

La evaluación de los proyectos de ayuda al desarrollo. Lecciones de la experiencia

Doctora en Ciencias
Políticas y Sociología.
Profesora de la Universidad
Carlos III de Madrid

Verónica E. Viñas

¹ Este artículo es una versión revisada de la ponencia "La evaluación en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos. Lecciones de la experiencia", presentada en el Congreso Internacional de Evaluación de la Calidad, que se celebró en Madrid, del 31 de enero al 3 de febrero de 1996. Esta ponencia y este artículo no hubieran sido posibles sin el apoyo, experiencia y asesoramiento de Osvaldo Feinstein, evaluador principal de la Oficina de Evaluación y Estudios

El objetivo de este trabajo es presentar un conjunto de lecciones de la experiencia sobre sistemas de evaluación derivadas de diversos proyectos de desarrollo rural que han sido llevados a cabo o se están ejecutando en América Latina y el Caribe, África y Asia. El artículo comienza con una introducción general sobre el ciclo de los proyectos y sobre los diversos tipos de evaluación que se realizan en cada una de sus fases. El núcleo central del mismo está dedicado al análisis y síntesis de las experiencias mencionadas, considerando los distintos tipos de sistemas de evaluación que se han diseñado, sus adaptaciones y los resultados obtenidos.

Además se señala cuáles son los factores críticos que han incidido en la utilidad de los sistemas de evaluación utilizados tanto para el apoyo a la gestión como para obtener lecciones de la experiencia aplicables a proyectos futuros¹.

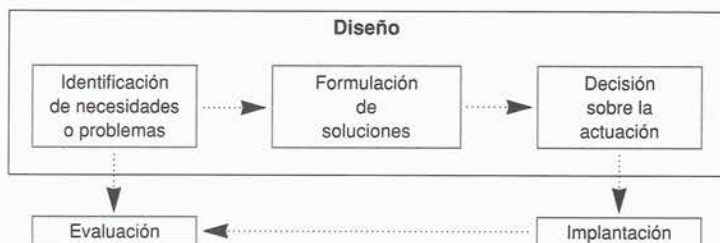
1. El ciclo de los proyectos

Las políticas públicas en general pueden dividirse en forma teórica, para facilitar su comprensión y su análisis, en una secuencia de cinco fases principales: (1) la identificación de necesidades o problemas, (2) la formulación de soluciones, (3) la decisión sobre la actuación a llevar a cabo, (4) la ejecución y (5) la evaluación. Estas fases representan un marco de referencia flexible, ya que una fase no sigue necesariamente a la anterior. Por el contrario, las fases pueden superponerse o cambiar de orden, y alguna fase puede no aparecer nunca (Hogwood y Gunn, 1991; Jones, 1984; Starling, 1988).

En la primera fase el sistema político advierte que la existencia de una necesidad o de un problema exige una actuación. En la segunda fase se estudian las posibles soluciones, que se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción. En la tercera fase un decisor público elige una solución particular que se convierte en política. En la cuarta fase esa política es aplicada. Y, por último, en la quinta fase se produce una evaluación de resultados que desemboca en la finalización o en la continuación de las actividades emprendidas. Las tres primeras fases forman parte del diseño de la política, la cuarta fase se corresponde con la implementación, y la última fase es la evaluación terminal (Dunn, 1981:44/45; Meny y Thoenig, 1992:103/218; Subirats, 1989:47/54, 60/108 y 139/144).

Un esquema similar puede aplicarse a los programas y proyectos públicos en general y a los proyectos de desarrollo rural en particular. El conjunto de las fases de los proyectos ha sido denominado por algunos autores "el ciclo del proyecto", ya que la última fase, la evaluación, puede significar el comienzo de un proyecto nuevo o el reinicio del mismo, si el problema inicial se considera no resuelto, o si se diseña una ejecución más eficaz. Por ello, más preciso sería hablar del "ciclo de los proyectos" que del "ciclo del proyecto". El esquema del ciclo tradicional de los proyectos se presenta en el Cuadro I.

Cuadro I: El ciclo tradicional de los proyectos



2. Los diversos tipos de evaluación

Este esquema resulta de interés para el análisis, pero en la realidad existen diversos tipos de evaluación. Su denominación variará según la tipología de clasificación que se utilice: (a) en función del propósito específico que motiva la evaluación, (b) en función de la fase del proyecto que se está evaluando, (c) en función de la relación de los evaluadores con la organización que encarga la evaluación, etc. En este artículo, describiremos los tipos (b) y (c).

2.1. Evaluación según la fase del proyecto que se está evaluando

La evaluación no sólo se realiza al finalizar un proyecto. Por el contrario, puede realizarse en todas las fases del mismo, desde el momento en que se concibe un proyecto, hasta varios años después de su finalización. Por supuesto, los objetivos de cada una de estas evaluaciones serán distintos. En la etapa de identificación de necesidades o problemas, se podrá realizar una evaluación de necesidades. Durante las fases de formulación de soluciones y decisión sobre la actuación a emprender hay dos tipos de evaluaciones importantes. (1) Por una parte, la evaluación de la conceptualización y de la lógica del proyecto. (2) Por otra, cuando existen varios proyectos con contenido y finalidades semejantes y se tiene que optar por uno o varios de ellos. En este último caso se recurre normalmente a técnicas evaluativas como el análisis costo-beneficio (ACB). Durante la ejecución, se podrá realizar una evaluación que cubra los siguientes aspectos: los procesos, la cobertura, la eficacia y/o la eficiencia. Y cuando el proyecto esté finalizado, se podrá realizar una evaluación de los efectos y de los impactos y una evaluación de la eficiencia.

Varios años después de la finalización, también se puede realizar una evaluación de los impactos y de la sostenibilidad. Los aspectos centrales que una evaluación debe considerar, según la fase en la que se encuentre el proyecto que se está evaluando, se resumen en el Cuadro II.

La **evaluación o diagnóstico de necesidades** es el primer paso en el desarrollo de una intervención. Su objetivo es analizar las magnitudes y características esenciales del problema que la intervención quiere solucionar.

