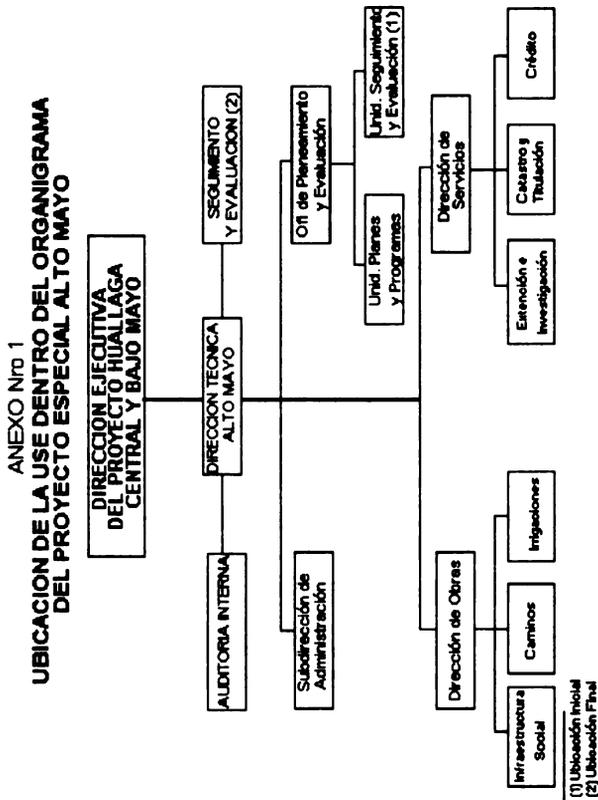
. PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO. 1988. **“Evaluación de Mediano Plazo”**. Oficina de Seguimiento y Evaluación. Moyobamba, Perú.

. THE WORLD BANK. 1982. **“Staff Appraisal Report”**. Perú: Alto Mayo Rural Development Project. Report Nro. 458-PE. Latin America and the Caribbean Regional Projects Department. Agriculture 4.

**10. ANEXOS:**

**ANEXO I: UBICACION DE LA USE DENTRO DEL ORGANIGRAMA DEL PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO.**

**ANEXO II: RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DEL EQUIPO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROGRAMA DE COOPERACION PERU - UNICEF.**



## **ANEXO II**

### **RESUMEN DE LA EXPERIENCIA DEL EQUIPO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROGRAMA DE COOPERACION PERU-UNICEF: "MOVILIZACION, MUJER Y SUPERVIVENCIA INFANTIL**

#### **1. MARCO REFERENCIAL**

El Programa "Movilización, Mujer y Supervivencia Infantil", inicia su ejecución en el año 1987 como parte del convenio suscrito entre el Gobierno del Perú y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF- para el quinquenio 1987- 1992.

A diferencia de acuerdos anteriores, en esta oportunidad, la responsabilidad de la ejecución del programa de cooperación no recayó, de manera exclusiva, en el gobierno peruano.

Organismos no gubernamentales -ONGs-, organizaciones estatales, la iglesia y fundamentalmente, organizaciones de base de segundo y tercer nivel, fueron convocados para actuar como 'interlocutores' o 'intermediarios' del Programa, en el nivel nacional. El criterio básico de selección de los organismos ejecutores fue definido en términos de experiencia de trabajo con organizaciones de mujeres de base y de cobertura de áreas densamente pobladas como garantía de masividad.

Con el fin de desarrollar acciones de planificación, seguimiento y evaluación así como con el objeto de supervisar y asesorar la ejecución del programa, una Secretaría Técnica fue creada a través de la contratación de un pool de consultores.

Hasta el mes de Julio de 1992, el programa había logrado presencia en los 25 departamentos del país a través del concurso de 192 organismos interlocutores de los cuales, aproximadamente el 32% estuvo conformado por organizaciones populares como Federaciones Campesinas, Comités del Vaso de Leche, Centrales y Asociaciones de Mujeres, entre otros.

**Aproximadamente 8 400 grupos organizados de mujeres se encontraban participando en las acciones promovidas.**

**El programa "Movilización, Mujer y Supervivencia Infantil se caracterizó, entre otros aspectos, por buscar la incorporación masiva de las mujeres en edad fértil -MEF- a través del impulso a una movilización nacional en pro de la supervivencia infantil y materna.**

**El fortalecimiento de las organizaciones femeninas de base para la promoción y conducción de acciones en favor de la supervivencia del niño y de la madre, constituyó el objetivo final del programa de cooperación. La meta principal fue establecida como la movilización de 2 000 000 de MEF en el nivel nacional.**

## **2. UBICACION Y CONFORMACION DEL EQUIPO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

**El área de Seguimiento y Evaluación fue ubicada, como organismo asesor de la coordinación, dentro de la denominada Secretaría Técnica del programa de cooperación.**

**La Secretaría Técnica fue considerada, en términos poco convencionales, como la contraparte nacional del programa. Por consiguiente, el área de Seguimiento y Evaluación, reportó tanto a la Coordinación de la Secretaría Técnica como a la Oficial de Monitoreo y Evaluación del UNICEF.**

**El inicio de acciones en SyE data de 1989, año en el que el área inicia sus funciones con el concurso de una sola profesional (socióloga). Posteriormente en 1990, el equipo fue reforzado con una trabajadora social y un economista. En el año 1992, debido a una estrategia de racionalización de personal, el área quedó conformada por sólo una especialista en seguimiento y evaluación además de un profesional en informática y de una secretaria.**

La Secretaría Técnica incluyó además del área de seguimiento, equipos de trabajo con responsabilidad zonal. Estos se encargaron de supervisar y asesorar la labor de los interlocutores en las diferentes zonas del país.

### **3. FUNCIONES DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

El sistema de reclutamiento de personal para la Secretaría Técnica a través de contratos de trabajo de corto periodo ocasionó, entre otros aspectos, una acentuada movilidad de personal así como discontinuidad en las funciones emprendidas por las diferentes áreas de trabajo. Las tareas fueron definidas en base a negociaciones individuales antes que en respuesta a la estructura orgánica de la Secretaría. Asimismo, las funciones fueron objeto de constante modificación, situación facilitada por las cortas brechas entre los periodos de contratación.

La situación descrita repercutió negativamente en el desempeño de la unidad seguimiento y evaluación. Por otro lado sin embargo, permitió al equipo refinar su programa de trabajo a medida que se extraían lecciones de la experiencia, mediante la negociación de planes de trabajo, en las etapas en que las renovaciones de contrato fueron producidas.

En términos generales, las funciones del área de seguimiento fueron descritas como sigue:

- . Elaborar lineamientos de programación y pautas básicas para la elaboración de Planes Nacionales, Zonales y por organismo interlocutor.
- . Definir criterios para la priorización de áreas a ser atendidas y para la selección de organismos interlocutores.
- . Apoyar a los equipos zonales de trabajo en el diseño de estrategias de intervención y supervisión.
- . Iniciar y mantener actualizado el banco de datos del programa de cooperación.

- . Realizar evaluaciones zonales periódicas, orientadas a verificar el cumplimiento de los objetivos del programa.
- . Elaborar informes nacionales trimestrales, sobre la marcha del programa.
- . Desarrollar un programa de capacitación, en planificación, seguimiento y evaluación dirigido a los equipos técnicos de los interlocutores y a la población beneficiaria.
- . Efectuar el seguimiento y la evaluación de proyectos de emergencia como el Proyecto “Control del Cólera en el Perú”.

El equipo se propuso, a través de las funciones realizadas, promover una estrategia participativa de seguimiento y evaluación. En esta línea, mediante acciones de planificación y a través del apoyo al diseño de estrategias de intervención, resultó posible la realización de acciones conjuntas y coordinadas con los equipos zonales. Esto permitió lograr, al interior de la Secretaría Técnica, el reconocimiento del área de seguimiento y de la importancia de sus funciones.

A través de evaluaciones participativas tanto los equipos zonales, las organizaciones beneficiarias como los organismos interlocutores se involucraron, conjuntamente con el área de seguimiento, en un proceso permanente de rediseño de la práctica social.

La capacitación en SyE fue enfocada como parte integrante de la estrategia participativa aludida. Esta tarea fue abordada generalmente pero no exclusivamente, al interior de los procesos auto-evaluativos desarrollados.

#### **4. PROGRAMA Y METODOLOGIA DE TRABAJO**

Con la finalidad de brindar una idea general de las actividades desarrolladas por el equipo de seguimiento y evaluación, se presenta seguidamente una versión resumida de las tareas consideradas más relevantes:

**i) Marco Lógico:** Esta actividad fue desarrollada con la finalidad de redefinir la jerarquía de los objetivos del programa y de validar su diseño. La elaboración del marco lógico permitió la realización de importantes contribuciones al diseño del proyecto; por ejemplo la incorporación de indicadores sobre fortalecimiento organizacional; **grupos organizados de mujeres; niños atendidos por el programa**, entre otros.

**ii) Lineamientos de Programación:** Definición de criterios para la elaboración de planes anuales de trabajo. Los lineamientos fueron desarrollados tomando como referencia el Plan Quinquenal del Programa, el Marco Lógico y los resultados obtenidos a través del seguimiento y la evaluación.

**iii) Indicadores:** el área de seguimiento, en base a los documentos de programación, reuniones de trabajo con los diferentes agentes del programa e información teórica elaboró, al inicio de sus funciones, un listado de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Los indicadores fueron validados a lo largo de la práctica. La mayor dificultad afrontada fue la definición de indicadores de fortalecimiento organizacional que reflejaran las características y peculiaridades de las diferentes áreas de trabajo. A manera de ejemplo de los indicadores de fortalecimiento organizacional propuestos, se mencionan:

. **Diversificación de actividades de los grupos de base:** indicador considerado relevante en tanto las organizaciones de mujeres fueron inicialmente conformadas bajo la iniciativa de sectores estatales y partidos políticos, con la finalidad de recibir alimentos y/o medicinas. La inclusión de actividades de supervivencia infantil, generación de ingresos, conducción de comedores, entre otros, constituyó una señal de consolidación de la base organizativa. Asimismo, este indicador permitió evaluar la sostenibilidad de las acciones promovidas.

. **Cambios en la estructura organizativa;**

. **Afiliación a organizaciones de segundo y tercer nivel;** como asociaciones, federaciones, entre otros.

**. Incorporación de actividades dentro de los planes comunales/barriales.**

**. Programación, realización y evaluación de acciones con los sectores Salud y Educación: campañas de vacunación, educación sanitaria, entre otros.**

**iv) Sistema de Reportes:** formatos con periodicidad trimestral, a diferentes niveles, fueron diseñados. La información obtenida se tradujo en reportes que cada tres meses fueron distribuidos al UNICEF, a la Coordinación y equipos zonales de la Secretaría Técnica y a los organismos interlocutores. Con los beneficiarios, a nivel experimental y muestral, se produjo el análisis y discusión colectiva de los resultados del proyecto.

Los reportes fueron procesados por el equipo de seguimiento y evaluación utilizando los programas Quatro Pro y Dbase III Plus, fundamentalmente. La labor fue facilitada merced a la asignación de dos computadoras para uso exclusivo. Una tercera computadora fue utilizada de manera compartida con otras áreas de trabajo.

**v) Banco de Datos:** incluyó, el almacenamiento, ordenamiento y procesamiento de i) datos sobre los interlocutores: zonas de trabajo, metas; tipología, etc. ii) información periódica obtenida a través de los formatos de reporte; y iii) información secundaria: estadísticas sociales, principalmente.

**vi) Informes Cualitativos Trimestrales:** elaborados en base a la información de los formatos de reporte, visitas de campo, resultados de talleres, entre otros. Estos informes fueron realizados a diferentes niveles: interlocutores (área específica de trabajo), equipos departamentales (nivel departamental), equipos zonales (informes consolidados según región norte, sur, Lima, oriente, etc.); y área de seguimiento (Informe Cualitativo Nacional).

El nombre fue establecido con la finalidad de promover el análisis de los resultados del programa y de evitar el uso exclusivo de información cuantitativa.

**vii) Evaluaciones:** para su puesta en marcha se seleccionaron zonas consideradas representativas. No obstante, en algunos casos las evaluaciones respondieron a solicitudes de los intermediarios y/o de los grupos de base.

Las fases de campo fueron desarrolladas en dos etapas: entrevistas en terreno y talleres auto-evaluativos. Las técnicas empleadas fueron, entrevistas semi-estructuradas y técnicas grupales participativas en los talleres por ejemplo; juego de roles, socio-dramas, canciones, entre otras.

El diseño evaluativo, la conducción de la fase de campo así como la redacción de los informes correspondientes fueron asumidos como responsabilidad compartida entre el área de seguimiento y los equipos zonales. Debido a razones operativas, tanto los interlocutores como los beneficiarios restringieron su participación a la fase de campo.

**viii) Capacitación:** entre otras, se señala como la actividad más importante la realización de talleres de capacitación y sensibilización en SyE dirigidos tanto a los interlocutores como a la población beneficiaria.

En el caso de las organizaciones de base, la capacitación en SyE fue generalmente abordada como parte integral de los talleres de auto-evaluación. Estos eventos incluyeron entrega de materiales educativos, trabajos grupales con técnicas participativas; y narraciones/discusiones sobre experiencias concretas.

Al inicio de sus funciones en 1989, el equipo de seguimiento observó la ausencia de un estudio base de la zona de trabajo. En vista que el área objetivo se encontró en permanente proceso de expansión, se consideró pertinente recomendar su elaboración. Sin embargo, la propuesta no llegó a ser aprobada debido a que el análisis de la situación ex-ante figuraba, como responsabilidad de los interlocutores dentro de los documentos contractuales. Los intermediarios sin embargo, en la mayor parte de los casos no cumplieron con el compromiso señalado debido a diversos motivos como recursos presupuestales insuficientes, carencia de personal calificado, entre otros.

