



FIDA
FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRICOLA



IICA



MEMORIA DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE EXPERIENCIAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

IICA
PRET
3/EC-
94-01

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

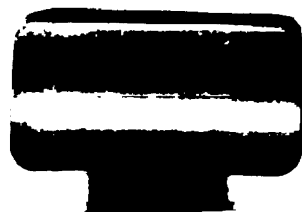
Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de postgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 13 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

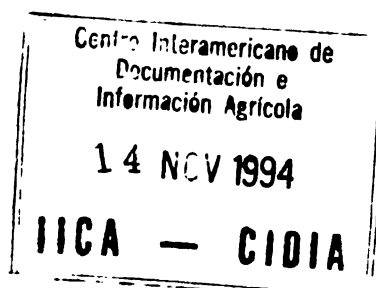
El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades de cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio y Agroindustria; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Países Observadores Permanentes: Austria, Alemania, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea y Rumania.



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA

IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA



**MEMORIA DEL SEMINARIO NACIONAL
SOBRE EXPERIENCIAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION
DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL**

20 NOV 2007

IICA
PRRET
A3/EC94-01
BV-7615

Esta es una publicación del
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-, Oficina Ecuador, y
el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA-.

Edición: Susana Balarezo y Hernán Ibarra
Diseño Gráfico y Portada: Quinche Ortiz
Impreso en Ecuador

IICA/ISSN-0253-4746
A3/EC-94-01

00002254

SERIE PONENCIAS,
RESULTADOS Y RECOMENDACIONES
DE EVENTOS TÉCNICOS

Enero, 1994
Ecuador

IICA - Ecuador
Mariana de Jesús 147 y La Pradera
Casilla Postal 17-03-00201
Quito - Ecuador

FIDA
División de Seguimiento y Evaluación
107 Via del Serafico 00142
Roma - Italia

Las opiniones vertidas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de
los autores y no comprometen el criterio institucional del IICA o del FIDA.

INDICE

PRESENTACION/5

PROGRAMA DEL SEMINARIO/7

MEMORIA/9

- I. Interrogantes sobre Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural
*Osvaldo Feinstein, FIDA/9***
- II. Instrumentos, indicadores e información para Seguimiento y Evaluación de
Proyectos de Desarrollo Rural
*Humberto Costa, Consultor FIDA/12***
- III. Experiencias en SyE de Proyectos de Desarrollo Rural Públicos y Privados/14**
 - III.1. La Experiencia del PRONADER
*Vicenta Moreira, Ministerio de Bienestar Social/14***
 - III.2. La Experiencia del Estudio de Base del PRONADER
*Alex Barril, IICA-Ecuador/15***
 - III.3. La Experiencia en SyE de la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
*Jaime Galarza, CESA/16***
 - III.4. La Experiencia de SyE de Sistemas de Desarrollo e Investigación
Comunitarias (COMUNIDEC)
*Galo Ramón, (COMUNIDEC)/18***

COMENTARIOS/20

- IV. Experiencias de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Generación y
Transferencia de Tecnología/22**
 - IV.1. La Experiencia del Sistema de SyE del Programa de Desarrollo
Tecnológico Agropecuario (PROTECA)
*Mario Lalama, PROTECA/22***
 - IV.2. La Experiencia de SyE en Proyectos de Transferencia de Tecnología de la
Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO)
*Byron Jaramillo, FUNDAGRO/25***
 - IV.3. El SyE en Proyectos de Generación De Tecnología del Instituto Nacional
de Investigaciones Agropecuarias (INIAP)
*Hugo Sánchez, INIAP/26***

COMENTARIOS/27

V.	Experiencias de SyE de Proyectos de Crédito Rural/29
V.1.	El Crédito de Desarrollo en el Banco Nacional de Fomento <i>Miguel Carrera, BNF/29</i>
V.2.	El SyE del Crédito Rural en la Financiera Agropecuaria FINAGRO) <i>Rafael Guerrero, FINAGRO/30</i>
	COMENTARIOS/32
VI.	Experiencias de SyE en Proyectos de Infraestructura Rural/33
VI.1.	La Experiencia del Banco del Estado <i>María del Carmen Araujo, Banco del Estado /33</i>
VII.	Panel sobre los Nuevos Enfoques para una Política Sectorial de SyE de Proyectos de Desarrollo Rural/36
VII.1.	Fernando Escobar, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)/36
VII.2.	Santiago Camino, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)/37
VII.3.	Raúl Román, Ministerio de Bienestar Social (MBS)/40
VII.4.	Galo Sánchez, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/40
VIII.	Conclusiones y Recomendaciones del Seminario/42
	ANEXO: Términos claves, conceptos y finalidades del Seguimiento y Evaluación/45

PRESENTACION

Sin duda el tema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural, es un tema que debería ser tratado y compartido con regularidad en el tiempo, de manera de -efectivamente- recoger de las experiencias que se realizan para bien del país, de los beneficiarios de los proyectos y de las fuentes financieras.

En Ecuador existe un número importante de instituciones y organizaciones, públicas y privadas que efectúan programas y proyectos de desarrollo rural, por lo cual el tema de compartir las experiencias, positivas y negativas, en cuanto a seguimiento y evaluación, nos pareció un tema importante de discutir.

Por ello, en conjunto con la División de Seguimiento y Evaluación de FIDA, unimos esfuerzos para realizar los días 21, 22 y 23 de julio de 1993 un Seminario Nacional sobre "Experiencias en Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural", cuyas memorias presentamos aquí.

Los objetivos del seminario fueron obtener lecciones de las experiencias en seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural, tendientes a superar problemas existentes en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos; generar un espacio de discusión y análisis en el que participen Directores de Proyecto, Evaluadores, Formuladores de Política, con el fin de confrontar vacíos existentes en los distintos niveles organizacionales de proyectos y, considerar opciones para el diseño sectorial de seguimiento y evaluación de las políticas de Desarrollo Rural.

Las memorias de este seminario que entregamos a ustedes recogen las ponencias y comentarios sobre los temas tratados. Esperamos que ellas sirvan como incentivo para mantener el intercambio y el debate sobre este importante tema.

ALEX BARRIL GARCÍA
REPRESENTANTE DEL IICA
EN ECUADOR

Quito, diciembre de 1993

PROGRAMA

SEMINARIO NACIONAL SOBRE EXPERIENCIAS EN SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

(21/22/23 de julio de 1993)

MIÉRCOLES 21

- 08:30 - 09:00 Inscripción de participantes
- 09:00 - 09:30 Inauguración
Dr. Alex Barril, Representante del IICA en Ecuador
Econ. Osvaldo Feinstein, Representante del FIDA
- 09:30 - 10:05 Interrogantes sobre Seguimiento y Evaluación de proyectos de Desarrollo Rural
Expositor: *Osvaldo Feinstein*
- 10:05 - 10:45 Discusión del tema
- 10:45 - 11:00 Receso
- 11:00 - 11:40 Instrumentos, indicadores e información para Seguimiento y Evaluación de proyectos de Desarrollo Rural
Expositor: *Humberto Costa*, consultor del FIDA
- 11:40 - 12:40 Discusión del tema
- 12:40 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:45 Experiencias en S y E de proyectos de Desarrollo Rural públicos y privados:
a) PRONADER *Vicenta Moreira*
Alex Barril
b) ONGs: *CESA, Jaime Galarza*
COMUNIDEC, Galo Ramón
Moderadora: *Susana Balarezo*
- 15:45 - 16:00 Receso
- 16:00 - 17:30 Taller de discusión sobre el tema
- 18:30 - 20:00 Cóctel

JUEVES 22

- 08:30 - 09:45 Experiencias de S y E de proyectos de Generación y Transferencia de Tecnología
a) PROTECA *Mario Lalama*

	b) FUNDAGRO	<i>Byron Jaramillo</i>
	Moderador:	<i>Carlos Varela</i>
09:45 - 10:00	Receso	
10:00 - 11:00	Discusión del tema	
11:00 - 12:00	Experiencias de S y E de proyectos de Crédito Rural	
	a) BNF	<i>Miguel Carrera</i>
	b) FINAGRO	<i>Rafael Guerrero</i>
	Moderador:	<i>Vinicio Villalba</i>
12:00 - 13:00	Discusión del tema	
13:00 - 14:30	Almuerzo	
14:30 - 15:00	Experiencia de S y E en programas de Investigación Agropecuaria	
	Expositor:	<i>Julio Sánchez, INIAP</i>
	Moderador:	<i>Hernán Ibarra</i>
15:00 - 15:30	Discusión del tema	
15:30 - 15:45	Receso	
15:45 - 16:15	Contenidos y metodologías de la Evaluación de Proyectos de Infraestructura Rural	
	Expositor:	<i>María del Carmen Araujo</i> Coordinadora de Crédito Externo del Banco del Estado
	Moderador:	<i>Hernán Ibarra</i>
16:15 - 17:30	Discusión del tema	

VIERNES 23

08:30 - 10:00	Panel sobre los nuevos enfoques para una política sectorial de S y E de proyectos de Desarrollo Rural	
	Participan:	MAG, <i>Fernando Escobar</i> CONADE, <i>Santiago Camino</i> MBS, <i>Raúl Román</i> IICA, <i>Galo Sánchez</i>
	Moderador:	<i>Simón Pachano</i>
10:00 - 11:00	Discusión del tema	
11:00 - 11:15	Receso	
11:15 - 12:30	Conclusiones generales y Clausura	
13:00 - 14:30	Almuerzo	

I. INTERROGANTES SOBRE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

Oswaldo Feinstein
FIDA

No basta tener experiencia para aprender. Es importante reflexionar sobre la experiencia, procesarla, destilarla, sintetizarla. El aprendizaje no necesariamente resulta de la experiencia.

1) Aplicación de las lecciones de la experiencia

Una de las dificultades mayores en SyE 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.