En la **evaluación de la conceptualización y la lógica del proyecto** se recoge información sobre la población-objetivo, sobre el problema que se aborda en el proyecto y sobre el conjunto de actividades en que se descompone, con la finalidad de

Cuadro II: Aspectos centrales de las evaluaciones según la fase del proyecto que se está evaluando

Fase del proyecto	Aspectos centrales de las evaluaciones
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluación de necesidades ■ Evaluación de la conceptualización y de la lógica
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluación de los procesos ■ Evaluación de la cobertura ■ Evaluación de la eficacia ■ Evaluación de la eficiencia
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluación de la eficacia ■ Evaluación de los impactos ■ Evaluación de la eficiencia
Varios años después de la terminación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluación de los impactos ■ Evaluación de la sostenibilidad

analizar si el diseño del proyecto es el más adecuado para cumplir los objetivos.

Estas evaluaciones, que se denominan "ex-ante", son prospectivas, y se utilizan como instrumento de ayuda a las decisiones cuando compiten diversas propuestas de proyectos o alternativas de un mismo proyecto, o cuando se quiere decidir si el proyecto debe o no llevarse a cabo. Estas evaluaciones simulan las repercusiones que pueden provocar los diferentes proyectos en un momento futuro, por lo que permiten comparar estas repercusiones entre sí y ayudar en la elección de la alternativa más satisfactoria para el decisor. Es decir, se trata de ayudar al decisor público a elegir entre diferentes proyectos.

El ACB es una técnica que se puede utilizar para la evaluación "ex-ante", entre otras. Cuando se utiliza con el objetivo de optar por uno o varios de los diversos proyectos existentes, se basa en la previsión de los costes del proyecto, de sus beneficios, de su eficacia o de su utilidad. Por el contrario, cuando se utiliza "ex-post", es decir, cuando el proyecto ha finalizado, recoge la información real sobre esos elementos.

La evaluación de la implementación aborda diferentes aspectos, que pueden dividirse de la siguiente forma:

La **evaluación de procesos**, que determina la medida en que los componentes (o partes) de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Busca determinar las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., para corregirlas oportunamente, disminuyendo los costos derivados de la ineficiencia. No es un balance final, sino una evaluación periódica que se realiza cuando el proyecto está en operación. Su objetivo principal es mejorar la eficiencia ope-

racional del proyecto y adaptarlo a las características cambiantes del entorno, proponiendo su re-orientación, si nos encontramos dentro de un proyecto de "diseño flexible" (es decir, proyectos que parten de un diseño, pero que pueden ser modificados durante la implantación, si se considera necesario).

La **evaluación de la cobertura**, que analiza si el proyecto llega al conjunto de la población y al territorio previsto y si se están produciendo sesgos de cobertura, a la vez que valora las barreras y accesibilidad del proyecto.

La **evaluación de la eficacia**, que analiza si el proyecto cumple sus objetivos a corto y medio plazo y en qué grado los cumple.

La **evaluación de la eficiencia**, que tiene un contenido económico. Con ella se pretende relacionar los resultados obtenidos y los costos: la técnica más utilizada es el ACB. La necesidad de la evaluación de la eficiencia deriva de que no basta sólo con saber qué resultados ha tenido el proyecto, sino si estos resultados valen la pena en relación con los costos que han supuesto.

Terminado el proyecto, o varios años después de su finalización, se podrá realizar, también, una evaluación del impacto y de la sostenibilidad.

La **evaluación del impacto y de la sostenibilidad** busca determinar en qué medida el proyecto consiguió sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos). Esta evaluación se realiza cuando el proyecto ya ha finalizado. La evaluación de impactos establecerá en qué medida el proyecto logró mejorar el nivel de vida y los ingresos de aquéllos para los que fue diseñado, la magnitud que tuvieron los cambios (si los hubo) y a qué segmento de la población-objetivo afectaron. La evaluación de la sostenibilidad determinará si los efectos e impactos del proyecto se mantienen y se mantendrán varios años después de finalizado el proyecto.

Para evaluar cada uno de estos aspectos no es necesario que se hayan realizado los demás, aunque para valorar la eficiencia será recomendable conocer los resultados realmente debidos al proyecto (evaluación de la eficacia), ya que –en caso contrario– aunque se sepan los costes, faltaría el otro término de comparación.

Las evaluaciones realizadas tras el cierre de un proyecto se denominan "terminales", y las realizadas varios años después se denominan "ex-post". Cuando se realiza este último tipo de evaluación, los impactos de una política pública ya han sido generados. El análisis se realiza para comprender lo que ha pa-

sado y obtener enseñanzas aplicables en la planificación futura, es decir, en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos futuros. Es un análisis retrospectivo (Mazmanian y Sabatier, 1989:2).

Las principales razones para realizar evaluaciones "ex-post" son las siguientes: en primer lugar, muchas de las repercusiones duraderas no son visibles cuando se acaba el proyecto; y, en segundo lugar, los impactos que se detectan al finalizar el proyecto pueden resultar transitorios, debido a que no se logren sostener a largo plazo (Naciones Unidas, 1985:19/22).

Para realizar cualquier tipo de evaluación, existen diferentes técnicas de recogida de información que pueden ser complementarias (cuantitativas y cualitativas), tanto de información derivada de la ejecución del proyecto como de datos recogidos "ad-hoc".

2.2. Tipos de evaluación en función de la relación de los evaluadores con la organización que encarga la evaluación

Para poder entender las evaluaciones que realizan diversos organismos internacionales de ayuda al desarrollo, hay que detenerse para diferenciar los tipos de evaluación según la relación de los evaluadores con la organización que encarga la evaluación: (a) evaluación interna o (b) evaluación externa. La primera es cuando el personal del propio proyecto elabora la evaluación. La segunda es cuando la realizan personas ajenas al mismo (Alvira, 1991:34).

Esto es así porque, aparte de la evaluación interna continua realizada por el personal del proyecto, en diversos momentos se puede emprender una evaluación realizada por personas externas al proyecto. Se pueden efectuar evaluaciones externas en una o varias de las siguientes tres etapas del proyecto: (a) A mitad de la ejecución, cuando el proyecto ha comenzado la entrega de servicios y/o productos a la población y se pueden observar algunos efectos (evaluación de medio plazo o a mitad de período²). (b) Al final de la ejecución, cuando se da por terminado el financiamiento externo del proyecto o antes de iniciar una fase complementaria (evaluación terminal). Y (c) varios años después de la finalización del proyecto, cuando son visibles sus efectos y repercusiones a largo plazo (evaluación "ex-post"). Estas son tres tipos de evaluación que realizan algunos organismos internacionales de ayuda al desarrollo, ya sea con personal de la propia organización o a través de personas especialmente contratadas. Son, por ello, evaluaciones externas al

² La mitad del período de ejecución del proyecto no suele ser fácil de establecer, porque no siempre los proyectos duran el tiempo que había sido previsto, y porque el momento en que se ha desembolsado la mitad de los recursos financieros no suele coincidir con la mitad del tiempo de ejecución.

proyecto que se está evaluando. Además, los organismos internacionales apoyan la evaluación interna, para favorecer las capacidades nacionales.