Ante la ausencia de un estudio inicial, el análisis comparativo de avance de metas se circunscribió a la programación anual.

## **5. LOGROS Y LIMITACIONES**

Como los principales problemas afrontados por el equipo para el desarrollo de sus funciones se mencionan:

i) **La ubicación del área limitó la aceptación de los reportes, por el UNICEF.** Si bien los diferentes equipos de la Secretaría Técnica así como los Interlocutores y beneficiarios -luego de un trabajo continuado y prolongado- reconocieron y actuaron conjuntamente con el área de seguimiento, los oficiales del UNICEF, responsables de zonas de trabajo, no aceptaron los informes emanados por el equipo de seguimiento. En opinión de los oficiales zonales, el área de seguimiento debía restringirse al desarrollo y propuesta de metodologías e instrumentos de recopilación de información.

ii) Otro aspecto que limitó el desarrollo del programa de trabajo fue el **tamaño del equipo de seguimiento.** Frente a una responsabilidad nacional y en el marco de un programa ejecutado a través de una diversidad de interlocutores, se requería de un equipo con un mayor número de integrantes como garantía de eficacia y eficiencia en el trabajo.

iii) La falta de experiencia así como la **limitada capacidad técnica de los interlocutores para sistematizar experiencias y documentar evaluaciones,** recargó y limitó los trabajos del área de seguimiento.

iv) La **ausencia de un estudio base,** limitó el análisis de los cambios producidos en la población -o grupos organizados- atribuibles al programa.

v) Por último, la inestabilidad laboral que afectó tanto a los miembros del área de seguimiento y evaluación como a los equipos zonales, restringió el desarrollo del trabajo. Esta situación se evidenció en una predominante preocupación por el corto plazo, y en un consecuente descuido de los objetivos de largo alcance. El temor a las tareas inconclusas constituyó

una justificación frecuente del activismo y respuesta a la coyuntura que en periodos varios, caracterizó el trabajo.

Entre los principales logros se resaltan:

i) La integración de los diferentes agentes involucrados en la ejecución del programa, dentro del sistema de seguimiento y evaluación.

ii) El desarrollo de una estrategia participativa de programación seguimiento y evaluación con fines de rediseño tanto de la práctica como de la estructura del programa.

iii) Como producto de lo anterior, la generación de un espacio para el área de seguimiento y evaluación dentro de la estructura del programa.

## **6. LECCIONES APRENDIDAS**

i) Una de las principales lecciones aprendidas como producto de esta experiencia, es la necesidad de descentralizar el seguimiento y la evaluación en programas masivos y de gran escala como el de la cooperación PERU-UNICEF.

En este sentido, hubiese resultado de valiosa utilidad, la creación de una red de seguimiento y evaluación en el nivel nacional.

ii) El establecimiento de una red implicaría, entre otras cosas, la asignación de financiamiento para actividades de capacitación y equipo mínimo, fundamentalmente computadoras.

iii) La experiencia demostró asimismo, la importancia de conformar el equipo con personal con experiencia en seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo.

iv) Por último, se considera que esta experiencia resulta de valiosa utilidad para demostrar que el seguimiento y la evaluación constituye un objetivo alcanzable. La condición básica para su logro será el desarrollo de una estrategia participativa.



# **SEGUIMIENTO Y EVALUACION COMO INSTRUMENTO PARA IMPLEMENTAR Y SUPERVISAR PROYECTOS:**

**La Experiencia Centroamericana Reciente(\*)**

**Jorge León**

Los proyectos de desarrollo agrícola y rural en ejecución por el FIDA, cofinanciados en número importante de casos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en la región centroamericana casi sin excepción están enfrentando problemas, desde atrasos de uno a dos años para inicio de su implementación, hasta casos severos que han llevado a la necesidad de cancelar un proyecto. La situación en el futuro cercano parece indicar que las restricciones en cada país, originadas en falta de recursos de contraparte, de escasez de personal calificado, dificultades con sistemas de compra muy burocráticos, etc., no van a cambiar sustancialmente. En algunos casos incluso, podría empeorar esta situación.

Dado que dos proyectos de FIDA y BCIE están en sus fases iniciales de implementación y otros están en evaluación, ambas instituciones deben incorporar en sus programas de trabajo y supervisión, la experiencia reciente, la cual debe llevar

---

(\*) Versión revisada especialmente para esta publicación, de una presentación hecha en el Seminario sobre Ejecución y Supervisión de Proyectos en Centroamérica llevado a cabo en San Pedro Sula, Honduras, en Septiembre 1992.

a asumir una buena dosis de cautela respecto a la rapidez de avance que es razonable esperar en relación a dichos proyectos. Las instituciones nacionales responsables por la implementación de esos proyectos, deben igualmente esforzarse por tratar de mejorar su capacidad ejecutora, incluso utilizando menores recursos que los que originalmente se planearon.

El propósito de esta nota es el de ayudar a orientar el análisis sobre el tema de cómo los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) pueden contribuir a mejorar la capacidad de ejecución de proyectos. Para ello, se analizan a continuación los siguientes aspectos: a) La razón de la función de SyE; b) La experiencia con SyE en los proyectos FIDA; c) La experiencia con SyE a nivel sectorial; y d) la relación entre SyE y la supervisión externa realizada por las instituciones financieras internacionales.

## **I. LA RAZON DE SER DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

**1. El SyE a nivel del proyecto:** Una vez que un proyecto se encuentra en ejecución requiere para cumplir con sus objetivos y metas, contar con mecanismos de programación, que indiquen cuáles actividades deben desarrollarse, en qué momento, con qué intensidad de recursos, etc. Como contraparte a dicha programación, se requiere un mecanismo de verificación, para determinar si lo que está sucediendo con el proyecto se está realizando según lo programado o según modificaciones introducidas conscientemente para que el proyecto se adapte al medio en el que se ejecuta. Es decir se requiere un mecanismo de seguimiento y evaluación (SyE) que facilite la administración de lo ejecutado en forma ordenada, según lo programado.

El usuario principal de la información que generan los mecanismos de SyE es entonces la dirección de la unidad ejecutora del proyecto (UEP). Con esa información, esa dirección tendrá acceso a datos más precisos sobre lo que acontece en cada componente, obtiene criterios que detallan y complementan las observaciones que el director obtiene en sus contactos periódicos con sus funcionarios y con los beneficiarios. Su utilidad en síntesis, depende de suministrar análisis y criterios objetivos y oportunos a la dirección, identificar y recomendar soluciones a problemas, y en general planear y llevar el registro documental y estadístico del proyecto para medir en un momento dado los objetivos y metas alcanzadas.

Para el SyE a nivel de proyecto, las actividades principales consisten en el seguimiento propiamente, es decir la verificación constante de acciones programadas y realizadas, medidas en términos de recursos utilizados (humanos, financieros, físicos) y de productos y servicios generados por dichos recursos. Forma parte integral del seguimiento la función de evaluación sobre la marcha, resultado directo de las comparaciones que se van haciendo entre lo programado y realizado en recursos usados y productos generados, para verificar su eficiencia. Además, se requiere periódicamente identificar y medir en forma más sistemática) los efectos positivos o no, del proyecto sobre sus beneficiarios, es decir una evaluación de sus efectos. Esto último es a fin de cuenta, la razón de ser de los proyectos.

**2. El SyE a nivel sectorial.** El diseño y ejecución de proyectos se originó, en la necesidad de asignar recursos humanos y financieros para el desarrollo económico en forma racional, debido a la escasez de estos. Para asegurar que dicha racionalidad en la asignación de fondos efectivamente ocurra,

se requiere como complemento, un control y evaluación del uso que se da a esos. Por ello, de los ministerios de planificación y finanzas, se busca controlar la inversión pública en proyectos de desarrollo, para evitar el desperdicio de fondos en actividades mal organizadas o de baja rentabilidad. En forma creciente, las restricciones de recursos públicos asignados a las instituciones públicas que laboran en el sector agropecuario de los países, hacen necesaria la adopción de sistemas de control y evaluación de inversiones sectoriales, dirigidas a buscar un eficiente uso de recursos dentro del sector.

No sólo se busca un control del uso de fondos asignados, sino que además es necesario evaluar efectos de corto plazo y los impactos duraderos de los proyectos sobre los beneficiarios. Por la relación tan cercana entre ejecutores y beneficiarios, la medición de los beneficios reales de un proyecto en particular, es una tarea mejor dejada a un ente de carácter sectorial nacional, que pueda verificar efectos e impactos con mayor objetividad. La evaluación de varios proyectos con una perspectiva sectorial, permite medir mejor los resultados de varios proyectos y la comparación entre sí, y genera experiencia de gran utilidad para mejorar la formulación de futuros proyectos.

**3. Las expectativas del FIDA en relación al SyE.** Desde sus inicios el FIDA se ha distinguido por la importancia que le asigna a tareas de SyE de los proyectos que financia. Ha promovido la realización del SyE por dos razones fundamentales: para ayudar a los proyectos a administrar mejor sus recursos, por una parte, y por otra para aprender, por medio de los informes de SyE sobre experiencias exitosas, factibles de replicar en otros países y proyectos, así como sobre problemas a evitar en el diseño de nuevos proyectos. En general, los

entes que cofinancian y cooperan con FIDA esperan obtener este mismo tipo de beneficios de los sistemas de SyE establecidos a nivel de proyecto.

**4. Apoyo de RUTA al SyE en proyectos y a nivel sectorial.** Durante la primera fase del Proyecto Regional de Asistencia Técnica (RUTA) en 1984-1987, se iniciaron trabajos en el campo de SyE, en ese entonces a nivel sectorial en Guatemala y El Salvador, siguiendo lineamientos del FIDA. Bajo el Proyecto RUTA II se ha continuado el trabajo de ayudar en el diseño e implementación de metodologías de SyE, tanto a nivel sectorial, como a nivel de proyectos del FIDA. Para RUTA y FIDA, el propósito de exponer las mencionadas experiencias es de difundir éstas, para conocimiento de los proyectos de desarrollo rural y de otros interesados en los temas de gestión de proyectos.

En la actualidad el Fondo tiene experiencia acumulada con la ejecución de unos 14 proyectos en el Istmo. De estos, nueve han concluido desembolsos y los otros cinco están aún en implementación. Además hay otros cuatro proyectos en estado avanzado de evaluación o negociación. De estos, cuatro son cofinanciados por el BCIE. A RUTA le ha correspondido participar en la revisión y formulación de sistemas de SyE de siete de dichos proyectos. Por iniciativa directa de los países, así como en algunos casos en apoyo a compromisos del FIDA con estos, RUTA también ha trabajado en el diseño y puesta en marcha de sistemas de control y evaluación de proyectos a nivel del sector agropecuario en todos los países del área. La experiencia obtenida se expone a continuación.

## **II. LA EXPERIENCIA CON SyE A NIVEL DE LOS PROYECTOS FIDA**

**1. Los problemas identificados.** A través de varios talleres y encuentros realizados desde 1984 con directores de proyectos y encargados de las unidades de SyE (USEs) de proyectos, se han puesto de manifiesto problemas de diversa índole relacionados con: (a) la ubicación institucional y la relación de las USEs vis a vis la Dirección y los demás componentes de las unidades ejecutoras de proyectos (UEPs); (b) el diseño de sistemas de SyE apropiados para cada proyecto; (c) la capacitación de personal en la aplicación de dicha metodología de trabajo para recolectar y analizar información de SyE; y (d) la necesidad de establecer un intercambio regular entre las USEs de distintos proyectos, primero entre sí, y luego con FIDA y con los otros organismos de financiamiento.

**2. Resultados obtenidos.** En forma resumida, se podría decir que respecto a los anteriores problemas se ha logrado:

a) En cuanto a la ubicación y dependencia jerárquica de la USE, en los nuevos proyectos del Fondo se están ubicando éstas como claramente dependientes de las UEPs, como resultado de las experiencias negativas del pasado. La excepción a lo anterior lo constituyen aquellos casos (Guatemala, por ejemplo), donde se le asignó desde la formulación del proyecto a la USE un papel de ámbito sectorial y no sólo a nivel de proyecto.

Las funciones nuevas USEs se han especificado con más precisión, responsabilizando a la unidad directamente por las tareas de seguimiento y evaluación sobre la marcha, mientras

que en el campo de **evaluación de efectos e impacto**, su papel pasa a ser principalmente el de **formulador de términos de referencia y supervisor**, pero no **ejecutor directo** (puede sí participar) para estudios de evaluación a ser contratados con **institutos de investigación socio-económica, universidades u otros organismos con experiencia en encuestas, estudios de caso, etc.**

**b) En cuanto al diseño de sistemas de SyE apropiados para proyectos individuales**, FIDA ha buscado mejorar en los documentos de nuevos proyectos, la **especificación del tipo de datos que las USEs deben recavar y analizar como parte de su trabajo**. No se ha establecido sin embargo, un modelo de SyE a seguir; cada proyecto **diseña y adopta su propio esquema**. Por medio de RUTA, se está prestando **asesoría a proyectos (Zona Norte, Paracentral, Zacapa-Chiquimula, etc.) en el diseño de sistemas de SyE hechos con participación de los ejecutores**, que se busca se adapten mejor a las necesidades de cada proyecto individual. No se puede decir que con este trabajo de RUTA se haya logrado elaborar un “**modelo ideal**” para seguimiento, pero sí se ha llegado a diseñar un **procedimiento con ciertos pasos lógicos, con instrumentos para identificar indicadores de progreso y fuentes de datos**.