2) Tentación y trampa del SyE

En parte, este problema tiene que ver con lo que se puede 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, que llevan mucho tiempo elaborarlos y, por lo tanto, son entregados con mucho atraso.

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.

3) 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: por la formulación deficiente de los objetivos en los proyectos 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 del proyecto (aunque, por supuesto, tiene que conocerlos) sino que debe estar atento a descubrir los desarrollos no previstos y que no encajan con los objetivos del proyecto.

4) 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.

5) Evitar la ingenuidad

Otra enseñanza de la experiencia en SyE 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. Por tanto, que basta con diseñar una encuesta (o una guía de entrevista) y "escuchar a la gente" para conocer lo que sucede en un proyecto. 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 SyE, y que casi nunca es mencionada. Las soluciones dependerán de los contextos específicos pero, en general, es necesario tener claro la naturaleza del problema y hacernos la pregunta.

Y esto nos lleva a formular un conjunto de interrogantes, algunas más tradicionales, con respuestas tradicionales y otras no tan tradicionales, es decir un conjunto de interrogantes, que corresponderán más a la "frontera" del trabajo en SyE, cuyo propósito es estimular la reflexión para orientar mejor los proyectos.

El cuadro de la siguiente página permite visualizar dos enfoques diferentes del SyE a partir de las respuestas que proporcionan a un mismo conjunto de preguntas.

CUADRO DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SyE

PREGUNTAS	RESPUESTAS	
	ENFOQUE "A"	ENFOQUE "B"
1. ¿ Por qué ?	- Cumplir con requisitos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)	- Apoyar gestión del Proyecto - Capitalizar 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 (Estudios de caso, encuestas y evaluación rural rápida)
5. ¿ Por quién ?	- Técnicos	- Técnicos - Beneficiarios
6. ¿ Cuándo ?	- Después de concluir el proyecto	- En diferentes momentos

Algunos interrogantes sin respuestas satisfactorias

Como se indicó anteriormente, se presentan un conjunto de preguntas que tienen por finalidad provocar la discusión, orientar la reflexión y, de esta forma, contribuir a mejorar la práctica del SyE:

1. Qué incentivos pueden crear condiciones favorables para que en el proceso de SyE se informe solo 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 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 SyE? Al respecto, los mecanismos formales de capacitación no parecen ser los más adecuados, y podría ser importante desarrollar un programa latinoamericano que contemple investigación aplicada y asesoría.

II. INSTRUMENTOS, INDICADORES E INFORMACION PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

Humberto Costa
CONSULTOR DE FIDA

La exposición puso énfasis en discutir el significado de la información, como un concepto básico que debe orientar los distintos componentes del SyE.

Uno de los problemas que suele tener desde el punto de vista conceptual el diseño de un sistema de SyE, es el de establecer los límites a la información. De los instrumentos e indicadores, dependen la calidad y tipo de datos recopilados, procesados y puestos en circulación como información.

La importancia de la información

Los sistemas de SyE están diseñados principalmente para la toma de decisiones; los decisores requieren diferentes tipos de información. Entre los decisores se incluyen los beneficiarios, los técnicos, y también los organismos internacionales de préstamo. De allí que cada uno de estos requiere diferente clase de información. Esta puede ser presentada por escrito y también en forma oral. Otro aspecto a considerarse, es la periodicidad de la información para cada uno de los distintos niveles de decisores.

Cuando se presentan informes con una cierta y rígida periodicidad, existe la confusión de priorizar la presentación de muchos datos de una determinada manera, pero no necesariamente estos datos constituyen información, puesto que esta transformación solo se logra mediante el análisis, que permite a partir de los datos obtener información útil a los diferentes grupos de usuarios (decisores).

Con frecuencia preocupante el personal dedicado a las tareas de SyE habla del informe para... y nombra el o los organismos de préstamo, sin tener conciencia que el sistema es básicamente un sistema de información para ayudar en la toma de decisiones para mejorar la eficiencia y la eficacia de las acciones del proyecto.

La preparación de "informes" que son una simple acumulación de datos sin elaboración, no permite la toma de decisiones eficaz y oportuna, lo que lleva a un problema, el "descreimiento" del sistema de SyE. Por ejemplo, se puede poner mucho énfasis en los datos cuantitativos, y conocerse muy poco lo que está ocurriendo con los beneficiarios. Este aspecto es muy importante, y tiene que ver con la obtención de información cualitativa acerca de la manera en que se está ejecutando un proyecto, el grado de aceptación y participación de la población en sus acciones.

Se deben considerar las relaciones existentes entre el tiempo ocupado en la recopila-

ción y análisis de la información. Por lo general, se ocupa demasiado tiempo en recopilar, y se destina muy poco tiempo al análisis y la síntesis.

Una de las constataciones en el SyE de proyectos, es que una franja de sectores intermedios, que se hallan entre los niveles jerárquicos y los beneficiarios, muchas veces desconocen aspectos básicos del proyecto en el que están participando en su ejecución; es necesario buscar acciones correctivas que permitan la disponibilidad de información básica, a nivel del personal de campo.

En el proceso de generación de la información, por lo general, los sistemas han sido diseñados partiendo de la oferta y no de la demanda. Se deben extremar los esfuerzos para determinar las demandas específicas de información; en este punto es importante considerar la confianza que tengan los decisores en los técnicos del sistema de SyE. Así mismo, es importante que los técnicos se hallen comprometidos con el proyecto, de modo que se produzca una comunicación fluida entre la instancia de dirección y el sistema de SyE.

Algo que suele ocurrir de modo recurrente, es el que los organismos de préstamo al formular nuevos proyectos, no recurren a la información existente, por lo cual no toman en cuenta las experiencias anteriores de ejecución de proyectos, dejándose de aplicar las lecciones extraídas de los mismos.

Los indicadores e instrumentos

Se ha considerado tradicionalmente que el motivo de ser de un sistema de SyE son los indicadores. Por eso, puede ocurrir que se propongan demasiados de ellos, seleccionados desde el lado de la oferta y no desde las necesidades del proyecto. Ocurre que hay indicadores difíciles de elaborar, o que no ayuden a tomar una decisión, pero que igual se incluyen en los sistemas. El exceso en el número de indicadores, pueden llevar a una falta total de relación entre ellos.

Los instrumentos se utilizan para recopilar y relevar datos, presentándose un problema de orden práctico. Al seleccionar los instrumentos hay que tener nuevamente en cuenta el propósito de la recopilación de información, así como si la misma es cualitativa o cuantitativa.

Debe también distinguirse los instrumentos para seguimiento de aquellos diseñados para evaluación.

En nuestra experiencia, el utilizar módulos de indicadores 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.

III. EXPERIENCIAS EN SyE DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL PUBLICOS Y PRIVADOS

III.1. LA EXPERIENCIA DEL PRONADER

Vicenta Moreira
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

Los antecedentes de seguimiento y evaluación en la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), tienen que ver con una propuesta de Información y Seguimiento de proyectos efectuada en 1984, pero solo en 1992 se creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USyE) para el PRONADER, dentro de la Dirección de Programación y Evaluación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, con la finalidad de recopilar y analizar información, y también generar un flujo de información para la toma de decisiones en los niveles directivos del PRONADER. El personal con el que se conformó la unidad, fue de cuatro técnicos.

Logros

Un logro importante, más allá de la información requerida para evaluar el cumplimiento del Plan Operativo Anual (POA), es el que la USyE, ha elaborado un conjunto de indicadores de seguimiento. Un segundo logro, es la elaboración de informes para la toma de decisiones. Un tercer logro, es haber elaborado instructivos y formularios para la recopilación de información cuantitativa.

Problemas

Se mencionó algunos problemas que afronta la USyE

1. La USyE se encuentra ubicada dentro de la Dirección de Programación y Evaluación. Normalmente la Jefatura de esta dirección es un puesto político, y no siempre, cuentan con conocimientos relativos a seguimiento y evaluación.
2. La USyE no sólo recopila datos para el PRONADER, sino que también efectúa informes para otros proyectos de desarrollo rural que se ejecutan con la participación del Ministerio de Bienestar Social (MBS). Se produce por eso un conjunto de actividades y requerimientos que rebasan el marco del PRONADER.
3. El personal que trabaja en la USyE no fue seleccionado por el Subsecretario (Responsable del PRONADER). Esto crea desconfianza en la validez de la información.
4. Existe una concepción de otros organismos y entidades coejecutoras de los proyectos, de que la USyE, es una simple proveedora de datos.
5. También se cree que la USyE, es una imposición contractual del organismo financiero.

6. La USyE, forma parte del componente de desarrollo institucional del PRONADER, pero no fluye una relación adecuada con ese componente.
7. A nivel de campo, los técnicos de la USyE no reciben la adecuada colaboración de los Jefes de las UCAS y de los técnicos de los otros componentes. Existe la idea de que se hacen trabajos de inspección para detectar fallas y errores que pueden afectar al personal de los proyectos.
8. Un impedimento adicional, es la falta de movilización propia.
9. Existen también dificultades en el flujo de información que debe venir de otras instituciones coejecutoras, puesto que en ocasiones se niegan a entregar información, llegan informes incompletos o con retraso.

Ante los problemas enunciados, se requiere un mayor apoyo a la USyE, así como ampliar al personal, por lo menos con un técnico adicional y un experto en informática.

III.2. LA EXPERIENCIA DEL ESTUDIO DE BASE DEL PRONADER

Alex Barril
IICA, ECUADOR

Presentó el enfoque del "estudio de base" del PRONADER, dentro de los requerimientos de contar con un diagnóstico inicial que permita las comparaciones con la ejecución inicial, intermedia y final del proyecto. Este estudio de base fue encargado al IICA.

La información con la que se contó entre la preparación del PRONADER y la fase de arranque del proyecto, no era la más adecuada, lo que obligó a que el estudio de base fuera formulado como una investigación que reuniera requisitos y rigor académicos. Y si bien hay un desfase temporal en la realización del estudio de base, este fue inevitable.