Estos tres tipos de evaluación permiten derivar lecciones de la experiencia para mejorar la planificación, el diseño y la implementación de otros proyectos en ejecución o futuros. Y –además– el primer tipo de evaluación mencionado (que no es práctica común) permite realizar recomendaciones para corregir la actuación del mismo proyecto evaluado (Casley y Kumar, 1990:115/118).

3. Lecciones de la experiencia

Existe una apreciación generalizada, por parte de los organismos internacionales de ayuda al desarrollo, de que los sistemas de evaluación hasta ahora establecidos no han sido de gran utilidad para el apoyo a la gestión ni para extraer enseñanzas aplicables a proyectos futuros. Pero como esto no ha sido así en todos los casos, vale la pena identificar y analizar cuáles son los factores críticos que coadyuvan a que las actividades de evaluación sean de mayor utilidad.

Por ello, después de haber explicado los diferentes tipos de evaluación según sea el criterio de clasificación que se utilice, el propósito de este apartado es analizar y sintetizar –como ya se mencionó– las experiencias sobre sistemas de evaluación de diversos proyectos de desarrollo, considerando los distintos tipos de sistemas de evaluación que se han diseñado, sus adaptaciones y los resultados obtenidos. Además se señalará cuáles son los factores críticos que han incidido en la utilidad de los sistemas de evaluación utilizados tanto para el apoyo a la gestión como para obtener enseñanzas aplicables a proyectos futuros.

3.1. Tipos de sistemas de evaluación diseñados en proyectos de desarrollo cofinanciados con ayuda internacional

En los proyectos de desarrollo cofinanciados con ayuda internacional los sistemas de evaluación diseñados han sido diversos. De forma simplificada, estos sistemas son los siguientes: (a) Una Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) jerárquica y funcionalmente dependiente de alguna unidad central o regional ubicada generalmente fuera de la zona de actuación del proyecto. (b) Una USE jerárquicamente dependiente de una unidad central o regional pero funcionalmente dependiente de la

gerencia del proyecto y ubicada en la zona del proyecto. (c) Una USE jerárquica y funcionalmente dependiente de la gerencia del proyecto. (d) El seguimiento a cargo de la unidad organizativa a cargo de la ejecución (en algunos casos, a través de una Unidad de Seguimiento) y la evaluación a cargo de un organismo central o regional, gubernamental o no gubernamental. Y, por último, (e) proyectos en los que se estableció que no habría unidad administrativa dedicada exclusivamente a tareas de seguimiento y evaluación, sino que las mismas estarían a cargo de todo el personal del proyecto.

Sin embargo, estos diferentes sistemas de evaluación no han sido consecutivos y excluyentes a lo largo del tiempo, es decir, no se comenzó en los primeros años por un tipo de sistema que se abandonó posteriormente para adoptar otro sistema distinto en todos los proyectos. Lo que sí se observa es una tendencia a abandonar el diseño de las USE centralizadas para adoptar sistemas descentralizados por proyectos (sobre todo a partir de finales de la década de los años ochenta) o, en algunos casos, a que las actividades de evaluación sean realizadas por personas y/u organismos no vinculados con el proyecto mientras que las actividades de seguimiento las realiza personal jerárquica y funcionalmente dependiente de la dirección del proyecto. Esto ha sido así porque la experiencia ha enseñado que es útil conceptualizar, desde la formulación del proyecto, al seguimiento como el análisis continuo y periódico, por parte de la gerencia, del avance de la ejecución del proyecto, para procurar el logro de los objetivos del mismo. Por dicha razón, debe llevarse a cabo al interior de la unidad responsable de la ejecución del proyecto. En cambio, la evaluación debe entenderse como un proceso encaminado a determinar sistemáticamente y objetivamente la pertinencia, eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas y sus efectos e impactos en la población, a la luz de los objetivos globales del proyecto. Por lo tanto debe tomar distancia y ejecutarse desde fuera de la unidad responsable de la ejecución del proyecto, por parte de organismos independientes de ésta y con experiencia en investigación socio-económica (las universidades pueden ser ejecutoras idóneas para realizar la evaluación de proyectos). Es importante que la función de evaluación se ejecute con independencia de la dirección del proyecto, de lo contrario es muy probable que el seguimiento y la evaluación se implementen de forma inadecuada (Feinstein, 1991).

3.2. Sistemas que se han implantado y sus diferencias con los previamente diseñados

No en todos los proyectos los sistemas de evaluación implantados se corresponden con los previamente diseñados. Esto es así por diversas razones, las principales son las siguientes: (a) la imprecisión sobre los sistemas de evaluación en el diseño (sin determinar metodologías de trabajo, indicadores, recursos humanos y financieros necesarios, etc.), (b) el desconocimiento de la importancia y utilidad de las actividades de seguimiento y evaluación, y (c) la ineficacia del sistema de evaluación diseñado y establecido.

3.3. Factores críticos que han incidido en una mayor utilidad de las actividades de evaluación tanto para la gestión como para obtener lecciones de la experiencia aplicables a proyectos futuros

Pero no se puede afirmar que la existencia de un tipo de sistema u otro sea la variable única que determina la utilidad de las actividades de seguimiento y evaluación tanto para la gestión como para obtener lecciones de la experiencia aplicables a proyectos futuros. Por el contrario, son diversos los factores críticos que inciden en la mayor utilidad de esos sistemas. Tras el análisis de diversos casos, se sintetizan a continuación los factores críticos que han demostrado ser más importantes. Un resumen de las lecciones de la experiencia sobre sistemas de evaluación en proyectos de ayuda al desarrollo, divididas por factores críticos, se presenta en el Cuadro III.

Cuadro III: Lecciones de la experiencia sobre sistemas de seguimiento y evaluación

Factores críticos
■ Momento del diseño del sistema
■ Los proyectos deben tener un marco estratégico claro desde el comienzo del proyecto, incluyendo lo referente a seguimiento y evaluación. Es mejor diseñar el sistema de seguimiento en una etapa temprana y también especificar las responsabilidades de la USE. Las referencias vagorosas en la evaluación ex-ante que afirman que el sistema y sus responsabilidades se especificarán durante el primer año, sirven poco de guía.