Las **pautas metodológicas generales, hacen énfasis en que para realizar un correcto proceso de seguimiento, se requiere no sólo de ciertos instrumentos y formatos de informes, sino que es indispensable además una actitud positiva de parte de la USE de buscar activamente información**. Se recomienda al efecto una **programación de visitas a las unidades ejecutoras, para obtener datos y otras fuentes de información sobre el**

proyecto que no es factible obtener por medio de informes formales. La diseminación del conocimiento sobre el estado del proyecto, sus logros y problemas, tampoco puede basarse sólo sobre informes escritos; es indispensable involucrar en la discusión de resultados a los propios ejecutores y beneficiarios de los proyectos, para lograr una variedad de puntos de vista, que la USE puede entonces utilizar para poner en un contexto más correcto la información de seguimiento y el análisis de ésta.

**3. Cuando el SyE ha hecho diferencia en la ejecución.** La justificación del SyE no se basa en la existencia o no de USEs en los proyectos y en las oficinas sectoriales, sino en función de que de sus trabajos hayan salido estudios y recomendaciones que hayan contribuido a mejorar la operación de sus respectivos proyectos. ¿Bajo qué circunstancias han podido las USEs conseguir que sus recomendaciones sean escuchadas y logrado influenciar en forma importante decisiones respecto a la gestión de proyectos? Algunos ejemplos de efectos importantes de las USEs son:

**a) Asegurar una programación adecuada de labores:** En los inicios de la ejecución, generalmente no existe en la UEP una unidad con capacidad de formular los programas de operación anuales. La USE, por su conocimiento de los diversos componentes es a veces la unidad más competente para hacer esta actividad, y aunque no está en sus funciones, se le recarga la coordinación e integración de los POAs de los distintos componentes. Esto le sirve a la USE para conocer mejor cada componente y desarrolla lazos de trabajo con el

personal técnico que puede ser útil más adelante en tareas propias de seguimiento. (Fue el caso de Intibuca-La Paz, y actualmente en Zona Norte y Paracentral).

**b) Creación de mecanismos de coordinación y administración:** En ocasiones, en el diseño de la organización para la ejecución del proyecto, los mecanismos de coordinación faltan o no son apropiados debido al nivel o la ubicación física de quienes integran dichas instancias. La USE identifica esto como un problema serio de ejecución y propone como solución crear una nueva instancia de coordinación, conformada con representantes de las instituciones que ostentan suficiente nivel para tomar medidas que mejoren el trabajo integrado entre instituciones ejecutoras. Creada esta instancia, se ha logrado agilizar la administración del proyecto. (Casos de esto fueron Intibuca-La Paz y el PROGETTAPS).

**c) Reformulación del proyecto para adaptarlo a la situación actual:** El proyecto se retrasa sobremanera en la ejecución de componentes debido a que estos fueron sobredimensionados durante la fase de diseño, o que por diversas razones (devaluación de la moneda, etc.) los recursos disponibles son superiores a lo necesario para alcanzar las metas. La USE propone entonces y participa en una reprogramación de fondos, que puede conducir a negociar una reducción en el monto de los préstamos. (Casos de PRODESBA y PROGETTAPS).

**d) Discusiones con técnicos sobre los avances identificados:** La USE utiliza los informes de avance periódicos

(anuales) para generar una discusión sobre los resultados alcanzados mediante talleres y otros eventos en los que participa personal de campo del proyecto (Caso de Intibuca-La Paz).

### **III. LA EXPERIENCIA CON EL SyE A NIVEL SECTORIAL**

**1. Énfasis en control.** En respuesta a la demanda manifestada por las oficinas sectoriales de planificación agropecuaria, RUTA está trabajando en el diseño de sistemas de seguimiento y control sectoriales (en todos los países), y en fomentar la capacidad de evaluación de efectos e impactos duraderos de proyectos (El Salvador, Costa Rica). A tal efecto, diseño y tiene en fase de prueba una base de datos sobre proyectos de inversión que suministra información mínima para analizar el estado de proyectos en el sector agrícola. Una primera versión fue puesta a disposición de varios países y actualmente se prueba una versión ampliada de esa base de datos.

**2. El énfasis en evaluación de efectos.** En lo que se refiere a evaluación de efectos e impactos a nivel de proyecto, RUTA ha elaborado algunas pautas metodológicas para orientar dicho tipo de evaluaciones. Estas se han utilizado en El Salvador desde 1991. Aplicando éstas, se han realizado tres estudios de evaluación de proyectos (PAISON, EDO, en dos etapas, Proyecto Agroforestal) en 1991-92. Los trabajos de evaluación han servido para generar información útil para hacer ajustes en la ejecución - como en el caso del EDO-, pero también han sido muy importantes para capacitar al personal de la unidad sectorial de evaluación.

Debe resaltarse que todavía la aplicación de los resultados de este tipo de estudios en los países ha sido limitada,

aunque generen información interesante para reorientar los proyectos evaluados o indicar la necesidad de cautela en futuras inversiones similares. Ello se debe a que los propios ministerios y otros entes ejecutores, no funcionan necesariamente como entes técnicos, sino que buscan cuidar sus relaciones políticas, y éstas a menudo les impide reaccionar para, por ejemplo, cerrar un proyecto que de acuerdo con los resultados de una evaluación funciona mal.

#### **IV. SUPERVISION Y SyE**

**1. Diferentes enfoques de los cooperantes/ cofinanciadore**s respecto a la utilidad del SyE en los proyectos. Desde el punto de vista de las instituciones que cofinancian o que actúan de cooperantes del FIDA en la administración de los proyectos, existe el compromiso de poner a funcionar los sistemas de SyE en los proyectos por los cuales son responsables. Sin embargo, el grado de atención y el apoyo que dan a las USEs, difiere bastante de una institución a otra.

Varios factores influyen en esto. En ciertos casos, la institución cooperante identifica a la USE principalmente como un ente cuya misión es la de suministrarle informes de avance del proyecto, para ayudarle en su tarea de supervisión. Lo que preocupa al ente supervisor es recibir con la periodicidad establecida en el contrato, informes de metas y comentarios generales sobre la situación del proyecto. La USE es vista como útil cumpliendo un papel como “informante”. En ciertas circunstancias el ente supervisor ha llegado a percibir que la USE puede ser además útil para profundizar en temas que mejoren la administración del proyecto, y entonces le ha dado apoyo. (Caso del PROGETTAPS).

En otras situaciones acontece que la institución cooperante tiene “otro sistema” de seguimiento propio, y por tanto no le es indispensable la USE, excepto para recolectar, clasificar y resumir “datos” que necesita el ente supervisor, sin darle suficiente importancia al sistema de SyE como un suministrador de información útil para la toma de decisiones. Si el “sistema” propio del ente cooperante llega a fallar, entonces sí se vuelve importante de nuevo la USE. (Caso de BID con PROGETTAPS).

**2. Eventos anteriores de análisis del SyE y sus resultados:** En eventos de capacitación y discusión, dirigidos a revisar experiencias en la ejecución de proyectos, auspiciados por el FIDA, como fueron los Seminarios-Talleres 1984, 1987, 1990; el Encuentro regional sobre SyE en 1990), se plantearon y discutieron temas similares a los presentados aquí. La necesidad de mayor capacitación por parte de FIDA en temas de SyE, la importancia de hacer intercambios entre proyectos, lo indispensable que era para los proyectos contar con manuales para SyE fueron recomendaciones hechas en esos eventos. En realidad ha sido poco lo que se ha logrado en términos reales. La repetición de eventos a lo largo del tiempo, ha permitido cierto grado de intercambios de experiencias, pero éstas no son medibles en cuanto a los beneficios que pueden haber generado. Otro resultado ha sido la publicación del nuevo manual “Seguimiento y Evaluación de Proyectos en Agricultura”, publicado conjuntamente por Banco Mundial, FIDA y FAO. Finalmente, al menos para la región centroamericana se continúan los trabajos elaborados por RUTA y otras agencias con los países, tanto en el área de metodología,

**como en los estudios de aplicación, los que deberán ser distribuidos ampliamente. Sin embargo, debe reconocerse que aún falta mucho que hacer en cuanto a dar un apoyo efectivo a los proyectos en este campo.**



# **ANALISIS Y SISTEMAS COMPARATIVA DE LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA**

**Verónica E. Viñas**

Este trabajo se enmarca en la preocupación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por revertir las enseñanzas sobre seguimiento y evaluación (provenientes de proyectos cuyo objetivo es aliviar la pobreza rural) en futuros proyectos o en proyectos en ejecución.

Consecuentemente, en este trabajo se apuntan los factores que han incidido positiva o negativamente en las tareas de seguimiento y evaluación de los proyectos, recogidos de forma sintética de los escritos de consultores y especialistas en la materia, analizando y comparando experiencias.

## **I. DISEÑO DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION**

La importancia otorgada al seguimiento (S) y a la evaluación (E) de proyectos de desarrollo rural está estrechamente ligada a la intervención de organismos de financiación internacional. A finales de la década de los años 70 y principios de los 80 la utilidad de las actividades de SyE no era bien comprendida. Se llevaban a cabo, sobre todo, para cumplir un requisito contractual, y su diseño no se realizaba ni previa ni simultáneamente al inicio de la ejecución del proyecto. Por ello, estas tareas se realizaban de forma poco sistematizada.

Un ejemplo de lo que aquí se afirma es el proyecto de crédito agrícola de El Salvador, comenzado en 1985 e integrado en la III Etapa del Programa Global de Crédito Agropecuario que se inició en 1976 (FIDA, 1990a), y también el proyecto DRISUR, de Ecuador, en cuya formulación no se incluyó el sistema de SyE, ni se preveía incorporarlo con posterioridad.<sup>1</sup>

Por el contrario, a finales de la década de los años 80 y principios de los 90 las funciones de SyE son tenidas en cuenta en mayor medida por los planificadores de los proyectos, preocupados no sólo por un buen diseño del mismo, sino por conseguir que se cumplieran sus objetivos en los plazos previstos. Por ejemplo, el diseño del sistema de SyE para el Programa de Crédito Global Agropecuario del Banco de la Nación Argentina (iniciado en 1989) fue bosquejado en la solicitud del préstamo al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1987, realizándose una propuesta de funcionamiento del mismo en 1988 y un plan de acción al año siguiente.

Las ventajas del diseño del sistema de SyE en una etapa temprana de la puesta en marcha de los proyectos o programas son apuntadas en las “Pautas básicas” de las Naciones Unidas. “La labor de diseñar un sistema de SyE para un proyecto o programa debe comenzar en la fase de preparación y evaluación ‘ex-ante’, no cuando ya ha sido aprobado y está listo para su ejecución. Ello obedece a tres razones importantes. Primera, que el interés por el SyE estimula a pensar con mayor rigor en los objetivos, supuestos y actividades y a exponerlos nítidamente.

---

<sup>1</sup> La formulación del proyecto se realizó en 1982, aunque el mismo comenzó en 1986 (FIDA, 1992a:30).

**Segunda, que se puede hacer desde un principio una asignación de fondos suficientes para cubrir el costo del SyE. Tercera, que el SyE puede organizarse desde el inicio para los diversos componentes (...)" (Naciones Unidas, 1985:35).**

**Pero éstas no son las únicas ventajas de diseñar el S y la E de forma simultánea al diseño y aprobación del proyecto; muchas otras pueden apuntarse: 1.- se otorga un marco de referencia adecuado para el Estudio de Base, lo que permite tener un buen punto de comparación para las evaluaciones de mediano plazo, terminal y 'ex-post'; 2.- se consigue que las actividades de SyE sean consideradas por los directores y ejecutores del proyecto como parte integrante de la gestión del mismo, y no como un área de fiscalización y control; 3.- aclara la ubicación institucional que tendrán la unidad de SyE, evitando ambigüedades; 4.- permite identificar la metodología a utilizar, y planificar la formación del equipo de SyE en este campo; etc.**

**Todos estos puntos son desarrollados a continuación.**

## **II. CLARIFICACION DE LOS FINES DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION**

**Los diversos manuales y escritos sobre seguimiento y evaluación de proyectos coinciden en señalar que los objetivos principales del seguimiento y la evaluación son: 1) apoyar la gestión del proyecto proporcionando información a la dirección del mismo sobre la adecuación de la ejecución del proyecto a los planes (alertando sobre "retrasos o restricciones que exijan una solución inmediata" o "que impongan la revisión de los objetivos, supuestos, estrategias o procedimientos" del**

proyecto;<sup>2</sup> y 2) analizar los productos, efectos e impactos globales, y obtener enseñanzas para la planificación de proyectos futuros (Naciones Unidas, 1985:21).

Estas funciones primordiales del S y la E pocas veces se realizan en la práctica de forma totalmente satisfactoria. Muchas veces este hecho se debe a que los planificadores y ejecutores de proyectos, y los responsables de las actividades de SyE no tienen claro los objetivos de éstas últimas.

A continuación se exponen dos de los numerosos proyectos existentes, para ilustrar lo que aquí se afirma:

La Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Norte de Nicaragua (PRONORTE), dedicó gran parte de sus esfuerzos a realizar un estudio que sirviera de base para apoyar su idea inicial de que había que modificar el contenido del proyecto, porque sus integrantes no estaban de acuerdo con la formulación inicial del mismo, dedicando poco tiempo al seguimiento y a la evaluación (Kaimowitz, 1993:10). Esto es un ejemplo claro de lo que es disfuncional para el apoyo a la gestión de un proyecto, por lo que experiencias como ésta no deberían repetirse.