El instrumento para la recopilación de la información, es una encuesta bastante exhaustiva. El PRONADER está ejecutándose en 12 áreas, situadas en 9 provincias del país que agrupan 17 cantones y 68 parroquias, siendo este el universo total del estudio. La heterogeneidad de la población rural, hace que sea complicado el diseño de la encuesta y la elección de una muestra que sea representativa no sólo de cada área, sino de todo el proyecto.

Uno de los problemas, es que no necesariamente todos los componentes del proyecto son medibles a través de la encuesta. En este sentido, la encuesta se ha enfocado a los aspectos productivos, y a identificar aspectos que permitan medir los efectos directos e indirectos del proyecto, tales como ingresos, migración y empleo, tenencia de la tierra, etc. De esta manera, al elegir la finca del productor, se quiere disponer de la información para la evaluación ex-ante, y también contar con los parámetros que permitan medir posteriormente los impactos del proyecto.

Entre las diversas opciones posibles para levantar la información, se eligió la alternativa de contratar encuestadores profesionales, quienes con su experiencia podían garantizar eficacia en la aplicación de las encuestas.

La metodología del estudio, comprende los siguientes pasos:

El diseño de la muestra; la elaboración de los objetivos de la encuesta; la selección de las variables; la elaboración de los cuestionarios; el entrenamiento y selección del personal; y el procesamiento de la encuesta.

En tanto que la encuesta, está conformada por 8 módulos:

- 1) información general sobre el predio y la familia;
- 2) información sociodemográfica de los miembros del hogar;
- 3) la estacionalidad del empleo;
- 4) datos sobre la finca;
- 5) ingresos;
- 6) gastos;
- 7) participación y capacitación; y,
- 8) disponibilidad de servicios del hogar.

El conocimiento de la disponibilidad de servicios, podría permitir junto a la información secundaria disponible, establecer los rangos de pobreza rural existentes en las áreas del proyecto.

Sobre un universo de 23.000 familias distribuidas en las 12 áreas de intervención del PRONADER, se ha elegido una muestra utilizando un procedimiento bietápico, que considera la comunidad como unidad de primera etapa, y la familia y su tierra, como unidad de segunda etapa. El intervalo de confianza se ha fijado en 95% y el error en 5%, lo cual aumenta el grado de confiabilidad, pero el costo y el tiempo, van a ser mayores al que se pensó inicialmente. El universo total de casos a encuestarse se sitúa en los 1570. Superados los problemas iniciales, se aplicaron ya las encuestas en varias áreas. Y se espera que los resultados arrojen la información esperada.

III.3. LA EXPERIENCIA EN SyE DE LA CENTRAL ECUATORIANA DE SERVICIOS AGRICOLAS

Jaime Galarza
CESA

Su exposición planteó que al producirse un crecimiento institucional de CESA, se hizo necesario estructurar un sistema de SyE.

El crecimiento institucional experimentado en el período 1985-1990 ha obligado a modificar y mejorar su estructura de gestión. A partir de 1990 trabajan en la creación de una unidad de planificación, seguimiento y evaluación (UPSE).

Diseño del Sistema

Con anterioridad, la planificación y el seguimiento se basaban más en la capacidad individual y en la experiencia que iba teniendo la institución dentro del trabajo con los sectores de apoyo. Las tareas de seguimiento no obedecían a un sistema debidamente estructurado, sino más bien "a la intuición" de los departamentos de coordinación.

Actualmente cuentan con un sistema de planificación y seguimiento, desarrollado en

base a la experiencia de la institución y tomando en cuenta recomendaciones de varias instituciones de apoyo.

Características del UPSE

El sistema había venido funcionando sobre un concepto operativo institucional que engloba -en un contexto general- al SyE como el análisis periódico que permite medir el alcance de los objetivos planteados bajo consideraciones de eficiencia y eficacia y con la participación de los involucrados.

En cuanto a la evaluación, el trabajo de la institución ha estado sujeto a diferentes tipos y formas: internas, externas y mixtas, las mismas que se ejecutan principalmente al término de cada fase del proyecto. Estos tipos de evaluación en sus diferentes niveles involucran en los programas/proyectos, aspectos específicos y, además, el trabajo institucional en su globalidad.

Los indicadores

Básicamente el seguimiento chequeaba que las actividades previstas se cumplan, des-cuidando el "acercamiento" hacia los objetivos y metas previstas, dejando que la evaluación de fin de fase sea la que evalúe el cumplimiento de los objetivos.

Logros, problemas y requerimientos

Una de las dificultades de los procesos de planificación y seguimiento ha sido el no tener claridad en los indicadores que expliciten el cumplimiento de objetivos y resultados, dificultando por lo tanto, la apreciación del avance de los proyectos, ya que los criterios se basaban en opiniones más que en evidencias.

Bajo el presupuesto de que una buena planificación facilita el seguimiento, el proceso de planificación en CESA ha evolucionado, pasando de una actividad individual hacia una actividad colectiva en la cual, efectivamente, se ha ido involucrando cada vez más la población beneficiaria. La actual planificación pone énfasis en la construcción de indicadores y en las estrategias a seguirse.

Otra de las dificultades era no tener un buen sistema de información; esta no se encontraba lo suficientemente sistematizada ni cualificada, lo que provocaba pérdidas de tiempo y uso de información innecesaria en un momento determinado. Incluso instrumentos utilizados por los programas para el seguimiento y registro de actividades no eran de mayor utilidad para las labores de seguimiento.

Algunos aspectos del nuevo esquema de SyE

En estos momentos cada uno de los programas cuenta con instrumentos necesarios que recogen información pertinente en función de las necesidades de cada nivel de seguimiento. En este sentido, el documento-proyecto (plan de fase) se constituye en el referente de la acción. El Plan Operativo Anual (POA) es el instrumento ejecutor considerado de fundamental importancia ya que sobre esta base se asientan las tareas de seguimiento y evaluación. Igualmente, han sido diseñados registros para recoger información del efecto impacto del proyecto en función de los indicadores de objetivos y resultados.

Otro de los aspectos en que han venido trabajando es en la elaboración de los informes de avance. Anteriormente, los informes daban prioridad a lo descriptivo, enfatizando en las actividades realizadas más no en el acercamiento hacia resultados; hoy se insiste en mostrar el avance del proyecto en términos cuantitativos, es decir explicar lo que están logrando con la ejecución de las actividades propuestas.

Anteriormente, la responsabilidad del seguimiento estaba más centralizada en los niveles de coordinación de los programas, lo que ocasionaba dificultades con el funcionamiento del equipo de área. Actualmente, la responsabilidad del seguimiento recae en las jefaturas de área. El papel de la coordinación de los programas con el apoyo del UPSE, es en las discusiones de políticas y estrategias de trabajo y la toma de decisiones de importancia para el proyecto.

En cuanto a la centralización, uno de los factores que también limitaban una acción de seguimiento, es que a nivel central se procesaba toda la información financiera del proyecto, lo que no permitía que los propios equipos de área tengan a mano y en forma oportuna el comportamiento del presupuesto del proyecto, situación que dificultaba la toma de decisiones/propuestas en forma oportuna. En estos momentos han diseñado un programa de control presupuestario que va a permitir el procesamiento de la información financiera en la propia área para ser utilizada en forma mensual, por lo que tendrán un instrumento importante para el seguimiento.

Si bien es cierto que han diseñado un sistema de planificación y seguimiento, no es menos cierto que su aplicación y utilización correcta va a depender mucho de la capacidad de gestión y operación de las jefaturas de área y de los equipos que en ellas trabajan; es decir que paralelamente, están desarrollando un plan de capacitación que tome en cuenta estos requerimientos en sus respectivos niveles.

Los ajustes que han sido y están siendo introducidos en CESA están encaminados a lograr mayor eficiencia de sus recursos humanos en la función de apoyo a los sectores con los que están trabajando. Tratan de minimizar el riesgo del activismo para dar paso a acciones y actividades enfocadas a la consecución de resultados, bajo criterios de participación e integridad.

III.4. LA EXPERIENCIA DE SyE DE SISTEMAS DE DESARROLLO E INVESTIGACION COMUNITARIAS (COMUNIDEC)

Galo Ramón
COMUNIDEC

La experiencia de Sistemas de Desarrollo e Investigación Comunitarias (COMUNIDEC), empieza desde 1985 como oficina de enlace de la Interamerican Foundation (IAF) que efectúa exclusivamente seguimiento de proyectos. Desde el punto de vista del destinatario se ha dado seguimiento a 31 proyectos (44%) con ONG's, y 39 proyectos (56 %) con organizaciones populares.

Los proyectos dirigidos a organizaciones populares, tienen las siguientes características:

1. Son proyectos dirigidos a población urbana y rural pobre; y en su diseño y ejecución

intervienen las mismas organizaciones. El manejo financiero compete a los beneficiarios. En el último tiempo, se privilegian los proyectos con Organizaciones de Segundo Grado (OSG's).

2. Las donaciones son entre US\$ 20.000 a US\$ 100.000, con una duración de uno o dos años. Dependiendo de algunos factores, los proyectos pueden prolongarse en tiempo y ser dotados de más recursos con enmiendas sucesivas. De esta manera algunos proyectos pueden llegar hasta un monto de US\$ 250.000 a US\$ 400.000, que es el máximo tope de una donación en un tiempo de tres a cuatro años.
3. Los beneficiarios de los proyectos están ubicados en 15 provincias de todas las regiones del país, pero se privilegia la Sierra con el 63% de los proyectos.
4. Desde el punto de vista de los sujetos, el 94% de los proyectos están dirigidos a campesinos situados en zonas de fuerte identidad cultural.
5. Las áreas de trabajo son agricultura, artesanía, microempresas, salud, educación, actividades culturales, pecuarias, mujer, etc. Los rubros financiados, han sido los siguientes: insumos productivos (26%), equipamiento de locales (19%), capacitación (16%), administración (13%), infraestructura (13%), personal (11%).
6. Promueve a grupos particulares tales como mujeres, discapacitados, niños, etc.
7. Se pone mucha atención en el desate de la energía cultural como la base de los proyectos.