■ Ubicación del seguimiento y la evaluación

■ Conceptualizar desde la formulación del proyecto al seguimiento como el análisis continuo y periódico por parte de la gerencia, sobre el avance de la ejecución del proyecto, para procurar el logro de los objetivos del mismo y por tanto debe realizarse al interior de la unidad responsable de la ejecución. La evaluación debe entenderse como un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas y sus efectos e impactos en la población, a la luz de los objetivos globales del proyecto. Por lo tanto debe tomar distancia y ejecutarse desde fuera de la unidad responsable de la ejecución, por parte de organismos independientes de ésta y con experiencia en investigación socio-económica.

■ Es importante que la función de evaluación se ejecute con independencia de la dirección del proyecto, de lo contrario las funciones de seguimiento y evaluación se implementarán de forma inadecuada.

■ Capacitación del personal dedicado a seguimiento y evaluación

■ Para ejercer la función de seguimiento y evaluación, las unidades designadas necesitan respaldo institucional y entrenamiento en servicio hasta que hayan generado una capacidad a nivel del proyecto y del país.

■ Capacitación en seguimiento y evaluación de todo el personal

■ Es necesario un proceso sostenido de capacitación en seguimiento y evaluación para todo el personal del proyecto, incluidos todos los niveles gerenciales. Esta capacitación deberá impartirse al inicio de la ejecución del proyecto y debe reforzarse en períodos posteriores. En lo posible, para la capacitación inicial se deberá seleccionar a especialistas (nacionales o extranjeros) con formación adecuada y experiencia en la materia, para que puedan entrenar a los directivos, quienes se encargarán de la capacitación posterior de los restantes niveles del proyecto.

■ Trabajo conjunto de la unidad de seguimiento y evaluación y, la unidad ejecutiva

■ No hay esquema de seguimiento y evaluación que pueda funcionar sin que, formal y prácticamente, se establezcan mecanismos de entendimiento y trabajo conjunto de las unidades de ejecución y la USE. Una condición previa al establecimiento de estos mecanismos está en una profunda comprensión de las funciones respectivas, de su complementariedad y de la necesidad de seguimiento y evaluación para mejorar la calidad de la ejecución. Sin este acuerdo mutuo la función de seguimiento y evaluación no tiene viabilidad.

■ Todo el personal del proyecto debe colaborar en las tareas de seguimiento y evaluación. Estas tareas, en general, representan poco trabajo adicional si se compatibilizan con otras actividades de ejecución. De esta forma se consiguen dos objetivos: (1) disminuir las cargas de trabajo del personal de la USE (lo que permite una unidad más pequeña), y (2) que todo el personal del proyecto se sienta partícipe de un sistema que les es útil, por lo que aumentan las probabilidades de que las recomendaciones que la USE realiza sean llevadas a cabo.

Factores críticos

■ **Asistencia técnica**

■ Las consultorías de períodos prolongados llevan a que tanto el personal de seguimiento y evaluación como los directivos del proyecto se apoyen en el consultor para llevar a cabo las tareas de la USE, así ésta pierde su dinámica de trabajo y presencia en la gestión del proyecto al finalizar la consultoría, ya que la asistencia técnica prolongada no favorece el desarrollo de especialistas locales.

■ **Metodología, indicadores y técnicas de recogida de información**

- Definir claramente los indicadores de desempeño, de efectos e impactos.
- Elaborar un listado de indicadores, desglosados por componentes y objetivos específicos (y no centrarlos solamente en actividades realizadas).
- Las actividades de evaluación no deben reducirse a realizar encuestas. Lo que debe buscarse es una complementación de técnicas cualitativas con un análisis cuantitativo, usando el 'software' existente que sea apropiado.
- Realizar el Estudio de Base en el primer año de ejecución del proyecto.
- En el documento del proyecto deben incluirse los términos de referencia a los que deben atenerse el seguimiento y la evaluación, entre los que deben figurar los indicadores básicos.

■ **Presentación de los informes**

■ La presentación tanto del Estudio de Base como de las evaluaciones posteriores deberán estar acompañadas de un resumen de los principales hallazgos, con el propósito de operativizar el análisis con los directivos y técnicos de campo. Además deberán organizarse talleres de análisis de los resultados de la evaluación, en los que participen los responsables del estudio y los técnicos y directivos del proyecto, ya que de esta manera se facilitará que los involucrados en la ejecución reflexionen sobre los impactos sociales generados con el proyecto, eviten los resultados negativos y potencien los resultados positivos.

■ **Participación de los beneficiarios**

■ Para complementar las actividades de seguimiento, es necesario que se realicen autodiagnósticos por parte de la propia población durante la fase de ejecución, con las distintas organizaciones y/o grupos que se van incorporando al proyecto. Esta propuesta lleva implícita la necesidad de trabajar con la organización y de capacitarla para facilitar la transferencia de conocimientos, que hagan posible que la propia población investigue y sistematice su realidad y plantee alternativas para solucionarla.

Tanto en el seguimiento como en la evaluación de los proyectos debe dársele oportunidad a la población beneficiaria para que participe activamente. Aún si no se consigue que la población participe en el diseño y programación del proyecto, de todas formas la población puede y debe participar en el seguimiento y la evaluación. Para ello, es fundamental que se les proporcione a los beneficiarios información oportuna y detallada sobre lo que el proyecto debe realizar y sobre los resultados, tanto en lo que respecta a montos como a localizaciones y períodos.

3.3.1. *Momento del diseño del seguimiento y la evaluación*

Un factor importante es el momento en que los sistemas de evaluación se han diseñado. En los primeros proyectos los sistemas de evaluación no se planificaban con detalle en la etapa de diseño, ya que se consideraba que ello podría realizarse durante el primer año de ejecución. En la actualidad, se intenta planificar y diseñar las actividades, los indicadores, los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, la forma de recogida de información, etc. para el seguimiento y la evaluación desde una etapa temprana, ya que se ha aprendido que es recomendable que el diseño de los proyectos incluya una estrategia clara para el seguimiento y la evaluación. Las evaluaciones "ex-ante" que afirman que los sistemas y responsabilidades de seguimiento y evaluación serán especificados durante el primer año de ejecución del proyecto han demostrado ser de poca utilidad para el establecimiento de USE eficaces, ya que retrasa su puesta en marcha, por lo que el proyecto no dispone de la información que la USE podría suministrarle para el apoyo a la gestión durante los primeros años ni de datos que posteriormente servirían para las evaluaciones intermedias, de finalización y "ex-post".