Esta situación podría haberse evitado si el equipo de SyE hubiera participado en la elaboración del proyecto, permitiendo que la USE asumiera los objetivos del mismo, dedicándose a apoyar su gestión.

En el Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas (PROGETTAPS), de Guatemala, el proyecto elaborado en 1984

---

<sup>2</sup> Feinstein, 1989:15; y Weiss, 1983:23.

especificaba que el módulo de SyE serviría como informante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y sería el organismo que realizaría la E 'ex-post', pero no especificaba sus responsabilidades en relación a servir a las autoridades del proyecto en la toma de decisiones<sup>3</sup> (FIDA, 1992b). Un caso como éste, en que la función primordial asignada a la USE es dar información al organismo financiero, también debería evitarse.

### III. METODOLOGIA E INDICADORES

Las referencias a los problemas surgidos por la falta de definición de la metodología a utilizar en el S y la E, las técnicas de recogida de información y los indicadores manejados, son constantes en los informes de las misiones de E de medio plazo, terminal o 'ex-post' de los proyectos de desarrollo realizados por diversos consultores.

A continuación se presenta un esquema de algunos de los problemas señalados en diversos informes, que no pretende ser una descripción exhaustiva de los mismos, pero sí representativa.

---

<sup>3</sup> La orientación del módulo de S y E cambió en 1989, tres años después de iniciado el proyecto, asumiendo tareas de apoyo en la planificación y administración del proyecto.

PROBLEMAS DETECTADOS			
PROYECTO	MARCO DE REFERENCIA	TECNICAS DE RECOGIDA DE INFORMACION	INDICADORES UTILIZADOS
PRONORTE (NICARAGUA)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigida a la evaluación del impacto más que al seguimiento de los componentes y al apoyo a la gestión.</li> <li>- Los registros del componente de crédito contienen datos de gran riqueza y variedad, pero sin consolidar, analizar ni sintetizar, por lo que no resultan útiles en la gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigidos a la evaluación del impacto más que al seguimiento de los componentes y al apoyo a la gestión.</li> <li>- Las instituciones coejecutoras realizan un seguimiento en sus actividades de tipo financiero y cuantitativo, sin realizar un seguimiento de los aspectos cualitativos.</li> </ul>
PRODERO (HONDURAS)			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se determinaron los porcentajes físicos que se iban alcanzando, pero sin considerar la calidad de los logros.</li> </ul>
DRISUR (ECUADOR)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La evaluación se limitó a encuestas, con un resultado muy pobre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La propuesta de diseño de la USE no incluyó indicadores de desempeño, de eficiencia, de efectos ni de impactos.</li> </ul>
OAXACA (MEXICO)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valiosas fuentes de datos no fueron explotadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los indicadores no constituyeron una herramienta de trabajo, a pesar de que el documento de evaluación 'ex-ante' del proyecto contenía un conjunto de indicadores para cada componente</li> </ul>
PROGETTAPS (GUATEMALA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El documento de diseño del proyecto indica que el módulo de SyE serviría como instrumento para alimentar las necesidades de información del BID, pero sin especificar sus responsabilidades de servir a las autoridades del proyecto en la toma de decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los procesos de administración del proyecto que generan información no son aprovechados en su totalidad. Parte de los datos no es revisada, y parte es recopilada, pero no analizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores orientados a recolectar y analizar información relativa al avance en el cumplimiento de metas, sin considerar el análisis de los efectos del proyecto.</li> </ul>

PROBLEMAS DETECTADOS			
PROYECTO	MARCO DE REFERENCIA	TECNICAS DE RECOGIDA DE INFORMACION	INDICADORES UTILIZADOS
PROYECTO DE DESARROLLO AGRICOLA (EL SALVADOR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El organismo ejecutor no tenia una visión de la utilidad que el S y la E podian tener para la gestión del proyecto.</li> <li>- Falta de coordinación entre las gerencias y las unidades ejecutoras para definir sus requerimientos de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En las encuestas se recogió información poco importante y otra no se recolectó.</li> <li>- No se utilizaron los datos existentes en los expedientes de los clientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existían indicadores que proporcionaran información importante para las labores cotidianas del proyecto, que permitieran adoptar a tiempo medidas correctivas.</li> </ul>
ALTO MAYO (PERU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existía una confusión respecto al objetivo final del proyecto, lo que dificultó la jerarquización de sus objetivos, generando incertidumbre en el desarrollo de las actividades de SyE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La principal técnica empleada fue la encuesta, que no sirvió para analizar los aspectos cualitativos del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al principio medían exclusivamente el cumplimiento de la programación del proyecto y la ejecución financiera (progresivamente se fueron incorporando indicadores de eficacia, referidos a los efectos e impactos del proyecto, en relación a sus objetivos).</li> </ul>

En el diseño de proyectos más recientes, en cambio, el número de técnicas de recogida de información utilizadas es más numeroso, incluyendo métodos cuantitativos y cualitativos. En el informe de S y E para el Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, por ejemplo, se incluyen en la lista de instrumentos de E a utilizar los siguientes: encuestas, estudios de caso, historias de vida y entrevistas con informantes calificados que conozcan el proyecto y su ejecución (FIDA, 1990c:161). En el sistema de E para el proyecto de desarrollo rural La Paz-Intibuca también se propone la utilización de diversas técnicas (encuestas, estudios de caso y entrevistas con el personal del proyecto y representantes de las entidades co-ejecutoras y financieras), a la vez que se establecen los indicadores a utilizar agrupados en indicadores de resultados (de acuerdo a la definición de los objetivos del proyecto), e indicadores para los factores externos al proyecto<sup>4</sup> (Pardo, 1990:139/147).

Desde 1986, año en que O. Feinstein escribió que “se encuentra muy difundida la creencia en la existencia de una metodología universal para el seguimiento y la evaluación continua, aplicable a todo programa y a todo proyecto de desarrollo rural integrado, con recetas sobre todo lo que debe hacerse y sobre cómo hacerlo” (Feinstein, 1986:84), ha existido la suficiente experiencia en proyectos de desarrollo como para esperar que esté más extendida la idea de que este tipo de metodología universal no existe, y que hay que tomar en consideración las especificidades de cada caso.

Lo que sí existe en el campo de la metodología del S y la

---

<sup>4</sup> No se mencionan indicadores para la medición de instrumentos (insumos que aporta el proyecto).

**evaluación de proyectos son algunas consideraciones generales que deben ser tenidas en cuenta. Algunas de ellas se sintetizan a continuación:**

**1. En relación al diseño de la metodología para el S y la E la primera tarea a realizar es estudiar los documentos del proyecto y analizar el diseño del mismo para determinar la jerarquía de sus objetivos, tanto explícitos como implícitos, su relación con los objetivos nacionales, y los beneficiarios previstos. Examinar los supuestos en que se basa el proyecto, las vinculaciones entre los diversos componentes, sus etapas, actividades, insumos, procesos y productos. El personal de SyE contrastará sus conclusiones con el director y los supervisores del proyecto para asegurarse de que todos los interesados tienen ideas coincidentes al respecto (Naciones Unidas, 1985:36). Paralelamente se localizarán las obligaciones institucionales nacionales, que quizás determinen la necesidad de presentar informes de S con una frecuencia determinada.**

**El segundo paso será comprender el proceso de implementación del proyecto. Es necesario entender el funcionamiento del proyecto para poder evaluarlo, porque no es suficiente concluir -después de la investigación- que “funciona”, o “no funciona”, sino que hay que descubrir “qué funciona” y “qué no funciona”, para sugerir cambios apropiados, si son necesarios. Además, una descripción del proyecto es valiosa para los planificadores de futuros proyectos (King, Morris y Fitz-Gibbon, 1987:9/11).**

**A continuación se establecerá la información que es significativa para el S y la E del proyecto. Para ello se considerará la lógica del proyecto, y se trabajará conjuntamente con**

el director, los ejecutores del mismo y con sus usuarios potenciales.

Pero las comparaciones de lo realizado con lo planeado no deben realizarse de forma mecánica, no hay que limitarse a establecer el grado de avance o de retraso del proyecto, ya que los planes pueden haber sido excesivamente ambiciosos o demasiado conservadores, o pueden haber intervenido factores externos al proyecto no considerados con antelación (política económica, precios internacionales, clima, etc.), que podrían explicar las desviaciones del mismo con respecto a la planificación inicial (Feinstein, 1989:15).

**2. En relación a las técnicas de recogida de información** hay que tener presente que existe la posibilidad de utilizar diferentes técnicas que pueden ser complementarias, preocupándose por los costos y beneficios de las distintas técnicas de obtención de información, debiendo ejercerse especial cautela en el caso de las encuestas. En general, es conveniente la utilización de métodos sencillos y económicos, que se ajusten a los recursos limitados de los proyectos.

En relación a lo anterior, es recomendable minimizar el número y la importancia de las encuestas a incluir en el diseño del sistema de SyE, y -cuando sean realmente necesarias- considerar la posibilidad de contratarlas a un equipo especializado para que la realicen en estrecho contacto con la unidad de SyE (Feinstein, 1984:11). El personal de SyE puede realizar el diseño y el análisis de la encuesta, y contratar el trabajo de campo y de informatización de los datos.

Por lo anterior, los evaluadores deben conocer un amplio espectro de técnicas, saber cómo aplicarlas en el momento

adecuado y poder valorar en cada situación cuál puede servir de un modo más eficaz a los propósitos específicos del S y la evaluación.

Para la medición de cifras, tasas y porcentajes y para recoger información sobre hechos y acontecimientos, las técnicas más apropiadas son las cuantitativas. Pero para reunir información sobre actitudes, motivaciones, valores, creencias, aspiraciones, expectativas o percepciones las técnicas más adecuadas son las cualitativas.

En la encuesta estadística la pertinencia de los temas a tratar es decidido por un observador externo, por lo que es un sistema de observación cerrado, pues las respuestas están condicionadas por las preguntas. Además, generalmente el ámbito de respuestas permitido está determinado, ya que sólo se permite elegir una entre un conjunto cerrado de respuestas. El entrevistado no puede crear alternativas. Se podría afirmar, con J. Ibáñez, que “un cuestionario refleja más la opinión del que lo diseñó que la de los que contestan a él” (Ibáñez, 1991:151).

Las técnicas cualitativas permiten a los participante -por un lado- expresar sus ideas de forma espontánea, sin ser estructuradas previamente por los investigadores, y -por otro- posibilita el tratamiento de temas que no habían sido previstos. Las entrevistas abiertas o semi-estructuradas, las reuniones de grupo (o grupos de discusión), las historias de vida, la observación participante, etc., permiten recoger de forma más acertada la información que no había sido previamente racionalizada por el sujeto investigado, ya que no se encuentra forzado a elegir una, y sólo una, de las respuestas predeterminadas, gozando de más libertad de expresión.

**El grupo de discusión, por ejemplo, es una conversación, un juego de información abierto, en donde el que responde puede cuestionar preguntas y hacer preguntas. Cada interlocutor abre espacios a los otros interlocutores (Ibáñez, 1991:102/103).**

**Las técnicas cualitativas, además, pueden realizarse de forma previa al diseño de un cuestionario de una encuesta, ya que sirven para identificar asuntos a incluir en el mismo, y determinan el vocabulario que la población estudiada utiliza en relación a los temas investigados. La encuesta permitirá conocer la importancia cuantitativa y la distribución y frecuencia en la población total de los resultados alcanzados con la investigación cualitativa.**

**Por otro lado, la utilización de técnicas cualitativas con posterioridad a la realización de una encuesta también resulta de interés, ya que aquéllas permiten entender las razones (el “porqué”) de las creencias, valores, conductas, etc. que hayan sido identificadas.**

**Otra técnica de recogida de información que puede ser considerada es el análisis de las fuentes de datos que se generan en la ejecución del propio proyecto: registros administrativos, informes de los técnicos de campo, etc. Por ejemplo, si un proyecto de crédito es ejecutado por un banco o una entidad similar, el ‘software’ para atender a los clientes puede generar como subproducto los datos de seguimiento, con escaso coste adicional.**

**Cualquiera que sean las técnicas de investigación empleadas, las fuentes de información deben ser descritas con detalle, para que pueda valorarse si la información es suficiente. Además, los instrumentos y procedimientos para la recopilación**

de datos deben ser escogidos o creados, y luego utilizados de manera que aseguren que la información obtenida es lo suficientemente exacta (Stufflebeam y Shinkfield, 1989:31).

**3. En relación a los indicadores.** Después de establecer la información significativa para el S y la E y los objetivos de éstos, hay que identificar la información y los indicadores adecuados para contestar las preguntas y los objetivos del SyE. Estos indicadores deben: a) responder adecuadamente a esos objetivos, y b) ser factibles de recogerse durante el proceso del programa de un modo fiable y válido.

La selección de indicadores exige una comprensión acabada de las necesidades de información para la gestión en sus diferentes niveles, y el conocimiento de la mejor forma de obtener los datos para los indicadores y de los límites que imponen tanto los costos como las técnicas.

Para la selección de indicadores resulta conveniente identificar primero los requerimientos de información, consultando al director del proyecto, a los ejecutores, a los beneficiarios y a los técnicos especialistas de las diferentes áreas que cubre el proyecto.

El número de indicadores debe ser mínimo. No se trata meramente de acumular datos, ya que esto lleva a una sobrecarga informativa. Además, cuanto mayor sea el número de datos, más complejos y costosos serán la recopilación, el procesamiento y análisis de la información, se tardará mucho tiempo en poder comunicar los resultados, lo que disminuye su utilidad.

Es conveniente estructurar los datos y los indicadores en tres módulos diferenciados: a) de instrumentos (insumos que

aporta el programa o proyecto), b) de resultados (productos, efectos e impacto), y c) del entorno (factores externos al proyecto o programa: clima, precios de insumos y productos, tasas de interés, política económica, etc.).