La propuesta de SyE

El sistema de seguimiento y evaluación ha recorrido dos etapas:

La primera entre 1985 y 1991, en la que se enfatizó el seguimiento y evaluación desde la ONG. COMUNIDEC era la responsable de la síntesis y remitía los reportes a la IAF.

La segunda iniciada en 1992, pone énfasis en que la síntesis del avance de los proyectos la hagan las mismas organizaciones populares.

COMUNIDEC efectúa un seguimiento trimestral de los proyectos a través de monitorías que buscan establecer una visión cualitativa de actividades, avances, logros, dificultades; problemas y soluciones, así como metas y actividades para el siguiente trimestre. Los reportes de monitoría ingresan a una base de datos computarizada.

El programa original fue elaborado por GREDES del Perú, para aplicarlo al seguimiento de proyectos de la IAF en América Latina. Consiste en 13 pantallas básicas que se llenan con la siguiente información: presupuesto, notas, auditoría, monitorías, evaluación, asistencia técnica, donatario, descripción del proyecto, enmiendas, informes, desembolsos y resúmenes del presupuesto. Concluido el proyecto, se efectúa una evaluación e historia del mismo con personal contratado.

En 1992, se produjo una autocrítica del sistema de seguimiento que se había mantenido hasta ese momento. Los logros mostraban que las organizaciones populares estaban en capacidad de administrar los proyectos sobre la base de una capacitación desarrollada durante la ejecución del proyecto, y de que habían pocos casos de mal uso de fondos. Así mismo, los recursos llegaban efectivamente a la base. Otro logro importante era el que los donatarios conformaban una clase política y técnica que en las OSG's, estaba en capacidad de dirigir sus propios proyectos.

Una debilidad del seguimiento, consistía en que era realizado por la ONG y la IAF, y que sus resultados no se discutían con los beneficiarios. Por otra parte, las organizaciones habían creado en los hechos un sistema de planeamiento y seguimiento que no había sido sistematizado. Otra debilidad, era que el monitor era considerado como un inspector al cual había que convencer sobre la marcha del proyecto. También se cuestionó la utilidad de las encuestas y entrevistas, porque no eran los métodos más adecuados para obtener información.

Después de 1992, se reconsideró el rol de COMUNIDEC hacia el apoyo a las organizaciones populares para que sistematicen cuatro aspectos claves:

1. **Cómo hacer planes y proyectos.** Para esto, se elaboró un manual de planeamiento andino y un conjunto de ayudas audiovisuales.
2. **Cómo manejar y hacer el seguimiento.** Se diseñó una metodología y está en proceso de elaboración un manual.
3. **Cómo manejar proyectos culturales y educativos.** Se mantiene un taller permanente para diseñar este tipo de proyectos.
4. **Reflexionar sobre el estilo y el modelo de desarrollo que vienen construyendo las organizaciones populares.** Se efectúa en dos niveles: el de las organizaciones; y a nivel más académico con el análisis de experiencias.

COMENTARIOS

De las experiencias relatadas, surgieron algunos temas y problemas alrededor de los que se puede inducir una comparación de enfoques de SyE de proyectos promovidos por el Estado, las ONG's u organizaciones de base :

1. Se hace necesario distinguir entre otros aspectos, los distintos tipos de proyectos, enmarcados en diversos tipos de pobreza rural. También se consideró útil tomar en cuenta los diferentes marcos institucionales que hacen factible un tipo de enfoque en los proyectos. Debería por tanto, considerarse la escala de los proyectos, para adecuar distintos enfoques de SyE.
2. Se constató una multiplicidad de enfoques y metodologías de SyE, surgidas en distintos ambientes institucionales, expresando la diversidad de actores de desarrollo rural, lo que amerita emprender eventos de capacitación e intercambio de experiencias que permitan mejorar el nivel y la calificación de las unidades y el personal a cargo de SyE.
3. Se planteó la necesidad de definir la ubicación y funciones de las unidades de SyE en los proyectos y la utilidad de la información que producen, con el propósito de que el propio sistema de SyE encuentre su misión en lograr un mejoramiento en la ejecución del proyecto.
4. Respecto a la finalidad de los estudios de base, se insistió en que el objetivo fundamental, era actualizar el diagnóstico para permitir comparaciones ulteriores.

Así mismo, se mencionaron algunos aspectos adicionales en torno a los estudios de base:

- a) La metodología de un estudio, puede variar entre la que se definió inicialmente y aquella que se aplicó realmente, por lo que es deseable que se explicita en detalle la metodología que se elaboró en la realidad.

- b) No siempre se pueden requerir encuestas, sino más bien se puede aprovechar la información ya disponible en otras instituciones.
5. En cuanto a la pertinencia de realización del estudio de base para el PRONADER, se recalcó en que la información que se va a obtener, permitirá efectuar las comparaciones posteriores de los cambios producidos por el proyecto en los beneficiarios. Por otra parte, el estudio esta plenamente justificado por la ausencia de información básica sobre las áreas del proyecto, y la constatación de que se había producido un vacío de diez años en la investigación agraria que no permite disponer de estudios básicos. De manera que el estudio al tener por finalidad obtener información sobre los cambios producidos en la realidad, permitirá enfocar mejor los componentes de los proyectos en las áreas concretas.

IV. EXPERIENCIAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS DE GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

IV.1. LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA DE SyE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO TECNOLOGICO AGROPECUARIO (PROTECA)

Mario Lalama
PROTECA

Antecedentes

El Ministerio de Agricultura y Ganadería desde 1984-1985, creyó conveniente implementar un programa que no solamente coadyuve al desarrollo agrícola, sino que permita ligar ciertos eslabones de la cadena de la producción. Se estaba generando tecnología a través del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y de alguna Universidad u ONG's, pero no habían los eslabones necesarios para llevar la tecnología hacia los usuarios, que realmente la necesitan para elevar los niveles de la producción. De allí que se suscribió en marzo de 1987 el Contrato de Préstamo No. 207/IC-EC con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinado a financiar PROTECA.

Objetivos del Programa

El objetivo fundamental de PROTECA fue fortalecer los procesos de investigación desarrollados en el INIAP y reorientar el sistema nacional de transferencia de tecnología. Dado que no solo la transferencia de tecnología contribuye a mejorar la producción y productividad, se vio que era importante también desarrollar un esquema de producción de semillas, para lo cual se trató de fortalecer la certificación de semillas; contribuir al fortalecimiento institucional, esto hace relación no sólo a la capacidad operativa de los técnicos, sino a la provisión de materiales y ciertas facilidades a nivel de las Agencias de Servicios Agropecuarios (ASAS) como oficinas, mobiliario, etc; y fortalecer la capacitación de los extensionistas que están en el campo. Dentro de este aspecto se trató de capacitar ampliamente a todo el personal de generación de tecnología, capacitación que hasta ese momento había sido escasa.

En consecuencia, se plantearon en PROTECA 4 componentes: generación de tecnología, sistema de transferencia de tecnología, certificación de semillas y fortalecimiento institucional. Estos tenían que ser manejados como un todo, para lo cual se necesitaba un seguimiento particular. Se estableció la Unidad Ejecutora Central para normalizar, regularizar y sistematizar las actividades de PROTECA.

El objetivo que se dio a la División de Análisis y Seguimiento, fue diseñar, supervisar e implementar un sistema de SyE como el baluarte de la ejecución de los componentes. En el componente de generación de tecnología se hace un seguimiento a todas las actividades que

realiza el INIAP, en las 7 Estaciones Experimentales, en los Centros Regionales y en todas las Unidades de Generación de Tecnología. Por otra parte se monitorea a los 544 técnicos que están involucrados en el componente de transferencia de tecnología y que están ubicados en 300 áreas de atención preferencial en el país. Dado que PROTECA no es una institución sino un proyecto, trabaja a través de la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería. A más de ello, se monitorea a la Empresa Mixta de Semillas (EMSEMILLAS) y algunas empresas más. Y por último, hace el monitoreo de las actividades de fortalecimiento institucional.

En principio se estableció una División de Análisis y Seguimiento reducida, con dos computadores de poca capacidad prestados por el INIAP. A mediados del 90 con la implementación del sistema de SyE con el apoyo de consultores, se fortaleció la unidad. En la actualidad se cuenta con 3 equipos de computación para procesar la información.

Es obvio que con sistemas tradicionales de SyE esto no podía realizarse por lo que el PROTECA planteó la necesidad de contratar expertos para implementar un sistema adecuado. Así se generó un sistema (el SISTAG) que realmente controla la ejecución del POA.

Se planifica anualmente los componentes de generación, transferencia, producción de semillas y fortalecimiento institucional. Este POA, se orienta al logro de las metas globales establecidas en el proyecto.

Características del Sistema de Seguimiento y Evaluación

El SISTAG es un sistema automatizado para el procesamiento de la información de avance del PROTECA; fue implementado a partir de 1990 y trabaja en base a la información recibida de los Planes Operativos Anuales de cada uno de los subproyectos; es decir, alimenta en su banco de datos la programación de los extensionistas de las 20 Direcciones Provinciales; de las Estaciones, Granjas Experimentales y UVTT del INIAP; de la Empresas de Producción de Semillas y de la Capacitación nacional e internacional de los técnicos que trabajan con el PROTECA.

Pero no solo se estableció el SISTAG para el seguimiento de las actividades de los 4 componentes, sino también se elaboró un sistema que permita hacer un análisis económico del proyecto. Este es el PRESUP, el mismo que permite realizar evaluaciones económicas ex-ante de parcelas demostrativas, de la producción artesanal de semillas, de los costos de producción, de los paquetes tecnológicos y de los planes de inversión. También se implementó el RETDEP que evalúa la rentabilidad de programas o proyectos de investigación agrícola de mediano y largo plazo.