De hecho, la importancia otorgada al seguimiento y a la evaluación 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 seguimiento y evaluación 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 llevaban a cabo de forma poco sistematizada o no se realizaban. Por el contrario, a finales de la década de los años 80 y principios de los 90 las funciones de seguimiento y evaluación 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. Las ventajas del diseño del sistema de seguimiento y evaluación en una etapa temprana de la puesta en marcha de los proyectos son principalmente tres. Primera, que el interés por el seguimiento y evaluación estimula a pensar con mayor rigor en los objetivos, supuestos y actividades y a exponerlos nítidamente. Segunda, que se puede hacer desde un principio una asignación de fondos suficientes para cubrir el costo del seguimiento y la evaluación. Y, tercera, que el seguimiento y la evaluación pueden organizarse desde el

inicio para las diversas actividades del proyecto (Naciones Unidas, 1985:35).

Pero éstas no son las únicas ventajas de diseñar el seguimiento y la evaluación de forma simultánea al diseño y aprobación del proyecto; también pueden apuntarse las siguientes: (a) 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"; (b) se consigue que las actividades de seguimiento y evaluación 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; (c) aclara la ubicación institucional que tendrá el sistema de seguimiento y evaluación, evitando ambigüedades; (d) permite identificar la metodología a utilizar, y planificar la formación del equipo de seguimiento y evaluación; etc. (Viñas, 1994:221/223).

3.3.2. Dependencia jerárquica y funcional de las personas que realizan el seguimiento y la evaluación

Como ya se mencionó, existen diversas posibilidades de ubicación geográfica y dependencia jerárquica y funcional de las actividades de seguimiento y evaluación. La experiencia ha demostrado que si se crea una USE, y ésta es independiente de la gerencia del proyecto y se encuentra fuera de la zona del proyecto, esa autonomía puede entrar en contradicción con la función de apoyo que debe prestar a la gestión del proyecto, ya que cuando la USE está ubicada en un organismo central o regional el énfasis recae en las actividades de evaluación. En cambio, cuando la USE está ubicada en la sede del proyecto, el énfasis recae en las actividades de seguimiento.

De hecho, si la USE está ubicada en un organismo central o regional puede no haber flujo de datos desde el terreno a la USE ni de ésta a los co-ejecutores, por lo que la información será parcial y de poca utilidad para la toma de decisiones. Por el contrario, cuando la USE se integra en la unidad organizativa que ejecuta el proyecto con una función de apoyo a la gestión, la comunicación con la dirección, los técnicos y los beneficiarios es más fluida.

Por otro lado, aunque la USE se encuentre en la sede del proyecto, si depende de un organismo central o regional y no del director del proyecto se dificulta su funcionamiento. Por el contrario, cuando depende jerárquicamente del director se coordinan mejor las actividades.

También existen diferencias en los resultados si las activida-

des de seguimiento y evaluación las realizan la misma persona o grupo de personas o se realizan de forma independiente. La unión de las actividades de seguimiento y evaluación en una sola unidad puede llevar a que ambas funciones se implementen de forma inadecuada.

La realidad parece demostrar que lo acertado para conseguir un óptimo resultado de las funciones de seguimiento y evaluación es ubicar las primeras dentro de la unidad ejecutora del proyecto, y a las segundas dentro de un organismo central o regional.

Esto es así porque el seguimiento y la evaluación son funciones diferentes, que sirven a usuarios distintos, por lo que es recomendable considerarlas 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, 1990:8/9). Por ello, el seguimiento debe separarse de la evaluación, ya que es parte de la dirección, y la evaluación debe ser independiente de la dirección del proyecto, para garantizar su autonomía.

Las ventajas de la ubicación central o regional 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...), potencialidad de las comparaciones entre 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 (Viñas, 1994:237/238).

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, 1990:9/10; León, 1994).

Sin embargo, hay algunas experiencias en que una USE externa al proyecto (dependiente de un ministerio) estableció una buena colaboración entre su personal y los gestores del proyecto realizando actividades útiles para los gestores.

Como ya apuntamos, también existen proyectos sin unidad organizativa dedicados a seguimiento y evaluación (ni dentro del proyecto ni en organismos centrales). En estos casos, los directivos y ejecutores del proyecto suelen otorgarles poca prioridad a dichas actividades. Sin embargo, un proyecto sin USE puede realizar actividades de seguimiento y evaluación útiles, si las mismas son realizadas por los gestores con apoyo de centros de investigación con experiencia en evaluación (por ejemplo las universidades).

3.3.3. Calificación, experiencia y capacitación del personal dedicado a las actividades de evaluación

En los proyectos de desarrollo rural existen grandes variaciones en cuanto a dotación de personal, tanto en relación a su número como a su formación académica.

De hecho, 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, se afirma 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, se encontraron problemas para la selección de personal idóneo, ya sea porque es difícil encontrar especialistas en seguimiento y evaluación 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.

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.

En relación a esto, la capacitación para el personal encargado de las actividades de seguimiento y evaluación debe cubrir dos campos principales: (a) Capacitación en planificación y gestión de proyectos, ya que una de las funciones de la USE es apoyar a la dirección. Y (b) capacitación en seguimiento y evaluación: 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 (Viñas, 1994: 244/248).

De hecho, si el personal de la USE tiene poca experiencia, la única acción sistemática que suele realizar es la elaboración periódica de los informes de compromiso, que no le proporcionan a la dirección del proyecto la información necesaria para la toma de decisiones.

3.3.4. *Capacitación del personal directivo y ejecutor*

Paralelamente a la formación de los miembros de la USE, se requiere la capacitación en seguimiento y evaluación de los directivos y ejecutores de proyectos, para que entiendan la utilidad de estas actividades y colaboren en las tareas, sacando el mayor rendimiento del seguimiento y la evaluación para el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Sin embargo, 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 seguimiento y evaluación. Por ello, 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 seguimiento y evaluación (carencias y aciertos), etc. (Viñas, 1994:248).

Si los directivos del proyecto no son orientados sobre el papel y la utilidad de la USE, su creación puede retrasarse varios años. Por otro lado, si la USE existe, pero no se proporcionó capacitación sobre seguimiento y evaluación a directivos y otros niveles operativos, la USE puede ser considerada un estorbo para la gestión del proyecto, una carga adicional o una fiscalización, por lo que pueden no proporcionar información a la USE, y mostrar poco interés por su trabajo y sus sugerencias.