Hay que reducir las necesidades de información a lo más esencial, y seleccionar indicadores pertinentes, significativos y objetivos. Escoger indicadores que puedan utilizarse para el S, para la E continua, de fin de proyecto y 'ex-post'. Seleccionar los indicadores con cuidado, ya que éstos no poseen validez universal ni eterna; y combinar indicadores cuantitativos y cualitativos (estos últimos, sobre todo, para evaluar las consecuencias sociales: participación de las personas, situación y papel de la mujer, etc.).

Los indicadores eficaces deben: a) definirse sin ambigüedades; b) ser válidos: medir realmente lo que se supone que han de medir; c) ser fiables: verificables y objetivos (los valores de los indicadores han de mantenerse constantes para diferentes observadores); d) ser pertinentes: guardar correspondencia con los objetivos del proyecto; e) ser sensibles: reflejar los cambios experimentados en la situación observada; f) ser específicos: basarse en los datos disponibles; g) ser eficaces en función de los costos: los resultados tienen que compensar el tiempo y el dinero que cuesta obtenerlos (el hecho de que un indicador sea importante no significa que sea práctico medirlo); y h) ser oportunos: debe ser posible recoger los datos con una rapidez razonable. Pero hay que tener en cuenta que son pocos los indicadores que cumplen con todos estos criterios.

Merece la pena dedicarse a buscar los indicadores que ya han demostrado su utilidad en vez de ponerse a crear nuevos.

De esta forma, ya se habrá hecho gran parte del trabajo de ensayo y error. Además se podrán encontrar las respuestas que otros investigadores obtuvieron mediante el empleo de estos instrumentos de medición, por lo que se contará con datos comparativos procedentes de otra población.

Tanto la metodología, como las técnicas de recogida de información y los indicadores de componentes, de resultados y del entorno, deben establecerse simultáneamente al diseño del proyecto. Esto facilitará el estudio de base, el S y la E, y permitirá que los resultados del S sean aprovechados en la gestión del proyecto, al comenzar la recopilación de los datos necesarios en una etapa temprana del mismo.

#### **IV. UBICACION INSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

En la práctica se observan tres posibilidades de ubicación institucional de las funciones de SyE, tanto en los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado como en los proyectos de crédito:

- a) Ubicación de la USE en el interior de la unidad ejecutora y dependiendo de la gerencia del mismo;
- b) ubicación de la USE dependiendo de organismos sectoriales o nacionales, fuera de la zona de ejecución del proyecto; y
- c) ubicación de la USE en la unidad ejecutora, pero dependiendo jerárquicamente de unidades sectoriales o nacionales.

Repasando algunos de los proyectos con financiación internacional, se comprueba que se agrupan de la siguiente forma:

<b>UBICACION DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION</b>	<b>PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO</b>	<b>PROYECTOS DE CREDITO</b>
<b>DEPENDIENTE DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO</b>	- ALTO MAYO (PERU) - OAXACA (MEXICO)	- PROYECTO DE CREDITO AGRICOLA (EL SALVADOR)*
<b>DEPENDIENTE DE UN ORGANISMO SECTORIAL O CENTRAL</b>	- PRONORTE (NICARAGUA) - PROGETTAPS (Guatemala) - PRODERO (HONDURAS) - LA PAZ-INTIBUCA (HONDURAS)	- PROGRAMA DE CREDITO GLOBAL AGROPECUARIO (ARGENTINA)
<b>DEPENDIENTE JERARQUICAMENTE DE UN ORGANISMO SECTORIAL O CENTRAL, PERO UBICADO EN LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO</b>	- DRISUR (ECUADOR) - SIERRA DE LOS CUCHUMATANES . (GUATEMALA)	- PROGRAMA DE CREDITO (PERU)

La diferente ubicación de las unidades de SyE de los proyectos influyó en las actividades que las mismas desarrollaron. Dentro de los proyectos de Desarrollo Rural Integrado, se encuentran dos casos paradigmáticos:

a) El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Oaxaca (México), con dos unidades de SyE dependiente de la unidad ejecutora (una para cada área de actuación del proyecto), donde “el seguimiento del proyecto aportó informaciones útiles para la gestión del proyecto, pero el subsistema de evaluación no operó” (FIDA, 1991: 26); y

b) El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Norte de Nicaragua (PRONORTE), con las tareas de SyE asignadas a un organismo sectorial, donde “el énfasis (fue) dado a los aspectos de evaluación del Proyecto, más que al seguimiento del mismo” (FIDA, 1990b:93).

En el caso en que el S y la E dependían de la unidad ejecutora del proyecto se privilegiaron las actividades de S frente a las de E. Cuando ambas actividades se asignaron a una organización central el trabajo se concentró en la E.

La realidad parece demostrar que lo acertado para conseguir un óptimo resultado de las funciones de SyE es ubicar las actividades de S dentro de la unidad ejecutora del proyecto, en cambio, las actividades de evaluación deben depender del “ministerio o secretaría matriz y/u organismo central de planificación” (Naciones Unidas, 1985:21).

El S y la E son funciones diferentes, que sirven a usuarios distintos, y deben ser consideradas independientemente una de la otra. Están separadas por sus objetivos y períodos de referencia. Pero pese a las funciones distintas, hay características comunes que determinan una relación entre las dos funciones: utilización de las mismas técnicas de recogida de información y sistemas de análisis e indicadores comunes (Casley y Kumar, 1990a:8/9).

El S debe separarse de la E, ya que es parte de la dirección, y la E debe ser independiente de la dirección del proyecto, para garantizar su autonomía.

Las ventajas de la ubicación sectorial de las funciones de evaluación son diversas: aprovechamiento de las economías de escala (en la recogida de información, en la capacitación de profesionales, en la utilización de equipos informáticos...), potencial de comparar proyectos al aplicar metodologías y técnicas uniformes, posibilidad de recibir asistencia técnica común para diversos proyectos y de contar con datos anteriores y posteriores al proyecto y de zonas no afectadas por el mismo, otorgar independencia con respecto al proyecto (la que facilita

la objetividad en el análisis), y la extracción de conclusiones y recomendaciones de utilidad para proyectos futuros.

La colaboración entre un servicio de evaluación centralizado y las actividades de seguimiento del propio proyecto puede beneficiar a ambos. Pero hay que tomar precauciones, ya que el trabajo del servicio central puede estar dictado por las necesidades nacionales de evaluación y demandar datos y realizar informes poco útiles para la administración del proyecto (Casley y Kumar, 1990a:9/10; León, 1992:2).

Otra posibilidad es que sea un centro de investigación el que se haga cargo de la totalidad de las actividades de SyE, tal como sucedió en PRONORTE, en donde aquéllas fueron encargadas al Centro de Investigaciones y Estudio de la Reforma Agraria (CIERA), dependiente del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria. Las características de este organismo, especializado en la investigación, llevó a que el trabajo tuviera un sesgo académico, prestándose más atención a los aspectos conceptuales que a los aspectos operativos del proyecto, y que se concediera un énfasis mayor a las actividades de E que a las de S.<sup>5</sup> De esta forma, los documentos que produjeron aportaron una valiosa información sobre la región en donde se encuentra el proyecto, de utilidad para la planificación regional, pero de poco provecho para aumentar el cumplimiento de los objetivos del proyecto (FIDA, 1990b).

Resulta adecuado que la ubicación del S y la E del proyecto sea determinada por el tamaño del área de actuación del mismo.

---

<sup>5</sup> Esta situación también se vio favorecida por la ubicación de la USE fuera de la región del proyecto, como ya se apuntó.

Los proyectos que cubren un área amplia, muy diversificada y con beneficiarios potenciales difícil de identificar,<sup>6</sup> requieren una Unidad de SyE a nivel nacional, o una red de SyE que coordine las diferentes USEs.

De todas formas, tanto a nivel de proyecto como a nivel sectorial el S y la E deben ir unidos, aunque el S es la tarea primordial a nivel de proyecto, por lo que corresponderá una “S” mayúscula y una “e” minúscula en el “S y e”. A nivel sectorial, en cambio, las evaluaciones continuas y ‘ex-post’ son las actividades más importantes, por lo que se delimitará una “s” minúscula y una “E” mayúscula para la unidad de “s y E”. Así se logrará dar un énfasis diferente a las denominaciones (Naciones Unidas, 1985:28/29).

## V. ACTITUD DE LOS DIRECTIVOS

Se apunta con frecuencia como una de las principales causas de la poca incidencia de las actividades de SyE en el mejoramiento de la ejecución de los proyectos la actitud negativa de los directivos y ejecutores del proyecto hacia esas actividades, ya que no incorporan las recomendaciones formuladas por el equipo de SyE en la gestión.

Si se intenta sistematizar la opinión sobre proyectos concretos de diversas misiones de evaluación externa y de otros expertos en la materia, las razones mencionadas como causantes de esta actitud negativa se relacionan con tres aspectos: 1) inadecuada presentación de la información sobre

---

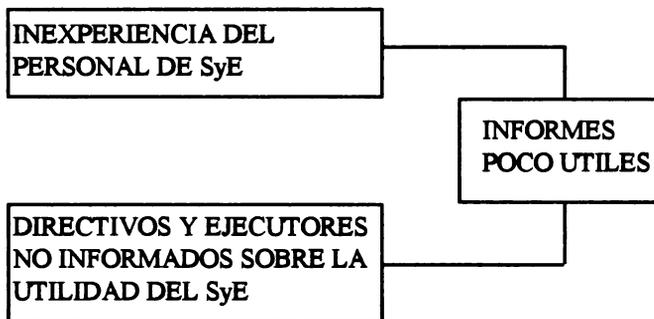
<sup>6</sup> Característica que no sólo cumplen los proyectos de crédito, sino otros de diverso tipo, por ejemplo el Programa de Cooperación Perú-Unicef: movilización, mujer y supervivencia infantil (Ocampo, 1993:26/30).

SyE por lo que no resulta atractiva, oportuna ni útil para los directivos y ejecutores; 2) desinformación de los directivos y ejecutores sobre las funciones de SyE, por lo que éstos no comprenden su utilidad ni participan en ellas; y 3) escasa formación en SyE (programación, metodología, técnicas de recogida de información...) de los responsables de las actividades de SyE.

Las referencias concretas sobre la escasa receptividad de las recomendaciones y sugerencias sobre SyE por parte de los directivos y ejecutores de proyectos encontradas en informes de consultores externos se resumen en el siguiente cuadro:

<b>CAUSAS SEÑALADAS</b>	<b>PROYECTOS</b>
<b>PRESENTACION INADECUADA DE LA INFORMACION.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ALTO MAYO (PERU).</li> <li>- PRONORTE (NICARAGUA)</li> <li>- CREDITO AGRICOLA (EL SALVADOR).</li> </ul>
<b>DESINFORMACION DE LOS DIRECTIVOS Y EJECUTORES SOBRE LAS FUNCIONES DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ALTO MAYO (PERU).</li> <li>- DRISUR (ECUADOR).</li> </ul>
<b>ESCASA FORMACION DEL EQUIPO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROGETTAPS (GUATEMALA)</li> <li>- PRODERO (HONDURAS).</li> <li>- DRISUR (ECUADOR).</li> <li>- CREDITO AGRICOLA (EL SALVADOR).</li> </ul>

De hecho, estos tres elementos están íntimamente relacionados: la frecuente inexperiencia del equipo de SyE origina informes pobres y poco útiles, lo que lleva a que los directivos y ejecutores de los proyectos (que no están familiarizados con la importancia y utilidad de las actividades que aquél realiza) presten poca atención a sus recomendaciones. Esta situación queda representada en el siguiente esquema:



La actitud negativa o indiferente de los directivos y ejecutores pudo ser subsanada, en algunos casos, corrigiendo la causa que las originaba. Por ejemplo, las recomendaciones del módulo de SyE de PROGETTAPS comenzaron a ser aceptadas a partir de 1989 (tres años después del inicio del proyecto), después de que aquél recibiera apoyo externo para el diseño de una nueva metodología de SyE.<sup>7</sup> Este caso es un ejemplo de la estrecha relación entre la capacitación del personal responsable del seguimiento y la evaluación y la actitud de los directivos y ejecutores hacia ellos.

---

<sup>7</sup> La asistencia técnica se recibió de RUTA II (FIDA, 1992b).

Por otro lado, lo sucedido en el Proyecto Alto Mayo (Perú) es un ejemplo de la relación entre presentación de la información sobre SyE y la aceptación de sus recomendaciones por parte de los directivos y ejecutores del proyecto. En un principio, los informes de su USE contenían un énfasis excesivo en los aspectos negativos de la ejecución del proyecto, ignorando los logros de la misma. Los indicadores medían el cumplimiento de la programación del proyecto y la ejecución financiera, es decir, tenían un enfoque de control. Todo esto llevaba a la UEP a percibir a la USE como una unidad fiscalizadora. Cuando esta última cambió sus indicadores, modificó su estrategia de presentación de la información y comenzó a realizar reuniones periódicas con los ejecutores, intentando involucrarlos en el análisis de la información obtenida, logró mejorar su imagen en el interior del proyecto (Ocampo, 1993).

De lo anterior se desprende que la ubicación de las funciones de SyE en un proyecto determinado no debe depender de la actitud de los directivos hacia ellas o al “análisis del contexto interno o externo” del mismo (Ocampo, 1993:23), sino que la actitud y receptividad de los directivos y ejecutores del proyecto es una situación dinámica que puede ser mejorada.