Con toda esta información se realiza una base de datos que permite tener una visión general de la situación del PROTECA y de lo que está pasando con el cumplimiento de cada uno de los técnicos e individuos que trabajan en cualquier zona. Este sistema ha permitido además en los actuales momentos de acortamiento del aparato estatal, seleccionar al personal que va a servir en el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología. Es obligación del PROTECA dejar establecido o fortalecido el sistema de investigación de tecnología, pero también de transferencia informal de tecnología a aquellos que van a participar en este sistema.

En el componente de generación, los informes de seguimiento y evaluación se procesan trimestralmente para cumplir con los objetivos propuestos; se elaboraron unas carpetas viajeras con la información básica de la serie de experimentos, guías de campo, eventos de difusión que realiza el INIAP.

En el componente de transferencia de tecnología se realizan los informes de segui-

miento mensualmente. Por las dificultades que supone este proceso se tiene información atrasada con un mes; de todas maneras ha permitido empezar a monitorear y visualizar lo que acontece con los técnicos, con las actividades en cada una de las provincias y si es necesario rectificar las actividades o corregir ciertos desfases.

En el componente semillas, puesto que se ven cambios más significativos a un plazo mayor, se tiene la información cada trimestre.

Y en cuanto al fortalecimiento institucional el tiempo es variable, ya que tiene relación con la capacitación de personal y equipamiento de las oficinas.

Los reportes no se quedan unicamente en los archivos de la Dirección de Análisis y Seguimiento. Los informes, mensuales o trimestrales, son reportados a las instancias ejecutivas para la adopción de ciertas medidas de corrección. Estas medidas han significado en algunos casos la suspensión de algunos técnicos partícipes en las áreas de atención preferencial, y en en otros casos el ajuste o suspensión de ciertos convenios suscritos con algunos programas nacionales que no funcionaban.

Indicadores

Para el seguimiento de las acciones de PROTECA se establecieron algunos indicadores en cada uno de los componentes, que permitieron disponer de una pauta de lo que acontece en la ejecución del proyecto. Así, en generación de tecnología, lo fundamental para medir su avance es el número de ensayos, publicaciones y eventos, lo cual permite monitorear, no solo las estaciones experimentales en general, sino también las actividades al interior de estas estaciones experimentales. Lo que genera el INIAP, está en función de un POA, que no solamente significa número de ensayos a realizarse, sino también su costo y su análisis económico. Por cada ensayo y dependiendo de su tipo y de su localización, existe un seguimiento y un análisis financiero de sus resultados.

Un ejemplo típico de actividades analizadas constituyen las publicaciones, que sufrieron un considerable retraso, lo que ocasionó que las actividades de generación de tecnología sean poco difundidas. Se presionó para que el INIAP difunda los resultados de sus actividades, no solo para cumplir una meta establecida en el proyecto, sino para producir un cambio en el productor. ¿ Si el extensionista no tiene los medios de difusión de la tecnología a su alcance, que puede transferir a los agricultores? Eso se logra obviamente a través de publicaciones y eventos de capacitación .

En transferencia existen alrededor de 10 indicadores básicos: entre ellos el número de hectáreas atendidas, productores asistidos, guías de campo, parcelas demostrativas, cursillos y eventos de difusión que hacen los extensionistas. En el componente semillas, interesa tener como indicadores el hectareaje sembrado y la producción de semilla básica registrada, certificada y artesanal. Y en fortalecimiento institucional los indicadores se refieren al número de técnicos calificados a nivel nacional o internacional en los diferentes componentes.

Organización del Sistema

La unidad de SyE se encuentra centralizada en una Planta Central, dirigida por la Dirección de Análisis y Seguimiento. El nivel de relación con la Dirección Ejecutiva es directo y continuo, observándose una dinámica de trabajo exigente entre las diferentes instancias responsables del control de la ejecución.

Logros, Problemas y Requerimientos

A partir de la implementación del nuevo sistema de seguimiento (SISTAG) se ha logrado obtener resultados ágiles y oportunos, los cuales han servido para la elaboración y presentación de informes periódicos a las diferentes autoridades del Gobierno Nacional, BID y otras instituciones públicas y privadas. A través de este sistema se ha logrado detectar deficiencias y señalar posibles soluciones. El PROTECA ha llegado a capacitar a 25 técnicos del INIAP a nivel de Maestría, a más de los otros técnicos entrenados en el exterior por períodos cortos.

Se identificaron ciertos reajustes en los componentes, como por ejemplo que el lenguaje de los técnicos sea más acorde con la realidad de los campesinos. Estos problemas de carácter técnico han sido superados en base a la presentación de información oportuna y a una buena relación entre la Unidad de Análisis y Seguimiento y a la Dirección del Proyecto.

Los requerimientos actuales se refieren a la falta de recursos humanos suficientes, así como la provisión de un adecuado centro de informática, que cuente con equipos de computación modernos, acorde a los avances cibernéticos.

Recomendaciones

La experiencia de PROTECA sugiere que el seguimiento y evaluación constituye un aspecto medular para el éxito de los proyectos, por lo que debe ser priorizado en todas las instituciones de desarrollo. El esfuerzo realizado por PROTECA en los últimos 4 años por contar con estas herramientas de trabajo, que son de mucha utilidad tal como se ha demostrado, pueden ser aprovechadas por otros organismos e instituciones ligadas a las actividades de generación, transferencia de tecnología agropecuaria, así como de producción de semillas certificadas, una vez que el PROTECA termine su ejecución en marzo de 1994.

IV.2. LA EXPERIENCIA DE SyE EN PROYECTOS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA DE FUNDAGRO

Byron Jaramillo
FUNDAGRO

La experiencia de FUNDAGRO, presentada en el seminario, se basa en un proyecto de validación y transferencia de tecnología en sistemas agropecuarios alrededor de papa, financiado por la Fundación Kellog.

FUNDAGRO es una entidad sin fines de lucro creada a fines de 1987, cuyo objetivo fundamental es fomentar el desarrollo agropecuario a través de la aplicación de la ciencia y la tecnología. Se busca la participación de los productores en la identificación de los problemas y en la búsqueda de soluciones viables.

FUNDAGRO, ha desarrollado un sistema de SyE institucional y por proyectos. La Unidad de evaluación adscrita a la Dirección de Programas tiene dos funciones importantes:

- 1) Estudiar los cambios en los factores socioeconómicos de los programas; y

2) Mantener sistemas de seguimiento y evaluación para los proyectos en ejecución.

El proyecto Kellog-Papa, tuvo una duración de cuatro años desde 1989 hasta 1993, con un financiamiento de 700.000 dólares. Se proponía atender las zonas paperas de Guamote, Colta y Cañar con una población beneficiaria de 600 familias, agrupadas en 30 organizaciones campesinas.

El objetivo principal del proyecto, fue el de mejorar el nivel de vida de los productores, a través del mejoramiento del sistema alimentario y el fortalecimiento de la organización para la producción. La ejecución del proyecto, se efectúa en coordinación con otras instituciones estatales, como el INIAP, o universitarias como la ESPOCH.

El Proyecto Kellog-Papa contempla 5 componentes principales:

1. transferencia de tecnología
2. participación y organización campesina
3. desarrollo y nutrición
4. difusión técnica y social
5. evaluación y coordinación institucional

A nivel metodológico el sistema de SyE tomó como punto de partida el "marco lógico", es decir, se partió de la identificación de los insumos ofrecidos por los proyectos y los posibles productos, efectos e impactos sobre la población. También se utilizó el sistema SIDA (para el seguimiento de proyectos agropecuarios).

El sistema de SyE buscaba como objetivos centrales generar la información básica de las actividades programadas; proveer a niveles Directivos la información sobre el avance del proyecto, los problemas y posibles soluciones; disponer de instrumentos para la verificación del cumplimiento de las acciones; establecer fundamentos para las fases posteriores de evaluación; y, contribuir a garantizar niveles de eficiencia y eficacia en la ejecución de las tareas programadas.

La ejecución del sistema partió de la selección de indicadores para cada componente. Como fuente de la recolección de datos se señalaron los propios agricultores, los registros de las Instituciones Ejecutoras, los informes de los técnicos de FUNDAGRO.

El análisis estuvo muy ligado a la retroalimentación. En cuanto a los instrumentos se buscó el mínimo de ellos. En todas las actividades se buscó la capacitación de los beneficiarios.

IV.3. EL SyE EN PROYECTOS DE GENERACION DE TECNOLOGIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS (INIAP)

Julio Sánchez
INIAP

Se planteo que a pesar de que el INIAP ha venido trabajando durante 34 años en la investigación agropecuaria, para la generación de tecnología y prestación de servicios para el agro ecuatoriano, no ha contado con un sistema de SyE diseñado e implementado como tal

para su operación. Sin embargo, se han venido ejecutando, en forma no sistemática, una serie de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de SyE.

En la actualidad el Instituto se encuentra desarrollando un Subsistema de SyE para su institucionalización.

Características de las actividades de SyE

La investigación realizada por el INIAP se ejecuta bajo la organización de Programas y Proyectos, los cuales tienen como apoyo a las Unidades Operativas, las Granjas Experimentales y las Unidades de Validación y Transferencia de Tecnología. Los requerimientos presupuestales se estiman en base a proyecciones y su ejecución está a cargo de las Estaciones Experimentales.

El SyE, tiene como punto de partida al Plan Operativo Anual (POA) que pasa previamente por un proceso de evaluación. Es responsable de esta función el Comité Técnico que actúa a nivel de cada Estación Experimental. Esta acción evaluadora tiene el objetivo de definir las mejores opciones de actividades para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

La programación de actividades presentados en el POA, establecen costos, señalan responsabilidades y el tiempo requerido para la ejecución de cada actividad, elementos que constituyen el marco de referencia para el seguimiento.