De hecho, si no se comprende la utilidad de las actividades de seguimiento y evaluación puede no haber interés por parte del organismo del que depende el proyecto, de la dirección del proyecto ni de la propia USE por mejorar el sistema y generar información útil para la toma de decisiones y para el conocimiento de los avances o retrasos de las acciones respecto a las metas programadas, de modo que se generen sólo los informes de compromiso. Y, por otro lado, aunque la USE realice estudios e informes que podrían ayudar a la gestión, aquéllos pueden no utilizarse, si los ejecutores no les ven utilidad.

La experiencia ha mostrado que es necesario un proceso sos-

tenido de capacitación en seguimiento y evaluación para el personal de la unidad ejecutora del proyecto, incluidos todos los niveles gerenciales. Esta capacitación deberá impartirse al inicio de la ejecución del proyecto y debe reforzarse en períodos posteriores, sobre todo si ha existido una rotación del personal. En lo posible, para la capacitación inicial se deberá seleccionar a especialistas (nacionales o extranjeros) con formación adecuada y experiencia en la materia, para que puedan entrenar a los directivos, quienes se encargarán de la capacitación posterior de los restantes niveles del proyecto.

3.3.5. *Asistencia técnica externa*

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 seguimiento y evaluación y ofrecer adiestramiento al personal que se ocupará del seguimiento y evaluación. Para diseñar el sistema de seguimiento y evaluación, 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, ya sea para colaborar en el diseño del sistema de seguimiento y evaluación, para impartir cursos de programación y metodología de seguimiento y evaluación, o para ayudar a enfrentar y resolver problemas concretos.

En contraposición, son escasos los proyectos que han solicitado colaboración y recibido asistencia técnica de instituciones nacionales (Kaimowitz, 1994). Lo más frecuente es que la experiencia de los centros de investigación nacionales no sea utilizada, ni se valore la potencialidad de la colaboración con los mismos.

La asistencia técnica de consultores de organismos internacionales a los proyectos de desarrollo puede presentar diversas modalidades: (a) consultorías de períodos prolongados, y (b) consultorías de períodos cortos (de 3 a 6 semanas). Estas últimas pueden consistir en visitas aisladas o con cierta periodicidad.

Las consultorías de períodos prolongados llevan a que tanto el personal de seguimiento y evaluación como los directivos del proyecto se apoyen en el consultor para llevar a cabo las tareas de la USE, ya que ésta pierde su dinámica de trabajo y presencia en la gestión del proyecto al finalizar la consultoría, ya que la asistencia técnica prolongada no favorece el desarrollo de especialistas locales.

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 (Viñas, 1994:250/252).

3.3.6. Colaboración y comunicación entre la dirección y la Unidad de Seguimiento y Evaluación

Se apunta con frecuencia como una de las principales causas de la poca incidencia de las actividades de seguimiento y evaluación 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 a la gestión las recomendaciones formuladas por el equipo de seguimiento y evaluación. Las razones mencionadas como causantes de esta actitud negativa se relacionan con tres aspectos: (a) inadecuada presentación de la información sobre seguimiento y evaluación por lo que no resulta atractiva, oportuna ni útil para los directivos y ejecutores; (b) desinformación de los directivos y ejecutores sobre las funciones de seguimiento y evaluación, por lo que éstos no comprenden su utilidad ni participan en ellas; y (c) escasa formación en seguimiento y evaluación (programación, metodología, técnicas de recogida de información...) de los responsables de las actividades de seguimiento y evaluación.

Aunque la USE identifique los problemas en la ejecución y sugiera recomendaciones para su superación, éstas pueden no ser tomadas en cuenta o ser débilmente implementadas, teniendo poca incidencia en la toma de decisiones, si no existe un acercamiento entre el nivel ejecutivo y la USE. La experiencia ha mostrado que no hay esquema de seguimiento y evaluación que

pueda funcionar sin que, formal y prácticamente, se establezcan mecanismos de entendimiento y trabajo conjunto de las unidades de ejecución y la USE. Una condición previa al establecimiento de estos mecanismos es la profunda comprensión de las funciones respectivas, de su complementariedad y de la necesidad de seguimiento y evaluación para mejorar la calidad de la ejecución. Sin este acuerdo mutuo la función de seguimiento y evaluación no tiene viabilidad.

Además, todo el personal del proyecto debe colaborar en las tareas de seguimiento y evaluación. Estas tareas, en general, representan poco trabajo adicional si se compatibilizan con otras actividades de ejecución. De esta forma se consiguen dos objetivos: (1) disminuir las cargas de trabajo del personal de la USE (lo que permite una unidad más pequeña), y (2) que todo el personal del proyecto se sienta partícipe de un sistema que les es útil, por lo que aumentan las probabilidades de que las recomendaciones que la USE realiza sean llevadas a cabo.

De hecho, si el personal de campo no provee la información necesaria a la USE, ésta se sobrecarga de trabajo. Si no existe flujo de información del personal directivo y técnico a la USE, ésta tiene que dedicar tiempo a recoger información, por lo que algunos problemas se detectan tardíamente. Si el componente de seguimiento y evaluación está débilmente articulado con los restantes, se realizará un seguimiento rutinario y burocrático, que impide detectar las limitaciones de la implementación del proyecto. Y si la relación entre la USE y la dirección del proyecto no es fluida y funcional se da poca prioridad a la asignación de recursos para la USE, por lo que se dificulta su trabajo.

3.3.7. Metodología, indicadores y técnicas de recogida de información

Los problemas surgidos por la falta de definición de la metodología a utilizar en el seguimiento y la evaluación, las técnicas de recogida de información y los indicadores manejados, han sido y son numerosos en los proyectos de desarrollo rural. Por ejemplo, la experiencia ha mostrado que las actividades de evaluación no deben reducirse a realizar encuestas. Es recomendable minimizar su número y su importancia en el diseño del sistema de seguimiento y evaluación, y –cuando sean realmente necesarias– considerar la posibilidad de contratarlas a un equipo especializado para que las realicen en estrecho contacto con la USE (Feinstein, 1984:11). El personal de seguimiento y evaluación puede realizar el diseño y el análisis de la encuesta, y contratar el trabajo de campo y de informatización de los da-

tos. Las entrevistas a informantes clave, las reuniones de comunidad, los grupos de discusión y la observación participante, por ejemplo, también pueden resultar un medio apropiado para desarrollar la evaluación con un enfoque participativo. Lo que debe buscarse es una complementación de técnicas cualitativas con un análisis cuantitativo, preocupándose por los costos y beneficios de las distintas técnicas de obtención de información. En general, es conveniente la utilización de métodos sencillos y económicos, que se ajusten a los recursos limitados de los proyectos.