Si se buscan las referencias a este tema en los textos sobre (o relacionados con) SyE, se encuentran recomendaciones que se adecúan a los casos aquí considerados.

En relación a la transmisión de la información, Stufflebeam y Shinkfield, por ejemplo, afirman que la evaluación efectiva supone no sólo recopilar y analizar la información apropiada, sino también asegurar, a través de una efectiva tecnología comunicativa, que la información sea presentada de

una forma útil y utilizada en consecuencia (Stufflebeam y Shinkfield, 1989:48). Por su parte, Casley y Kumar sugieren que la presentación de la información debe orientarse a que aumenten las probabilidades de que la misma sea recibida, se comprenda y se actúe en relación a ella (Casley y Kumar, 1990a:92).

Para ello, los informes de SyE deben ser claros, describir el objeto que se está evaluando y su contexto, a la vez que los propósitos, procedimientos y resultados obtenidos, con el fin de que sus receptores comprendan qué se ha hecho, cómo se ha hecho, qué tipo de información se ha obtenido, qué conclusiones se han sacado y qué recomendaciones se hacen (Stufflebeam y Shinkfield, 1989:29).

Los informes escritos, además, “deben redactarse en lenguaje sencillo, directo y sin tecnicismos, para ser eficaces. Deben centrarse en los resultados y recomendaciones importantes más que en la metodología de la investigación y las fuentes de datos. Estas últimas (...) pueden exponerse en apéndices” (Naciones Unidas, 1985:41).

En relación a la formación en SyE se recomienda que el programa de capacitación en esta materia sea dirigido también a los planificadores y directivos de los proyectos, ya que no pueden obtenerse todas las ventajas de un sistema de SyE si la dirección del proyecto no está plenamente familiarizada con los objetivos, funciones y tareas de dicho sistema -aceptando su importancia y utilidad- y no sabe utilizarlo como instrumento para la gestión. Podrán así percibirlo fundamentalmente como una actividad de gestión destinada a mejorar la ejecución y los resultados de un proyecto (Naciones Unidas, 1985:30/31; Casley y Kumar, 1990a:3).

Con el objetivo de crear una identidad corporativa y potenciar la integración de los trabajadores en la institución en la que trabajan, una línea de actuación que ha sido utilizada en algunas organizaciones públicas, es la publicación de un ‘Manual de acogida de personal’. Este es un pequeño folleto (de edición muy cuidada) que es entregado a los empleados que van incorporándose, que presenta de forma sencilla la institución y -en su caso- el proyecto concreto, explica su estructura, su funcionamiento interno, la metodología de trabajo, etc.; y resume los recursos humanos y materiales que posee. Va acompañado de una carta del máximo responsable del organismo.<sup>8</sup> Una publicación similar podría ser utilizada para presentar a los directivos y ejecutores del proyecto las funciones, objetivos, metodología, etc. de las actividades de SyE, destacando su importancia e interés para la gestión del proyecto y para el desarrollo de proyectos futuros.

## VI. RECURSOS HUMANOS Y CAPACITACION

En los proyectos de desarrollo rural existen grandes variaciones en cuanto a dotación de personal para SyE, tanto en relación a su número como a su formación académica. Por ejemplo, su número varía de los 9 del Proyecto de Oaxaca a los 3 de PRODERO (sin contar a los encuestadores, secretarías, chóferes ni otro personal de apoyo). Pero las USE con personal numeroso generalmente realizan más funciones que las de SyE (como en el Proyecto de Oaxaca), o se dedican también a la E

---

<sup>8</sup> Universidad Complutense de Madrid (s/f), *Manual de acogida de personal*, Vicegerencia de Personal, 27 pp.

**RECURSOS HUMANOS PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

<b>PROYECTO</b>	<b>NUMERO DE EMPLEADOS Y FORMACION ACADEMICA</b>	<b>FORMACION ESPECIFICA</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>ALTO MAYO (PERU)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 agrónomo</li> <li>- 1 estadístico</li> <li>- 1 economista</li> <li>- 1 cientista social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de experiencia previa en SyE</li> <li>- Se pedía experiencia en trabajo de campo en zonas rurales de selva, pero este requisito no lo cumplió todo el personal</li> <li>- Limitado conocimiento teórico-práctico del equipo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El personal varió a lo largo del tiempo</li> <li>- Variaciones en los perfiles académicos</li> <li>- Periodos con ausencia casi total de miembros</li> </ul>
<b>OAXACA (MEXICO)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7 ingenieros agrónomos</li> <li>- 1 graduado en desarrollo rural</li> <li>- 1 psicólogo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizaban otras funciones aparte de las de SyE</li> </ul>
<b>PRODERO (HONDURAS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 ingeniero agrónomo especialista en proyectos</li> <li>- 1 economista</li> <li>- 1 sociólogo (que fue remplazado por un economista y por un ingeniero agrónomo posteriormente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tienen conocimientos sobre SyE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibieron cursos de programación y metodología de SyE, con asistencia de FIDA</li> </ul>
<b>PROGRAMA DE CREDITO 38-PE (PERU)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 ingeniero agrícola</li> <li>- 1 ingeniero agrónomo</li> <li>- 1 estadista</li> <li>- 2 economistas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo eventual de un sociólogo</li> </ul>

<b>RECURSOS HUMANOS PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACION</b>			
<b>PROYECTO</b>	<b>NUMERO DE EMPLEADOS Y FORMACION ACADEMICA</b>	<b>FORMACION ESPECIFICA</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>PROGETTAPS (GUATEMALA)</b>	- 10 personas: 7 técnicos de campo; 3 dedicados principalmente a este proyecto		- Hacían E de otros proyectos de sector agropecuario
<b>PRONORTE (NICARAGUA)</b>	- Promedio de 5 personas: mitad científicos sociales y mitad técnicos agropecuarios  - Durante dos años también un estadístico.  - Para trabajos de campo: estudiante de último curso de carreras afines	- Ninguno del equipo tenía experiencia previa en E de proyectos	- La USE se dedicó también a otras evaluaciones
<b>DRISUR (ECUADOR)</b>	- 1 jefe - 4 asistentes (uno en cada área)		- También hacían funciones de extencionistas en asistencia técnica, por falta de personal en la unidad ejecutora.
<b>CUCHUMATANES (GUATEMALA) (previsión)</b>	- 1 economista agrícola - 1 ingeniero agrónomo - 1 sociólogo - 1 operador de computadoras		
<b>PROGRAMA DE CREDITO AGRICOLA GLOBAL (PANAMA)</b>	- 4 economistas - 3 administradores de empresa - 1 técnico industrial - 1 agrónomo		

de otros proyectos (como en PRONORTE o PROGETTAPS). Por ello, estas cifras son meramente indicativas del personal dedicado al SyE de cada proyecto.

La dotación de personal para SyE en algunos proyectos de desarrollo rural se recoge en el siguiente cuadro:

El perfil académico de los miembros de las USE suele incluir ingenieros agrónomos, economistas y sociólogos, pero no siempre cuentan con todos ellos, y en general se contrata algún profesional con otro perfil (estadísticos en Alto Mayo y en PRONORTE, un psicólogo en Oaxaca, administradores de empresa y un técnico industrial en el Programa de Crédito en Panamá, etc.).

No existe una idea común en cuanto a la formación académica idónea para el personal encargado del seguimiento y la evaluación de proyectos, pero sí unos lineamientos generales sobre las capacidades y experiencias profesionales requeridas. Por ejemplo que deben tener preparación académica en ciencias sociales e investigaciones de campo, experiencia en administración o dirección de proyectos de desarrollo (formulación, ejecución y evaluación), conocimientos de investigación social, preparación en metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa y un conocimiento general de los procedimientos y sistemas administrativos del país de que se trate.

Pero en la mayoría de los casos estas exigencias no han podido cumplirse, encontrándose problemas para la selección de personal idóneo, ya sea porque es difícil encontrar especialistas en SyE en el país, o porque no se consigue atraer a esos especialistas a las zonas del proyecto, dada la escasez de presupuesto y/o las duras condiciones laborales, etc.

**Una solución que se ha encontrado, es la asistencia técnica externa de apoyo y la capacitación teórica y práctica simultánea al desarrollo de la actividad, tal como se apuntó en el apartado anterior sobre actitud de los directivos (pp. 15/18).**

**La capacitación para el personal encargado de las actividades de SyE debe cubrir dos campos principales:**

- 1. Capacitación en planificación y gestión de proyectos, ya que una de las funciones de la USE es apoyar a la dirección.**
- 2. Capacitación en SyE: metodología, selección de indicadores, técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida de información, etc.**

**Además, es recomendable que todos los miembros del equipo tengan conocimientos de informática a nivel de usuario (procesamiento de textos, base de datos, hoja de cálculo) y de técnicas orales y escritas de comunicación.**

**Paralelamente a la formación de los miembros de la USE, es necesaria la capacitación en SyE de los directivos y ejecutores de proyectos. Esto permite que éstos entiendan la utilidad de estas actividades, y que colaboren en las tareas, sacando el mayor rendimiento del S y la E para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, tal como se apuntó en el apartado sobre “actitud de los directivos”. Aunque en la formación en la materia que este grupo necesita no es necesaria la complejidad ni la exhaustividad requerida en la formación del personal encargado del S y la E. Para estos dos grupos, la capacitación puede abordarse de formas independientes y complementarias: asistencia técnica externa o de centros nacionales, seminarios y talleres en el que se traten casos concretos, ejercicios que utilicen la teoría leída o explicada, reflexiones sobre los propios sistemas de SyE (carencias y aciertos), etc.**

**Al organizar cursos, talleres y seminarios de capacitación en SyE y en administración de proyectos es conveniente involucrar a las instituciones nacionales o extranjeras de investigación y/o capacitación en materia de desarrollo. Los organismos e instituciones de las Naciones Unidas pueden, en algunos casos, ayudar también a organizar programas de capacitación de carácter nacional o regional.**

**Otra línea de trabajo para la capacitación es la selección por parte de los organismos internacionales de bibliografía específica sobre SyE. Los libros más importantes pueden ser traducidos a los idiomas más frecuentes en los países en desarrollo, y ser editados o reeditados en colaboración con editoriales de prestigio, que garanticen una distribución adecuada. Esta política de traducción (en la línea de lo ya realizado por el Banco Mundial, FIDA y FAO con los libros de Casley y Kumar)<sup>9</sup> puede incluir, por otro lado, la publicación de las ponencias, conclusiones, etc. de los seminarios y talleres que organizan estos u otros organismos internacionales, o de reuniones y congresos especializados, para que éstos trasciendan el ámbito de los participantes en los mismos.<sup>10</sup> Otra posibilidad es motivar a los especialistas en SyE para que publiquen, ya sea artículos en revistas especializadas o en libros individuales o colectivos.**

**Aparte de los libros con perfil teórico, algunos mencionados en este trabajo (Casley y Kumar, 1990a; Weiss, 1983; y Stufflebeam y Shinkfield, 1989), existen publicaciones**

---

<sup>9</sup> Casley y Kumar, 1990a y 1990b.

<sup>10</sup> Una actividad en esta línea ha sido iniciada por FIDA con la edición del primer número de la serie "Estudios especiales para la distribución general" (Uphoff, 1992). Pero debe mejorarse su edición, potenciarse su distribución y planificarse su traducción.

**con un marcado carácter práctico, especializadas en diseño de evaluaciones, técnicas cuantitativas y/o cualitativas de recogida de información, elaboración de indicadores, presentación de informes, etc., que deben ser especialmente tenidas en cuenta.**

**Otra posible línea de traducciones y publicaciones es la que se compone de los manuales con metodología publicados por organismos internacionales (algunos de ellos citados por Uphoff, 1992).**

## **VII. ASISTENCIA TECNICA**

**Estrechamente relacionado con la necesidad de capacitación de los recursos humanos, se encuentra la temática de la asistencia técnica, otorgada por centros de investigación y universidades o a través de los organismos internacionales de financiamiento.**

**Algunos organismos prestan asistencia técnica, por ejemplo, a través de consultores contratados por períodos breves, para establecer el sistema de SyE y ofrecer adiestramiento al personal de SyE. Para diseñar el sistema de SyE, para planificar la metodología, para realizar trabajos de campo, etc., también se puede acudir a la colaboración de centros de investigación o a organismos internacionales que ya posean experiencia en la materia. Cuando no existen organismos estatales o cuando no es posible acceder a ellos, se pueden contratar los servicios de organismos externos, por ejemplo, instituciones de investigación, universidades, empresas consultoras o consultores privados, para colaborar en el diseño y la realización de encuestas de campo en el año base y periódicamente, así como para la realización de estudios 'ad-hoc' (Naciones Unidas, 1985: 30/31, 40).**

La asistencia técnica externa, de hecho, ha sido recibida frecuentemente por los proyectos de desarrollo con participación de FIDA, ya sea para colaborar en el diseño del sistema de SyE,<sup>11</sup> o impartiendo cursos de programación y metodología de SyE.<sup>12</sup> También se ha recibido asistencia técnica a través de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), colaborando en el diseño de metodologías, capacitando en materia de recolección, análisis y presentación de la información,<sup>13</sup> o ayudando a enfrentar y resolver problemas concretos.

En contraposición, son escasos los proyectos que han solicitado colaboración y recibido asistencia técnica de instituciones nacionales. En el Programa de Crédito de Panamá mencionado se solicitó el apoyo de la Universidad Tecnológica de Panamá para la realización de algunas encuestas (Banco de Desarrollo Agropecuario, 1990), y en PRONORTE se solicitó la colaboración de estudiantes del último año del Instituto Superior de Ciencias Agrarias y de la Escuela de Agricultura y Ganadería para la realización de diversos trabajos de campo. En este último proyecto también se comenzó un trabajo con el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) de Guatemala, para identificar las variables e indicadores claves para SyE, pero no se llegó a utilizar (Kaimowitz, 1993).