El seguimiento de las actividades se realiza a través de los supervisores de campo. Este mecanismo, a pesar de que ha dado buenos resultados, únicamente se lo ha podido aplicar una vez al año. Otros instrumentos utilizados son: los informes trimestrales de progreso de las actividades, informes de situación en caso de pérdidas e informes anuales.

Esta información generada ha tenido un uso limitado y ha servido mayormente como material de consulta en la preparación de informes estadísticos y no para verificar el cumplimiento del Plan Operativo, detectar desfases, identificar problemas y posibles soluciones. Además, los informes llegan sin el ordenamiento requerido y fuera de los plazos previstos. Estos inconvenientes no han facilitado la tarea de procesamiento de la información y presentación de informes oportunos a nivel directivo. Sin embargo, los problemas que se presentan en la ejecución de las actividades son resueltos a nivel de las Estaciones Experimentales, con el conocimiento de los Directivos.

Otro mecanismo de evaluación también utilizado, ha sido la supervisión de las Estaciones y Granjas Experimentales por parte de los Directivos de la Institución para analizar el proceso y la calidad de la investigación. Adicionalmente se han realizado estudios de evaluación de adopción de las tecnologías generadas y la rentabilidad de éstas tecnologías.

Conciente el INIAP de la falta de un sistema integrado de SyE y con el afán de fortalecer un proceso de cambio institucional, se encuentra desarrollando una propuesta de un sistema de SyE, que intenta suplir ciertos vacíos que existen en este proceso. Como primer paso el INIAP ha conseguido un nuevo marco de desenvolvimiento que es la autonomía. En 1992 se creó la Dirección de Planificación que tiene tres unidades: Programación, Seguimiento y Evaluación y Convenios. Actualmente se encuentran trabajando con la finalidad de operativizar el sistema de SyE.

COMENTARIOS

Se mencionó que los procesos de adopción de tecnología tienen características generales, siendo por tanto importante considerar que la adopción de tecnología en la industria no

es muy diferente de como este proceso se realiza en la agricultura.

Se insistió en la oportunidad de la realización de las evaluaciones ex-post. Esta debería efectuarse entre dos y tres años luego de concluido un proyecto, pero debe tomarse en cuenta que mientras más años pasan luego de la conclusión de un proyecto, más sucesos tienen lugar en la realidad socioeconómica, política y tecnológica, siendo difícil atribuir determinados cambios exclusivamente al proyecto. Puede ser que otro proyecto puesto en marcha después, produzca otros impactos, por lo que siempre se debería tener cuidado en distinguir la especificidad de los efectos de un proyecto.

Uno de los mayores énfasis que se ha puesto en las propuestas de transferencia de tecnología, ha sido la de observar el impacto en la productividad agrícola. Cuando se trabaja con pequeños productores, es importante tener en cuenta el análisis económico financiero de las tecnologías generadas, así como la variabilidad de rendimientos. El análisis económico, debería observar y analizar las relaciones entre cada unidad monetaria invertida en tecnología y el ingreso del agricultor. La variabilidad de rendimientos debe analizarse, porque en la agricultura hay años buenos y malos, y es importante tener información sobre el rango de variación de los rendimientos en los años malos en que se juega la sobrevivencia del pequeño agricultor, situación que debe ser tomada en cuenta por estos proyectos. También es importante analizar la variación de costos entre la tecnología tradicional y la adoptada.

Se indicó que algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, le dan todo el énfasis a los indicadores de adopción de tecnología. La tecnología siempre se adopta parcialmente. En otras circunstancias pueden haber muchas dificultades en la adopción, por lo que será necesario revisar el funcionamiento del sistema de extensión y los paquetes tecnológicos difundidos y su impacto entre los pequeños agricultores.

Se recalcó en la importancia de compilar información sobre la superficie sembrada y la superficie cosechada por cultivos, para establecer las relaciones y series temporales que permitan entender la evolución en el tiempo de la pequeña agricultura.

En torno a la necesidad de generación y transmisión de información desde el terreno, se mencionó la posibilidad de tener una red de información que se base en pequeñas computadoras (las "pantofs"), que acelerarían el proceso de recopilación de información en el terreno donde actúan los técnicos de los proyectos, para mejorar la calidad de la información del sistema de SyE.

V. EXPERIENCIAS DE SyE DE PROYECTOS DE CREDITO RURAL

V.1. EL CREDITO DE DESARROLLO EN EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO

Miguel Carrera
BNF

El objetivo principal del Banco de Fomento, tal como lo define su "Ley Orgánica" es financiar proyectos de desarrollo agropecuario. Aproximadamente 30 años atrás inició su acción crediticia apoyando a agricultores de la Sierra Ecuatoriana a través de un Convenio con la Misión Andina del Ecuador. Las zonas beneficiadas fueron: Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo. El crédito fue concedido para cultivos de ciclo corto y para infraestructura.

Luego de concluir este programa, el BNF ha venido concediendo créditos integrales a las cooperativas de Producción. En 1972 se recibió un crédito de la AID, destinado a la promoción de empresas, cuya finalidad era conformar cooperativas y darles apoyo financiero para que puedan ser eficientes. Este sistema de crédito fue implementado en las provincias de Guayas y Ríos. Una evaluación realizada a las cooperativas que han operado en el BNF, sucursal Guayaquil concluye que hay tres tipos:

- a) Las que han realizado las inversiones programadas, tienen disponibilidad de maquinarias y equipos, un buen desarrollo organizacional y socio-económico y por tanto hay necesidad de seguirles brindando apoyo crediticio.
- b) Las que adolecen de algún inconveniente, pudiendo optar por otras operaciones pero que deberán sujetarse a condiciones previamente establecidas y,
- c) Las que tienen serias deficiencias, un alto número de operaciones, habiendo llegado a un alto grado de sobreendeudamiento, no recibirán más créditos.

A partir de 1977 el BNF empezó a trabajar con Instituciones No Gubernamentales como CESA y la Fundación Brethren Unida, a fin de dar asistencia crediticia a sectores marginales de la Sierra (Cayambe, Otavalo, El Angel, Ambato y Riobamba) y en la Costa (Daule y Vinces). Este convenio duró 10 años y podría renovarse. Ha dado buenos resultados pero también algunos inconvenientes: los montos fueron reducidos en la sierra a 18 millones y en la costa a 24 millones, los cuales muy pronto se terminaron; su recuperación ha sido difícil, debido a la pérdida de cultivos por los riesgos climáticos y deficiencias en el manejo del crédito.

A partir de 1980, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, adscrita a la Presidencia de la República, se firmaron los primeros convenios subsidiarios BNF-SEDRI (Proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe, 1981). Posteriormente se han suscrito los

siguientes convenios: Tungurahua (1981); Nor-occidente de Pichincha (1981); Pto.Ila-Chone (1983), Quinindé-Malimpia-Nueva Jerusalem (1983); el Sur de Loja (1985) y Guamote (1987). Al momento se encuentra en ejecución un proyecto de financiamiento para la Cuenca Alta del Río Cañar. Con la UDRI, del Consejo Provincial también se ha implementado programas de financiamiento.

Los entes financieros internacionales que han suscrito los contratos de préstamos son: AID, BIRF, BID, CAF Y FIDA.

Los convenios han permitido el financiamiento de actividades agropecuarias, de los pequeños agricultores ubicados en sus respectivas áreas de influencia.

Las evaluaciones realizadas por el BNF, dan índices halagadores. (Cifras en millones de sucres):

Crédito total contabilizado:	4.193
Recuperación total:	1.268
Cartera total:	2.925
Cartera vencida:	91
Cartera por vencer	2.834

Esto significa que la cartera vencida con respecto a la cartera total representa apenas el 3% y la cartera por vencer el 97%.

Esto permite concluir que los Proyectos de Desarrollo Rural con la asistencia apropiada y oportuna han sido convenientes realizarlos porque es aceptable para un Banco tener una cartera vencida por debajo del 5%.

Por otra parte en los proyectos se han cumplido otras actividades tales como la legalización de tierras, desarrollo forestal, transferencia de tecnología, comercialización, etc. La inversión a través del crédito en los proyectos DRI ha generado fuentes de trabajo permanentes.

El BNF cuenta con un sistema de información sobre el otorgamiento del crédito y el comportamiento de la cartera por líneas de crédito y convenios suscritos. No existe información sobre los problemas surgidos en las distintas unidades operativas. La información procesada se orienta únicamente a conformar las estadísticas generales del Banco, más no a constituir un apoyo a la gerencia para superar los problemas presentados en la ejecución.

V.2. EL SyE DEL CREDITO RURAL EN LA FINANCIERA AGROPECUARIA (FINAGRO)

Rafael Guerrero
FINAGRO

FINAGRO es una institución financiera privada, que empezó a operar en el Ecuador en 1989. Aunque FINAGRO realiza operaciones con todos los sectores de la economía del país, se especializa en dar crédito para la agricultura. Parten del criterio de que el sector agropecuario se va a convertir progresivamente en uno de los más rentables y va a tener una gran importancia en el desarrollo y modernización de la economía ecuatoriana, proceso al que es posible incorporar a los pequeños y mediados productores agrícolas, mejorando también su situación económica.

Crédito agrícola

FINAGRO mantiene un programa de crédito para pequeños y medianos productores agrícolas. Es el primer programa de crédito para esa categoría de productores que se realiza en el Ecuador desde una empresa privada. El programa tiene alrededor de 3 años y actualmente trabaja con 400 productores agrícolas dedicados, en su mayoría, a la producción de soya y arroz (cultivos tradicionales), en los cantones Vinces y Montalvo en la provincia de Los Ríos.