De hecho, en el diseño de proyectos más recientes (sobre todo desde principios de la década de los años 90), el número de técnicas de recogida de información utilizadas es más numeroso, e incluye métodos cuantitativos y cualitativos.

Por eso, 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 seguimiento y la evaluación.

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.

Después de establecer la información significativa para el seguimiento y la evaluación y los objetivos de éstos, hay que identificar la información y los indicadores adecuados para contestar las preguntas y los objetivos del seguimiento y la evaluación. Es recomendable que estos indicadores: (a) respondan adecuadamente a esos objetivos, y (b) sean factibles de recogerse durante la ejecución del proyecto de un modo fiable y válido.

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 y 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 (recursos que aporta el proyecto), (b) de resultados (productos, efectos e impacto), y (c) del entorno (factores externos al proyecto o programa: clima, precios de recursos y productos, tasas de interés, política económica, etc.) (Viñas, 1994:225/234). Por otro lado, esos indicadores deben estar claramente definidos, para facilitar las tareas de seguimiento y evaluación. Esta definición puede realizarse mientras se lleva a cabo el estudio de base del proyecto. El estudio de base deberá realizarse en el primer año de ejecución del proyecto, con el propósito de actualizar y llenar los vacíos del diagnóstico del proyecto y establecer la base de datos con los indicadores de efectos e impactos, que servirán para la medición en futuras evaluaciones. Además, la experiencia ha mostrado que para facilitar la implementación del seguimiento es recomendable elaborar un listado de indicadores desglosados por componentes y objetivos específicos, establecer el cruce de indicadores necesarios para el análisis y orientar la sistematización de información en función de estos indicadores. Lo anterior facilita el análisis de la tasa de cumplimiento del proyecto, los atrasos y las causas de los desfases o problemas surgidos en la ejecución.

Si la información sobre la marcha del proyecto se refiere exclusivamente a actividades realizadas y avances físicos, sin datos sobre efectos e impactos ni un análisis sobre los cumplimientos, incumplimientos o superación de las metas previstas, es de poca utilidad para el apoyo a la gestión.

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 seguimiento, para la evaluación 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.). En general, es necesario mejorar y aumentar las variables sobre las que efectuar un seguimiento. Primero, es importante realizar un seguimiento sobre la tenencia de la tierra, sobre todo considerando el tamaño de las parcelas, grado de seguridad en la propiedad, tipos de tenencia, tipos de contratos de arrendamiento, costes de insumos, etc. Esta información debe ser recogida en la etapa de preparación del proyecto, y en las subsecuentes encuestas, para un adecuado seguimiento y evaluación. Segundo, esta infor-

mación debe ser recogida sobre los grupos objetivos de especial interés (por ejemplo, los campesinos sin tierra, las mujeres, los más pobres, etc.). Tienen que seleccionarse indicadores específicos para hacer un seguimiento constante del acceso de grupos objetivos específicos a diferentes servicios del proyecto. Tercero, es necesario tener información adecuada sobre el sistema agrícola que opera en el área, incluyendo la naturaleza y extensión de las necesidades de los agricultores, al igual que sobre la disposición campesina de los recursos (capital, trabajo y tiempo) entre las diferentes partes del sistema agrícola. Todo lo anterior es necesario para una comprensión integrada y efectiva de las necesidades campesinas, objetivos, recursos y capacidades.

Por otro lado, merece la pena comenzar buscando los indicadores que ya han demostrado su utilidad en vez de 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. Pero en el caso en que se considere que es necesario cuantificar fenómenos que hasta el momento no lo han sido, habrá que construir indicadores nuevos (Feinstein, 1995).

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 seguimiento y la evaluación, y permitirá que los resultados del seguimiento sean aprovechados en la gestión del proyecto, al comenzar la recopilación de los datos necesarios en una etapa temprana del mismo.

En general, si la formulación y utilización de los indicadores no es adecuada, la información generada por la USE es de poca utilidad.

3.3.8. Tipo de informes realizados por la unidad de seguimiento y evaluación

La calidad y la oportunidad de los informes que realizan las USE están estrechamente relacionadas con la capacitación y experiencia de su personal. De hecho, la frecuente inexperiencia del equipo de seguimiento y evaluación 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.

Los informes no sólo deben contener información útil y oportuna, sino que 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).

Cuando los informes de seguimiento y evaluación sólo se realizan como requisito burocrático (quizás por falta de capacitación de técnicos y directivos) no son de utilidad como instrumentos para detectar problemas y superarlos ni ayudan a la toma de decisiones.

De hecho, la experiencia ha mostrado que es recomendable que la presentación tanto del estudio de base como de las evaluaciones posteriores estén acompañadas de un resumen de los principales hallazgos, con el propósito de operativizar el análisis con los directivos y técnicos de campo. Además pueden organizarse talleres de análisis de los resultados de la evaluación, en los que participen los responsables del estudio y los técnicos y directivos, ya que de esta manera se facilitará que los involucrados en la ejecución reflexionen sobre los impactos sociales generados con el proyecto, así se evitarán los resultados negativos y se potenciarán los resultados positivos.

3.3.9. Participación de la población en la evaluación

Desde hace algunos años, se ha empezado a considerar importante realizar evaluaciones participativas, es decir, evaluaciones en las que los beneficiarios no son meramente fuente de datos, sino que participan también en el diseño, realización y análisis de los datos de la evaluación. Esto se ha conseguido en diversos grados, pero –al menos– se ha extendido la idea de que tales intentos darán más calidad a las evaluaciones y permitirán a los evaluadores sacar conclusiones más pertinentes. Además, la participación de los beneficiarios en los proyectos (no sólo en la evaluación, sino también en la planificación y en la gestión) está relacionada con mayores probabilidades de sostenibilidad futura de las acciones de desarrollo rural.

Pero en la mayoría de los proyectos no se han desarrollado mecanismos que faciliten la participación de los beneficiarios en el proceso de seguimiento y evaluación. A veces existe una preocupación para llevar a cabo la participación de los beneficiarios en el seguimiento y la evaluación, pero la falta de experiencia y conocimientos de cómo efectivizarla impide avanzar en esa dirección, incluso cuando la existencia de grupos organizados en la población podría aprovecharse para establecer mecanismos operativos de participación de los beneficiarios en las actividades de seguimiento y evaluación.

Son numerosos los beneficios de la evaluación 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, lo que abre la posibilidad de que las actividades del proyecto continúen después de su finalización.