Lo más frecuente es que la experiencia de los centros de investigación nacionales no sea utilizada, ni se valore la

---

<sup>11</sup> En el Programa de Crédito Agrícola Global de Panamá, por ejemplo, el FIDA colaboró en el diseño de procedimientos, formatos, normas y cuestionarios de encuestas, para el manejo de la información con una consultoría de cuatro meses (Banco de Desarrollo Agropecuario, 1990).

<sup>12</sup> Como en el caso de PRODERO.

<sup>13</sup> Como en el Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas (PROGETTAPS), de Guatemala.

potencialidad de la colaboración con los mismos. Este hecho, por ejemplo, se señala en el informe de evaluación final del proyecto de crédito agrícola de El Salvador, donde se destaca que en el país existe una Oficina de Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), que se especializa en encuestas a productores, pero que nunca fue contactada para el S y la E del proyecto, ni se utilizó el material publicado por la misma, que podría haber sido aprovechado (FIDA, 1990a).

La asistencia técnica de consultores de organismos internacionales a los proyectos de desarrollo puede presentar diversas modalidades:

- a) Consultorías de períodos prolongados.
- b) Consultorías de períodos cortos (de 3 a 6 semanas).
  - b.1) Una visita aislada.
  - b.2) Diversas visitas con cierta periodicidad.

Las consultorías de períodos prolongados llevan a que tanto el personal de SyE como los directivos del proyecto se apoyen en el consultor para llevar a cabo las tareas de la USE, perdiendo ésta su dinámica de trabajo y presencia en la gestión del proyecto al finalizar la consultoría.

Las misiones de períodos cortos, por el contrario, presionan al consultor a sistematizar y transmitir sus conocimientos, y a los miembros del proyecto a prestar la máxima atención y a apoyar el trabajo de aquél, ya que tienen presente que la ayuda de que en ese momento disponen faltará en breve.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Funciona aquí un viejo refrán: "No hay que darle peces al hambriento, sino enseñarle a pescar".

Una estrategia de asistencia técnica que ha dado buenos resultados es la organizada por la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA). Asistencia técnica de especialización regional con personal internacional en colaboración con organismos locales, estructurada en sucesivas misiones cortas a diversos proyectos, con el objetivo de asesorar tanto en el diseño del sistema de SyE como en la resolución de problemas metodológicos concretos. Por otro lado, resulta de interés contratar los servicios de empresas privadas de estudios de mercado para investigaciones concretas si se delimita con detalle el marco de referencia de la investigación a realizar. Este tipo de empresas conocen y utilizan diferentes técnicas (encuestas, grupos de discusión...), y acostumbran a realizar las investigaciones en un plazo corto de tiempo, a solicitud del cliente, a diferencia de las universidades, que no tienen este tipo de presiones. Esta diferencia es de gran importancia, ya que cuando entre la recogida de información y la presentación de los resultados transcurre un período largo de tiempo disminuye la utilidad de la evaluación.

## VIII. PRESUPUESTO

Las referencias al presupuesto asignado a las unidades de SyE en los diferentes informes de misiones de E consultados son escasas, cubriendo el mismo un abanico que va de los 150.000 dólares del proyecto DRISUR a los 360.000 de PRONORTE. Como porcentaje del costo total del proyecto, las unidades de SyE representan un 0,3% en Alto Mayo, y un 1,4% en PRONORTE. Estas cifras se ajustan a la recomendación de S. Balarezo, que sugiere que estas actividades no superen el 2% del costo total del proyecto (Balarezo, 1993:18).

De todas formas, estas cifras son meramente indicativas, ya que los responsables del S y la E frecuentemente se dedican también a otras actividades (por ejemplo a tareas de extensión y capacitación de beneficiarios), o realizan el S y la E de otros proyectos del sector agropecuario, si la unidad se encuentra ubicada a nivel sectorial. Por otro lado, es de suponer que en los gastos realizados por las USE no se contabiliza la utilización de servicios y personal comunes con el proyecto o unidad sectorial donde se ubiquen (secretaría, ministerio...), por ejemplo secretarías, chóferes, locales, fotocopiadoras, etc. Todo esto hace difícil determinar el coste del S y la E de cada proyecto.

Por ello se puede afirmar que “los costos del SyE dependerán de la naturaleza y magnitud de cada proyecto o programa”, tal como se afirma en las “Pautas básicas...” (Naciones Unidas, 1985:32), pero también influyen en los costos de estas actividades otras variables: 1. Tareas que los miembros de la USE realizan además de las específicas de SyE; 2. Número de proyectos que tienen a su cargo; y 3. Posibilidad de la utilización de recursos (servicios y bienes muebles e inmuebles) de forma compartida con otras unidades relacionadas con el proyecto.

Si se diseña el sistema de SyE de forma simultánea al diseño del proyecto, detallando los recursos humanos necesarios, las actividades de capacitación, las técnicas de recogida de información, las E que serán encargadas a centros de investigación o misiones internacionales, etc., será posible prever el costo del sistema, a ser incluido en el presupuesto inicial. Esto permitirá que las funciones de SyE puedan desarrollarse sin que existan restricciones monetarias.

## **PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS**

En lo que se refiere al SyE de la participación de los beneficiarios en el proyecto, y a la participación de los mismos en las actividades de SyE, no se ha avanzado mucho en los proyectos de desarrollo considerados en este trabajo, y no es señalada como punto débil o como actitud a corregir en los informes de misiones de E de los consultores de FIDA revisados para este trabajo.

La única actividad relacionada con esta cuestión y mencionada en esos informes, se encuentra en el informe de E preterminal de PRONORTE, en donde se indica, por un lado, que la participación del campesino en el S y la E se redujo a la consideración de las inquietudes, experiencias y opiniones de los campesinos conocidas por el proyecto a través de la información obtenida en los 50 estudios de caso realizados para el diagnóstico de base y retomados en la E intermedia. Y, por otro lado, se observa que el resultado de las diversas E no fue conocido por la población total (FIDA, 1990b).

En relación a este tema, el informe de E 'ex-post' del proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Oaxaca, observa que hubo preocupación por incluir la participación de los beneficiarios en el S y la E, pero que "no se avanzó en esa dirección", aún cuando pudo aprovecharse la existencia de comités en las comunidades para establecer mecanismos operativos de SyE (FIDA, 1991).

En cambio, en el diseño del sistema de SyE de un proyecto más reciente, DRI La Paz-Intibuca, se prevé que la información generada en cada una de las E que se realicen se presentará y discutirá en seminarios-talleres con los diferentes niveles jerárquicos de su ejecución y con los beneficiarios, para que

conozcan los resultados que se vayan produciendo, planteen sugerencias, entiendan la importancia y beneficios de la función de E y tengan mayor disposición para apoyar y colaborar con las actividades que realice la USE (Pardo, 1990). Así planteado, esto no resulta una participación muy activa de los beneficiarios en el proyecto y en las actividades de SyE, pero sí es un primer paso para la misma, ya que significa que -al menos- conocerían los avances del proyecto, y podrían formular sugerencias.

Una recomendación en esta línea es realizada también por O. Feinstein, en el informe de evaluación preterminal del proyecto DRISUR, Ecuador, al afirmar que debe entregarse a los beneficiarios la información relativa a la programación y realizaciones del proyecto, creando condiciones para que participen en el SyE (FIDA, 1992a:III).

Nunca será en vano repetir a los responsables de los proyectos “que para que los proyectos de desarrollo rural logren un impacto real en la mitigación de la pobreza rural, es necesario que los propios campesinos pobres participen en la planificación, ejecución, SyE de dichos proyectos”. “La participación de grupos de beneficiarios, particularmente los menos favorecidos, se considera al mismo tiempo como un fin y como un medio del desarrollo”. La participación (...) es un proceso que no puede medirse en términos exclusivamente cuantitativos, ya que se debe “entender la dinámica de ese proceso gradual e interpretar la amplia gama de resultados que pueden verificarse”, y para ello es necesaria la utilización de indicadores cualitativos (Naciones Unidas, 1985:63/65).

La participación de los beneficiarios en el proyecto puede significar diferentes cosas, desde intervenir en la toma de decisiones para la planificación, participar en la ejecución de

las actividades de desarrollo que les afectan, realizar funciones consultivas como representantes de los beneficiarios, o hacerse responsables de actividades como el mantenimiento de la infraestructura del proyecto. Los beneficiarios pueden también participar en el diseño del sistema de SyE, e intervenir en la recopilación, análisis e interpretación de los datos de SyE. En este caso, su participación aporta otra perspectiva (Casley y Kumar, 1990a:153 y 157).

Son numerosos los beneficios de la E con participación de los beneficiarios: se consigue información sobre sus prioridades, aumenta la probabilidad de que participen en otros aspectos del proyecto (por ejemplo en la implantación) y ayuda a identificar y valorar también los beneficios no cuantificables del proyecto. Por otro lado, da a los directivos y ejecutores una visión distinta sobre los objetivos y resultados del proyecto y permite disminuir las barreras iniciales entre los empleados del proyecto y la población objetivo (de diferente estatus y nivel educativo). La evaluación participativa, además, puede mejorar la autoestima y el sentido de la responsabilidad de la población, ya que se consideran sus ideas y juicios, esto abre la posibilidad a que las actividades del proyecto continúen después de su finalización.

Pero también es necesario considerar los obstáculos y dificultades de la misma. Entre los obstáculos se encuentran la falta de experiencia y el desconocimiento de los medios para llevar la evaluación participativa adelante, pero esto puede corregirse con un asesoramiento externo y con un adecuado plan de formación.

Por otro lado, la estratificación social de las comunidades, en donde los miembros con más poder se opongan a la

participación, o simplemente conflictos personales que impidan la cooperación necesaria, pueden dificultar la evaluación participativa. Para evitar estos inconvenientes es necesario diseñar una metodología que los considere, por ejemplo organizando grupos de discusión separados para cada uno de los colectivos existentes. Esto permitiría recoger la diversidad de opiniones.

Otra dificultad para el desarrollo de este tipo de E es la disposición de las personas relacionadas con esta actividad. Si los integrantes del proyecto adoptan una actitud paternalista o la población no se siente interesada, la evaluación participativa no puede ser llevada adelante (Uphoff, 1992:2/6).

Por ello, es necesario considerar que la E participativa no es utilizable en todas las circunstancias ni necesariamente desde el principio de la implantación del proyecto. N. Uphoff recomienda aplicarla cuando ella sea demandada por la población implicada, pero siempre que los directivos y los ejecutores sepan transmitir a los beneficiarios la idea de que esa actividad será apoyada y aprovechada (1992:6 y 15).

## **IX. LA MUJER EN EL DESARROLLO**

El SyE de los efectos de los proyectos de desarrollo en las mujeres, y su participación en las actividades de SyE son aspectos en los que poco se ha avanzado desde que se sistematizaron las recomendaciones sobre el tema en las "Pautas básicas...". Casi ninguno de los informes de consultores FIDA en misiones de evaluación revisados para este trabajo menciona este tema.

Una referencia a la incorporación de la mujer en el proyecto se encuentra en el informe de evaluación preterminal

**del Proyecto de desarrollo rural integrado Sur de Loja, Ecuador (FIDA, 1992a:15/17). En el mismo se destaca que en la formulación del proyecto no se establecieron mecanismos para apoyar a la mujer rural, con estrategias de extensión adecuadas a sus condiciones específicas, a pesar de que ella juega un papel muy importante en la estrategia productiva de la zona. Sin embargo, en el desarrollo del proyecto se la incorporó a las actividades de casi todos los componentes. Pero este hecho no pudo ser evaluado con exactitud, ya que no existieron indicadores de S desglosados por género.**

**Por lo cual, todo lo que se incluya en relación a este tema en el diseño de nuevos proyectos significaría avanzar en este aspecto tan importante en el desarrollo de las poblaciones rurales.**

**Por ejemplo, Susana Balarezo expone un esquema de los pasos a seguir para el establecimiento de un sistema de SyE con contenidos de género, donde la inclusión de la variable género en el diseño de los componentes del proyecto y la elaboración de indicadores sensibles a las diferencias por sexo son los elementos más importantes (Balarezo, 1993:28/31).**

**H. Costa, refiriéndose a esta tema, subraya la necesidad de utilizar técnicas de recogida de información cualitativas para el tratamiento de la cuestión género en el SyE de proyectos, dado que -por su naturaleza- permiten comprender de forma más detallada la situación y el papel de la mujer en la sociedad rural que se esté investigando (Costa, 1993:32).**

**Debido a sus desventajas económicas, sociales y culturales, las agricultoras tienen poco acceso a los insumos y servicios proporcionados por el proyecto. Además, en aquellas sociedades rurales que tiene una división del trabajo agrícola**

**rígida, basada en el sexo, las innovaciones en la agricultura pueden afectar de manera diferente a los agricultores y a las agricultoras. El S y la E de las repercusiones del desarrollo agrícola y rural deben prestar especial atención a las repercusiones de los proyectos en las condiciones de vida de las mujeres. Para ello, es necesario detectar el acceso a los insumos y servicios del proyecto por parte de las agricultoras, cómo afecta el proyecto al empleo y a la carga de trabajo de las mujeres, cómo es la asignación de recursos dentro de la unidad familiar (porque no todos los miembros de la misma tienen igual acceso a los recursos) (Casley y Kumar, 1990a:120 y 159/161), cuál es el papel de la mujer en la economía familiar, los problemas y restricciones que enfrentan, las necesidades específicas de apoyo, etc.**