El programa favorece el desarrollo de cultivos no tradicionales de exportación entre los productores agrícolas que participan en el programa, porque cree que estos tienen mayor rentabilidad comparativa que los tradicionales. En ese sentido han financiado programas de producción de tomate para exportación.

Los objetivos del programa son fundamentalmente tres: aumentar la producción, la productividad y los ingresos de las familias campesinas involucradas. Eso es posible a través de un programa de crédito porque el capital es uno de los factores más escasos en las economías campesinas. Contar con un programa de crédito significa producir desarrollo en zonas específicas del país.

El programa de crédito capta recursos del sector financiero y los presta a los campesinos, opera con tasas de interés de mercado; se inició con una tasa del 65% anual, que era más baja que la cobrada por los comerciantes y prestamistas locales. Plantean que proporcionar crédito agrícola con tasas de mercado es importante, no solo porque constituye una diferencia con respecto al pasado en que los programas de crédito dirigidos a campesinos se manejaban con tasas de interés subsidiadas.

El mercado como factor de evaluación

En este programa "el mercado actúa como un evaluador de las acciones de los actores involucrados", generando información sobre su calidad y eficiencia. La eficiencia económica presupone relaciones de mercado.

Se parte del supuesto de que los pequeños y medianos productores pueden hacer un uso eficiente de sus recursos y optimizarlos, racionalizando sus propias unidades de producción. La acción del mercado permite una evaluación general. Por una parte el campesino puede evaluar entre las diversas ofertas de crédito que recibe: la de los comerciantes y prestamistas rurales, del Banco de Fomento y de FINAGRO, calcular su rentabilidad y escoger la más adecuada. Por otra parte el mercado también permite a FINAGRO evaluar a los productores, sus innovaciones, su rendimiento y su capacidad para competir.

No obstante, un obstáculo constituye el riesgo de la inversión. En el caso particular de los productores de arroz y soya de la costa ecuatoriana, ese riesgo está dado por dos factores: a) por la falta de infraestructura para riego y, b) por deficiencia de los sistemas de comercialización de la producción.

En este caso, los campesinos tienen dificultades para calcular precios rentables, poniendo en peligro su propia economía y la de las finacieras. A pesar de que se han construido sistemas de comercialización campesina, el problema está aún sin resolverse porque los costos de almacenamiento son muy altos.

Frente al hecho de que las economías campesinas son de alto riesgo, FINAGRO ha montado un sistema de seguimiento de los productores a los cuales se les proporciona crédito.

Sistema de SyE

Se sustenta en dos aspectos:

- 1) Calcular los costos de producción que va a tener el productor antes de iniciar la temporada.
- 2) Elaborar un plan de producción entre el técnico de FINAGRO y el pequeño productor.

Los dos elementos permiten calcular aproximadamente la rentabilidad que va a tener el productor y si está en condiciones de pagar el préstamo. De acuerdo a esta información el Comité de Crédito de FINAGRO decide. Eso significa que la información que produce FINAGRO sobre los pequeños productores permite tomar decisiones económicas.

La producción de esta información reúne, entonces, las siguientes características:

- Es una necesidad para el programa porque permite conocer la rentabilidad, tomar decisiones racionales y mantener el programa,
- Es una información que se produce cotidianamente, en la medida en que el seguimiento de los productores es continua. La periodicidad de las visitas permite ubicar las unidades de producción y una vez que se realiza el plan de producción, seguir las inversiones que el productor va realizando.

Los préstamos se otorgan en dos dividendos y cada entrega va precedida de una inspección del ingeniero agrónomo y de un informe que permite al Comité de Crédito tomar la decisión final.

Además de este tipo de información, FINAGRO ha agregado una Unidad de Investigación especializada en el análisis de las economías campesinas. Se han realizado investigaciones sobre los costos de producción de los agricultores y el cálculo de la rentabilidad de las inversiones por cultivos. En la actualidad están analizando las funciones de producción en las economías campesinas. Este análisis va a permitir conocer las respuestas de los campesinos a los cambios que se producen en los precios de los insumos, y adoptar acciones no únicamente para aumentar la producción, sino la productividad y rentabilidad de esas unidades productivas.

COMENTARIOS

1. Es difícil desvincular el sistema de SyE de crédito de la concepción de las instituciones sobre objetivos y metodología para la aplicación del crédito.
2. Las experiencias presentadas hablan más de concepciones y mecanismos de crédito supervisado, tendientes a "controlar" la inversión y recuperación del crédito, pero carecen de propuestas concretas sobre SyE. En este sentido debe distinguirse entre los mecanismos del crédito y las pautas de SyE aplicadas a un programa o proyecto de crédito rural.
3. Se consideró que los aspectos básicos para el diseño de un sistema de SyE de crédito, deberían ser los siguientes:
 - Los sujetos de crédito
 - SyE de los desembolsos del programa de crédito
 - SyE de la sostenibilidad del programa de crédito, lo que incluye los costos (tasas de interés, costos de transacción) y la rentabilidad de las operaciones tanto para el destinatario como para el prestatario.

VI. EXPERIENCIAS DE SyE EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA RURAL

VI.1. LA EXPERIENCIA DEL BANCO DEL ESTADO

María del Carmen Araujo
BANCO DEL ESTADO

Actualmente el Banco del Estado está manejando un programa de desarrollo municipal orientado hacia el sector urbano y está trabajando en la adaptación de algunas de las metodologías para el área rural.

El Programa de Desarrollo Municipal(PDM), cuenta con financiamiento del Banco Mundial, BID, de la GTZ y una contraparte nacional, llegando a un total presupuestario de 300 millones de dólares. No está constituido por un programa exclusivo de inversiones, sino que incluye componentes complementarios como asistencia técnica, fortalecimiento, capacitación, desarrollo institucional de los sujetos de crédito, que son las municipalidades.

Objetivos

Se centran en la dotación de servicios para cubrir los déficits de infraestructura urbana. Pretenden generar una capacidad de gestión para que los municipios puedan responder a las necesidades de las localidades.

Buscan una racionalización de los recursos y su optimización a través de una priorización de las obras, sustentadas en la elaboración de proyectos factibles. Se financian los programas de saneamiento (alcantarillado, agua potable y recolección de basura); y equipamiento municipal (mercados, camales, vías urbanas, cementerios, parques, viveros, etc). Se busca invertir en proyectos que tienen la posibilidad de recuperación de la inversión y sobre todo de recuperar la operación y mantenimiento, a través de políticas tarifarias, que contribuyan a mejorar los servicios municipales y a lograr la sostenibilidad.

Procedimiento de trabajo

Parten de una percepción de la voluntad de participación, de cambio y de trabajo de los Municipios. El Municipio que desee incorporarse al programa debe presentar una carta y el Banco realiza un diagnóstico a nivel urbano e institucional resultado del cual se obtienen una serie de recomendaciones que pueden ser ejecutadas. Las autoridades locales y funcionarios seleccionan tres recomendaciones que se comprometen a ajecutar. Esto implica que no requieran recursos, tiempo ni mayor capacidad instalada que la que tienen. (De los 193 municipios del país, el Banco ha hecho un diagnóstico en 160 municipios). Luego del diagnóstico se evalúa el cumplimiento de las recomendaciones seleccionadas. Si los municipios no tienen la

posibilidad de hacerlo pueden solicitar asistencia técnica al Banco o entrar a renegociar las recomendaciones. El hecho de que tenga un cumplimiento avanzado, es ya un aval para el Banco. A continuación realizan un ejercicio de priorización de obras en cada una de las localidades del cantón. Para ello se identifica a los líderes comunitarios y llevan a cabo una reunión conjunta con las autoridades a fin de identificar los proyectos y decidir cuales deben ser implementados. Luego pasan a la fase de preparación del proyecto y a la contratación de las obras y su ejecución.

Todo el proceso, requiere un período de tiempo (de 6 meses a 1 año dependiendo del proyecto), y asistencia técnica. El fortalecimiento lleva a diseñar planes de trabajo (para todas las unidades del Municipio) y a generar metas de corto, mediano y largo plazo.

Subsidios

En casos en que la disponibilidad del pago de la población beneficiaria no corresponde a las necesidades de recuperación, el Banco subsidia directamente un porcentaje de la inversión.

Hay tres niveles de subsidio:

- 1) Un incentivo al ahorro, que está diseñado en función de la población (a menor población mayor subsidio);
- 2) Un subsidio que obtenido de la evaluación económica, se refiere a la diferencia entre precios de eficiencia y precios de mercado, en base al análisis de costos y precios sombra que se realiza diferenciando algunos materiales. Son beneficiados los proyectos de agua potable, alcantarillado y desechos sólidos.
- 3) Subsidio por tarifa social, utilizado solo en casos donde la población beneficiada no tiene capacidad de pagar y el Municipio requiere que el Banco le compense para operar adecuadamente.

Las operaciones financieras son a largo plazo (para agua potable, alcantarillado y servicios básicos con veinte y quince años); y mediano plazo (catastros con cinco años). El mecanismo está diseñado para llegar a todos los municipios del país.

Metodologías en la evaluación de proyectos

En cuanto a las metodologías de trabajo para la evaluación de proyectos, el Banco realiza cuatro tipos: económica, financiera, técnica y de impacto ambiental. La evaluación técnica consiste en una verificación de los diseños, si responde en calidad y cantidad a las necesidades de cada población. La evaluación económica básicamente identifica los beneficios del proyecto y su rentabilidad económica. La evaluación financiera analiza los niveles de recuperación de la inversión y los ajustes tarifarios que se tienen que realizar para tal efecto en cada proyecto. A nivel de los efectos ambientales se hace una identificación de las medidas de mitigación de los efectos negativos que tiene un proyecto, para que exista posteriormente un control de manejo ambiental, cuyo costo sea cubierto por el mismo proyecto.

En lo que se refiere al mecanismo financiero, la tasa de interés es la "tasa activa referencial" que publica el Banco Central cada semana.