Pero también es necesario considerar los obstáculos y dificultades de la evaluación con participación de la población. Entre los obstáculos se encuentran la falta de experiencia y el desconocimiento de los medios para llevarla adelante, pero estos obstáculos pueden superarse 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 evaluación 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 se puede llevar adelante (Uphoff, 1992:2/6).

Por ello, es necesario considerar que la evaluación participativa

no es utilizable en todas las circunstancias ni necesariamente desde el principio de la implantación del proyecto. Uphoff (1992:6/15) 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 (Viñas, 1994:255/8).


La experiencia ha mostrado que es recomendable que tanto en el seguimiento como en la evaluación de los proyectos se le dé oportunidad a la población beneficiaria para que participe activamente. Aún si no se consigue que la población participe en el diseño y programación del proyecto (y deberán hacerse los mayores esfuerzos posibles para que dicha participación tenga lugar), de todas formas la población puede y debe participar en el seguimiento y la evaluación. Para ello, es fundamental que se les proporcione a los beneficiarios información oportuna y detallada sobre lo que el proyecto debe realizar y sobre las realizaciones, tanto en lo que respecta a montos como a localizaciones y períodos.

Además, para complementar las actividades de seguimiento, es necesario que se realicen autodiagnósticos por parte de la propia comunidad durante la fase de ejecución, con las distintas organizaciones y/o grupos que se van incorporando al proyecto. Esta propuesta lleva implícita la necesidad de trabajar con la organización y de capacitarla para facilitar la transferencia de conocimientos, para que sea posible que la propia organización investigue y sistematice su realidad y plantee alternativas para solucionarla.

4. A modo de conclusión

Las reflexiones surgidas en este trabajo sugieren que el diseño de los sistemas de seguimiento y evaluación realizado de forma conjunta y simultánea al diseño de los proyectos aumenta la probabilidad de que las actividades de seguimiento y evaluación 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 seguimiento y evaluación, pero su funcionamiento todavía deja mucho que desear. De todas formas, su utilidad ha aumentado, tanto para el apoyo a la gestión como para adquirir lecciones de la experiencia apli-

cables a proyectos futuros. De hecho, este trabajo y otros realizados por diversas personas se suman a los esfuerzos de diversos organismos internacionales en colaborar al desarrollo rural sostenible. Ya que poseer información sobre los proyectos, sobre el cumplimiento de sus objetivos, sobre el porqué del no cumplimiento de los objetivos o sobre la superación de los mismos, sobre sus productos, efectos, impactos, etc., significa saber no sólo si el proyecto funciona o no funciona, sino porqué está sucediendo (o ha sucedido) lo que sucede. Esto ayuda a tomar decisiones en el propio proyecto que se evalúa o en proyectos futuros, contribuyendo a la sostenibilidad del desarrollo rural. Es decir, la evaluación periódica de un proyecto de desarrollo rural potencialmente puede contribuir de un modo significativo a que los efectos y/o impactos del proyecto se alcancen y se mantengan después de finalizado el mismo. 

Referencias bibliográficas

- ALVIRA, FRANCISCO (1991): Metodología de la evaluación de programas, CIS, Cuadernos Metodológicos 2, Madrid.
- BALLART, XAVIER (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, MAP, Serie Administración del Estado, Colección Estudios, Madrid.
- CASLEY, DENNIS J. y KRISHNA KUMAR (1990): *Seguimiento y evaluación de proyectos en agricultura*, Estudio conjunto Banco Mundial, FIDA y FAO, Mundi Prensa-Banco Mundial, Madrid.
- COHEN, ERNESTO y ROLANDO FRANCO (1993): *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, Madrid.
- DUNN, WILLIAM N. (1981), *Public Policy Analysis. An introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- FEINSTEIN, OSVALDO N. (1984): "Aspectos críticos en el seguimiento y evaluación de proyectos agropecuarios en América Latina", en Varios Autores, *Taller sobre ejecución de proyectos FIDA en América Latina*, tomo III, anexo X, Maracay, Venezuela.
- FEINSTEIN, OSVALDO N. (1991): "Seguimiento y evaluación: conceptos básicos", *Desarrollo Rural*, núm. 1, vol. 2, pág. 9-15, Tucumán.
- FEINSTEIN, OSVALDO N. (ed.) (1994): *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*, IICA-FIDA, Quito.

- FEINSTEIN, OSVALDO N. (1995): "To measure or not to measure: comments on measuring the performance of agricultural and rural development programs", en PICCIOTO, R. and RIST, R. (ed.): *Evaluation and development*, The World Bank, Washington, D.C.
- HOGWOOD, BRIAN W. y LEWIS A. GUNN (1991), *Policy analysis for de real world*, Oxford University Press, Oxford.
- JONES, CHARLES O. (1984), *An introduction to the study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing Co., Monterrey, California.
- KAIMOWITZ, DAVID (1994), "La evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural Integral "Pronorte" en Nicaragua, 1982-1986: Una visión desde adentro", en FEINSTEIN, OSVALDO N. (ed.): *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*, pág. 125-150, IICA-FIDA, Quito.
- LEÓN, JORGE (1994): "Seguimiento y evaluación como instrumento para implementar y supervisar proyectos: la experiencia reciente", FEINSTEIN, OSVALDO N. (ed.): *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*, pág., 207-219, IICA-FIDA, Quito.
- MAZMANIAN, DANIEL y PAUL SABATIER (1989), *Implementation and Public Policy*, University Press of America, Lanham.
- MENY, IVES y JEAN-CLAUDE THOENIG (1992): *Las políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- NACIONES UNIDAS (1985): *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*, Naciones Unidas, Roma.
- STARLING, G. (1988), *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago.
- STUFFLEBEAM, DANIEL L. y ANTHONY J. SHINKFIEL (1989): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Temas de Educación, Paidós/MEC, Barcelona.
- SUBIRATS, JOAN (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid.
- UPHOFF, NORMAN (1992): *Participatory evaluation of rural development projects: lessons from experience and implications for donor agencies*, FIDA, Roma.
- VIÑAS, VERÓNICA E. (1994): "Análisis y síntesis comparativa de las lecciones de la experiencia", en Feinstein, Osvaldo N. (ed.): *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*, pág. 221-269, IICA-FIDA, Quito.

Abreviaturas y siglas utilizadas

ACB: Análisis Costo-Beneficio.

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

USE: Unidad de Seguimiento y Evaluación.