## **X. A MODO DE CONCLUSION**

**Las reflexiones surgidas en este trabajo sugieren que el diseño de los sistemas de SyE realizado de forma conjunta y simultánea al diseño de los proyectos amplía enormemente las posibilidades de que las actividades de SyE cumplan su función de colaborar en la gestión aportando criterios objetivos para la toma de decisiones, analizar los resultados del proyecto y extraer enseñanzas para proyectos futuros.**

**Revisando diversas experiencias, se constata que ha habido mejoras en el diseño de los sistemas de SyE, pero su funcionamiento todavía deja mucho que desear. Algunos de los problemas que todavía persisten han sido planteados en este informe.**

**Por ello, las recomendaciones de las Naciones Unidas publicadas en 1985 no han perdido actualidad: "La relación**

**intrínseca entre la preparación del proyecto y el SyE requiere más atención que la que se le ha concedido hasta ahora”. “(...) el diseño (del proyecto) y el SyE han de considerarse conjuntamente”. “Un sistema de SyE debidamente diseñado en una etapa temprana de la formulación del proyecto aclara las funciones de SyE y aumenta su eficacia en función de sus costos contribuyendo así a una gestión del proyecto” (Naciones Unidas, 1985:35).**

**Pero la concepción del sistema de SyE no debe referirse únicamente a la determinación de la ubicación institucional de la USE (aún cuando esto es fundamental). También hay que planificar su estructura, la metodología, las necesidades de información, los sistemas de comunicación con las otras unidades del proyecto y con los organismos coejecutores, los indicadores de instrumentos, de resultados y del entorno, los recursos humanos necesarios y el presupuesto, la capacitación, la supervisión... Y -sobre todo- establecer líneas de actuación para que las actividades de SyE se desarrollen de forma sistematizada, haciendo explícita la utilidad que tienen para la gestión del proyecto. Por otro lado, el diseño del sistema de SyE no debe ser rígido, sino que debe ser lo suficientemente flexible como para que la USE pueda adaptarse a necesidades no previstas.**

**Todo lo anterior puede ser realizado con la colaboración constante de misiones de cooperación técnica. Misiones cortas, que se repetirán en diferentes estadios de la ejecución del proyecto, para apoyar en la resolución de problemas que vayan surgiendo.**

**A su vez, las misiones de supervisión de los proyectos, realizadas por instituciones cooperantes, deben supervisar**

también las actividades de SyE, ya que son una pieza fundamental para la eficaz gestión del proyecto, y cumplen un importante papel en el desarrollo de proyectos futuros.

**PROYECTOS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL  
CONSIDERADOS PARA LA ELABORACION DE ESTE  
INFORME.**

**ARGENTINA:**

\* Programa de Crédito Global Agropecuario del Banco de la Nación Argentina (PCGA). Banco Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo (Villalobos, 1990).

**ECUADOR:**

\* Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Sur de Loja (DRISUR). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola EC-135 - Banco Interamericano de Desarrollo (FIDA, 1992a).

**EL SALVADOR:**

\* Proyecto de Crédito Agrícola. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 163-ES - Banco Interamericano de Desarrollo 481/OC-ES (FIDA, 1990a).

**GUATEMALA:**

\* Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas (PROGETTAPS). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - Banco Interamericano de Desarrollo (FIDA, 1992b).

\* Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 1990c).

**HONDURAS:**

\* Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Occidental (PRODERO). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-Banco Interamericano de Desarrollo (Díaz Pineda, 1990).

\* Proyecto de Desarrollo Rural La Paz-Intibuca. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 203-HO - Banco Interamericano de Desarrollo 798/SF-HO (Pardo, 1990).

**MEXICO:**

\* Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Oaxaca. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 036-ME (FIDA, 1991).

**NICARAGUA:**

\* Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Norte de Nicaragua (PRONORTE). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 089-NI (FIDA, 1990b; Kaimowitz, 1993).

**PANAMA:**

\* Programa de Crédito Agrícola Global. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 180/PM - Banco Interamericano de Desarrollo 765/SP-PN (Banco de Desarrollo Agropecuario, 1990).

**PERU:**

\* Proyecto Especial Alto Mayo. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 116-PE - Banco Mundial (Ocampo, 1993).

\* Programa de Crédito. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 38-PE (Salazar Vargas, 1990).

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES.**

- . ALVIRA, Francisco (1986), "Diseños de investigación social: criterios operativos", en Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (comps.), **El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación**, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 67/89.
  
- . ALVIRA, Francisco (1991), **Metodología de la evaluación de programas**, Cuadernos Metodológicos, 2, CIS, Madrid, 94 pp.
  
- . BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (1990), "Desarrollo de las actividades de seguimiento y evaluación del Programa de Crédito Agrícola Global (Préstamos BID 767/SP-PN FIDA 180/PM)", **Desarrollo Rural**, vol. 2, n° 1, marzo, Instituto para el Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, Tucumán, pp. 31/45.
  
- . BALAREZO, Susana (1993), **Lecciones de la experiencia en seguimiento y evaluación. Factores positivos y negativos en su formulación y ejecución**, Quito, 37 pp. (mimeo).
  
- . BERTRAND, Jane T., Judith E. Brown y Victoria M. Ward (1992), "Techniques for analyzing focus group data", **Evaluation Review**, vol. 16, n° 2, abril, Sage Publications, pp. 198/209.
  
- . CASLEY, Dennis J. y Krishna Kumar (1990a), **Seguimiento y evaluación de proyectos en agricultura**, Ediciones Mundi-Prensa/Banco Mundial, Madrid, 171 pp.
- . CASLEY, Dennis J. y Krishna Kumar (1990b), **Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación**, Ediciones Mundi-Prensa/Banco Mundial, Madrid, 179 pp.
  
- . COSTA, H. (1993), **Lecciones de la experiencia en seguimiento y evaluación**, Montevideo, 34 pp. (mimeo).
  
- . DIAZ PINEDA, Leopoldo (1990), "El proyecto PRODERO. Su impacto sobre los pequeños productores de Honduras y la contribución del sistema

de SyE a los logros del proyecto”, **Desarrollo Rural**, vol. 2, n° 1, marzo, Instituto para el Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, Tucumán, pp. 113/128.

. FEINSTEIN, Osvaldo Néstor (1984), **Aspectos críticos en el seguimiento y evaluación de proyectos agropecuarios en América Latina**, Taller sobre ejecución de proyectos FIDA en América Latina, tomo III, anexo X, Maracay Venezuela, 18/27 de junio, 16 pp.

. FEINSTEIN, Osvaldo Néstor (1986), “Aspectos metodológicos en la evaluación continua”, **Estudios rurales latinoamericanos**, vol. 9, n° 2, mayo/agosto, pp. 83/88.

. FEINSTEIN, Osvaldo Néstor (1989), **Seguimiento y evaluación: conceptos y ejercicios**, Seminario Taller Subregional de seguimiento y evaluación, Tucumán, 6/8 de diciembre, 35 pp.

. FEINSTEIN, Osvaldo Néstor (1992), **Monitoring and evaluation: surveys at household level**, Paper for the IFPRI Workshop on “Data needs for food policy in developing countries: directions for household surveys”, Washington, DC, 1 y 2 de septiembre, 5 pp.

. FIDA (1990a), **El Salvador. Proyecto de Crédito Agrícola (163-ES). Misión de Evaluación Final**, División de Seguimiento y Evaluación, Departamento Económico y de Planificación.

. FIDA (1990b), **Nicaragua. Pronorte. Proyecto de Desarrollo Rural Integrado (089-NI), Informe de Evaluación Pre-Terminal**, (3er borrador).

. FIDA (1990c), “Informe de seguimiento y evaluación, anexos XII y XIII, Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes. Guatemala - FIDA”, **Desarrollo Rural**, vol. 2, n° 1, marzo, Instituto para el Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, Tucumán, pp. 155/163.

- . FIDA (1991), **México. Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Oaxaca (036-ME). Evaluación ex-post**, División de Seguimiento y Evaluación, Departamento Económico y de Planificación, 28 pp. + anexos.
- . FIDA (1992a), **Ecuador. Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Sur de Loja (EC-135). Evaluación preterminal**, 4+40+35 pp.
- . FIDA (1992b), **Informe de la misión de evaluación preterminal del PROGETTAPS.**
- . FITZ-GIBBON, Carol Taylor y Lynn Lyons Morris (1987a), **How to analyze data**, Program Evaluation Kit, vol. 8, 2ª ed., Sage, Newbury Park, California, 162 pp.
- . FITZ-GIBBON, Carol Taylor y Lynn Lyons Morris (1987b), **How to design a program evaluation**, Program Evaluation Kit, vol. 3, 2ª ed., Sage, Beverly Hills, California, 168 pp.
- . HENERSON, Marlene E., Lynn Lyons Morris y Carol Taylor Fitz-Gibbon (1987), **How to measure attitudes**, Program Evaluation Kit, vol. 6, Newbury Park, 2ª ed., 185 pp.
- . IBAÑEZ, Jesús (1986), "Perspectivas de la investigación social: el diseño en la perspectiva estructural", en Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (comps.), **El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación**, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 31/65.
- . IBAÑEZ, Jesús (1991), **El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden**, Amerinda Estudios, Santiago de Chile, 201 pp.
- . KAIMOWITZ, David (1993), **La evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural Integral "PRONORTE" en Nicaragua, 1982-1986: Una visión desde adentro**, 29 pp. (mimeo).
- . KING, Jean A., Lynn Lyons Morris y Carol Taylor Fitz-Gibbon (1987), **How to assess program implementation**, Program Evaluation Kit, vol. 5, Newbery Park, California, Sage, 2ª ed., 143 pp.

- . LEON, Jorge (1992), **Seguimiento y evaluación como instrumento para implementar y supervisar proyectos: la experiencia reciente**, Seminario FIDA-BCIE, Implementación y Supervisión de Proyectos, 7 pp. (mimeo).
- . MARSDEN, David y Peter Oakley (eds.) (1990), **Evaluating social development projects**, Development Guidelines n° 5, Oxfam, 162 pp.
- . MARSHALL, Catherine y Gretchen B. Rossman (1989), **Designing qualitative research**, Sage, Newbury Park, 175 pp.
- . MILES, Matthew B. y A. Michael Huberman (1984), **Qualitative data analysis. A sourcebook of new methods**, Sage, Beverly Hills, California, 262 pp.
- . MORRIS, Lynn Lyons, Carol Taylor Fitz-Gibbon y Elaine Lindheim (1987), **How to measure performance and use test**, Program Evaluation Kit, vol. 7, Sage, Newbury Park, California, 2ª ed., 164 pp.
- . MORRIS, Lynn Lyons, Carol Taylor Fitz-Gibbon y Marie E. Freeman (1987), **How to communicate evaluation findings**, Program Evaluation Kit, vol. 7, Sage, Newbury Park, California, 2ª ed., 92 pp.
- . NACIONES UNIDAS (1985), **Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos y programas de desarrollo rural en los países en desarrollo**, Roma, 92 pp.
- . OCAMPO, Ada (1993), **Sistematización de la experiencia en seguimiento y evaluación del Proyecto Especial Alto Mayo - Perú**, Swansea, 30 pp. (mimeo).
- . ORTI, Alfonso (1986), "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la discusión de grupo", en Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (comps.), **El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación**, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 153/185.

. PARDO, María L. (1990), "Sistema de evaluación para el Proyecto de Desarrollo Rural La Paz-Intibuca", **Desarrollo Rural**, vol. 2, n° 1, marzo, Instituto para el Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, Tucumán, pp. 129/153.

. QUADE, Edward S. (1989), **Análisis de formación de decisiones políticas**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 483 pp. (1ª ed. en inglés: 1975).

. RODRIGUEZ OSUNA, Jacinto (1991), **Métodos de muestreo**, Cuadernos metodológicos n°1, CIS, Madrid, 115 pp.

. SALAZAR VARGAS, Abel (1990), "Experiencia de las actividades de seguimiento y evaluación de programas de crédito en el Banco Agrario", **Desarrollo Rural**, vol. 2, n° 1, marzo, Instituto para el Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, Tucumán, pp. 47/71.

. STECHER, Brian M. y Alan Davis (1987), **How to focus an evaluation**, Program Evaluation Kit, vol. 2, 2ª ed., Sage, Beverly Hills, California, 94 pp.

. STUFFLEBEAM, Daniel L. y Anthony J. Shinkfiel (1989), **Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica**, Temas de Educación, Paidós/MEC, Barcelona, 381 pp. (ed. en inglés: 1985).

. TAYLOR, S.J. y R. Gogdan (1986), **Introducción a los métodos cualitativos de investigación**, Paidós, Buenos Aires, 343 pp. (1ª ed. en inglés: 1984).

. UPHOFF, Norman (1992), **Participatory evaluation of rural development projects: lessons from experience and implications for donor agencies**, FIDA, 27 pp.

. VILLALOBOS, Ruy de (1990), "La evaluación de la ejecución del Programa de Crédito Global Agropecuario. Lineamientos para el diseño del sistema de evaluación", **Desarrollo Rural**, vol. 2, n° 1, marzo, Instituto para el Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, Tucumán, pp. 73/110.

. **VISAUTA, Bienvenido (1989), Técnicas de investigación social. I. Recogida de datos, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 389 pp.**

. **WARD, Victoria M., Jane T. Bertrand y Lisanne F. Brown (1991), "The comparability of focus group and survey results. Three case studies", Evaluation Review, vol. 15, n° 2, abril, Sage Publications, pp. 266/283.**

. **WEISS, Carol H. (1983), Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción, Trillas, México, 183 pp.**







JUL 24 1924



experiencias  
seguimiento