Metodología de asistencia técnica

Está diseñada como apoyo directo cuando en los planes de trabajo se visualiza que los Municipios necesitan el apoyo del Banco o de consultorías especializadas. También se asesora la contratación de los estudios y licitaciones. En todo el proceso hay un apoyo permanente del Banco para concretar acciones tendientes a que la población tenga los servicios básicos en forma sostenida.

Supervisión

El programa contempla la supervisión técnica de la ejecución de la obra; la fiscalización y verificación para atención de desembolsos y la supervisión administrativo-financiera que incluye los ajustes tarifarios y reorganización administrativa frente al sobredimensionamiento del personal.

Otros aportes del programa

En el aspecto legal se generó en 1990 la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional, a través de la cual se dió coherencia distributiva a la participación de rentas del Gobierno Central hacia los gobiernos locales. Esta distribución se basa en parámetros económicos y técnicos en función de población, de necesidades básicas y del esfuerzo fiscal de los propios municipios, situación que ha ayudado a generar un nuevo sistema de coparticipación y el esfuerzo básico por generar un marco de descentralización, que posibilite en la práctica una efectiva delegación de funciones hacia los gobiernos municipales.

Este hecho de generar una coherencia de atención a nivel urbano hace que se necesite lograr una coherencia también a nivel rural. En este sentido, lo importante es el hecho de coincidir en los principios, para generar los servicios rurales que no deben regalarse para contar un nivel mínimo de recuperación para garantizar la sostenibilidad del servicio.

VII. PANEL SOBRE LOS NUEVOS ENFOQUES PARA UNA POLITICA SECTORIAL DE SyE DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

VII.1. *Fernando Escobar (MAG)*

Nuevo enfoque institucional: considerando la dinámica de desarrollo y modernización del Estado en lo que se refiere al sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura va a intervenir directamente en las unidades del sector público agropecuario para lograr una integralidad del proceso. Se trabaja con la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), para definir el nuevo rol institucional, realizando diagnósticos de las instituciones adscritas. Se elaboran las propuestas de reorientación estructural que van a permitir la modernización.

El objetivo de la reorientación, es integrar todas las actividades del sector público dentro de las nuevas políticas. En las unidades de apoyo se mantiene las mismas características en lo administrativo, financiero y de recursos humanos y se modifican las unidades que anteriormente eran consideradas operativas y en la actualidad normativas y que sirven como elementos de coordinación y gestión hacia las unidades operativas.

Dentro de las modificaciones de la estructuración del Ministerio, existe énfasis en la formación de unidades normativas como la Unidad de Desarrollo Agropecuario (cuya función es la extensión y transferencia de tecnología), unidades que sirven como elementos de coordinación y gestión de las unidades operativas (las Direcciones Agropecuarias).

La planificación agropecuaria que está definida en la Agenda de Desarrollo del Sector Agropecuario, coordinada por el CONADE, introduce un elemento básico: catalizar la ejecución de todas las actividades del sector y constituir una herramienta útil para el control, supervisión y toma de decisiones. A través de la Vicepresidencia de la República, se va a montar un sistema macro de seguimiento y evaluación de la gestión de desarrollo.

En lo que se refiere a la Ley de Presupuesto y su Reglamento de aplicación, cuya implementación en el sector agrícola le corresponde al MAG, hay dos aspectos sustanciales: a) Preparación y puesta en marcha de los planes del sector agropecuario; b) La administración de toda la gestión presupuestaria de este sector.

En relación a la integración de las instituciones públicas del sector agropecuario, al MAG le corresponde la coordinación y administración, el seguimiento y evaluación de los planes de inversión del sector agropecuario preparados y aprobados por el CONADE.

En relación a las funciones de SyE, el Ministerio ha considerado una innovación importante. Si en años anteriores se trabajaba con un sistema de información muy convencional, abarcando únicamente aspectos técnicos, a partir de este año ha preparado un sistema de SyE en relación a planes, programas, proyectos y convenios y su financiamiento. Constituye un primer avance para la ejecución presupuestaria. Los objetivos que persigue este sistema son:

- a) Seguir el avance de las actividades permaneciendo alertas sobre las medidas correctivas que deben implementarse si existen deficiencias o desviaciones.
- b) Detectar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia y eficiencia de las actividades en desarrollo y su impacto sobre los beneficiarios.
- c) Obtener enseñanzas útiles para la planificación del desarrollo: en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos.

Nuevos enfoques y propuestas

Las políticas son:

- 1) Integrar el sistema de SyE del sector agropecuario al macrosistema de SyE del CONADE establecido para el monitoreo de la Agenda de Desarrollo del gobierno nacional.
- 2) Contar con un sistema de SyE como un instrumento de administración de desarrollo, con la participación de funcionarios y grupos de beneficiarios.
- 3) Lograr la eficiencia y eficacia en la gestión de programas, planes y proyectos, para la oportuna adopción de medidas correctivas como instrumento de gestión de desarrollo en función de objetivos determinados.
- 4) Proveer de mecanismos técnicos a los planificadores y administradores.
- 5) Disponer de un sistema de información del sector sustentado en la recolección de datos primarios, fuentes secundarias e información general que permita realizar un análisis consistente.

Las estrategias son:

- a) Diseñar y estructurar un sistema de SyE dentro de un marco conceptual y práctico.
- b) Ofrecer enseñanzas para el diseño en la planificación y administración de planes, programas y proyectos.
- c) Disponer de una organización de las unidades de SyE por niveles de gestión, dotándoles de medios físicos, logísticos y financieros.
- d) Contar con un banco de datos mediante la automatización de la información, en el que se incluya indicadores y fuentes de verificación y que permita determinar los efectos e impactos de los proyectos de desarrollo agropecuario.
- e) Supervisar a las unidades operativas del sector en la metodología de SyE .
- f) Revisar periódicamente la metodología de SyE acordes con los requerimientos del sector agropecuario.

VII.2. Santiago Camino. Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)

La evaluación e impacto de los proyectos que en materia de Desarrollo Rural se ejecutan en el país, constituye y ha constituido preocupación permanente para los distintos gobiernos.

Para el período 1979-1992 estos proyectos fueron financiados con créditos externos, lo cual significó un endeudamiento por la suma de 102 millones de dólares, más otra cantidad respaldada con recursos del presupuesto del Estado por 36.5 millones de dólares, rubro exigido como contraparte por las entidades bancarias y agencias internacionales.

Para los próximos siete años, el país ha contraído obligaciones con el exterior para financiar el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER y otros proyectos importantes como son el Occidente de Pichincha Fase II, Cuenca Alta del Río Cañar y Saraguro-Yacuambi-Loja), lo cual asciende a la cantidad de 162 millones de dólares, más una cifra de contraparte estimada en aproximadamente 42 millones de dólares.

Lineamientos para el seguimiento y evaluación de proyectos DRI

Se ha sistematizado algunas etapas que deben seguirse en el marco de una lógica formal para el diseño y ejecución de proyectos.

El mayor cuello de botella para el éxito de los proyectos DRI constituyen los esquemas administrativos, que se han convertido en verdaderos obstáculos de orden estructural.

Obviando estas dificultades, consideran indispensable que una entidad ejecutora de proyectos de desarrollo rural, debe contemplar en su estructura una instancia técnico-administrativa, encargada de efectuar un seguimiento permanente de las obras y actividades que se hayan programado.

Esto implica diseñar y aplicar un sistema de información mediante el cual se obtiene, registra, clasifica, procesa y se suministran los datos necesarios y adecuados sobre el avance de los proyectos a los diferentes niveles de autoridad inmersos en la administración de los mismos.

Los proyectos de desarrollo rural deben adoptar métodos gerenciales para su efectiva y eficiente ejecución. Solamente de esta manera se puede prescindir de falencias administrativas, que en algunos casos se han convertido en excusas para justificar las deficiencias de las propuestas.

En estas unidades técnico-administrativas, es de trascendental importancia incorporar el monitoreo de los proyectos a los beneficiarios, de tal forma que la responsabilidad sea compartida entre funcionarios y campesinos.

1. Identificación, preparación y evaluación de los proyectos

En un principio los proyectos DRI fueron ejecutados en zonas consideradas tradicionalmente marginales, sin que exista una jerarquización de zonas pobres.

Solamente en el año 1989, se logró determinar y priorizar las áreas consideradas bajo la línea de pobreza rural, a través del estudio " Los cimientos de una Nueva Sociedad. Campesinos, Cantones y Desarrollo." de Landín et.al., IICA-MBS.

El CONADE, como entidad planificadora, ha encontrado en este documento el respaldo para calificar y dictaminar propuestas de proyectos de desarrollo rural. Con este estudio la entidad rectora del desarrollo rural, debería proponer una programación a mediano y largo plazo, de tal forma que el Gobierno pueda hacer provisiones de capital y determinar cronogramas de atención a las diferentes zonas priorizadas.

2. Seguimiento y evaluación de la ejecución

Cuando se ha iniciado la ejecución de un proyecto, caben hacer dos actividades: el seguimiento y la evaluación.

El seguimiento debe constituir una tarea de vigilancia constante o periódica de la ejecución de los diversos componentes del proyecto. Se trata de asegurar que las entregas de los insumos, los programas de trabajo, los productos previstos y otras acciones necesarias se lleven a cabo de conformidad con el plan de trabajo establecido.

El seguimiento es una herramienta dinámica de información, cuya finalidad es gerenciar el proyecto, esto es tomar decisiones en los momentos y tiempos oportunos. Esta condición, que es un requisito para el éxito de un proyecto, posiblemente es la que se halla ausente en buena parte de los proyectos DRI.

La evaluación, en cambio, es un exámen que trata de medir el efecto o el impacto de las actuaciones que han tenido los diferentes componentes del proyecto, en base a indicadores de resultados o metas de carácter social y económico propuestas.

Tomando en consideración la importancia que tienen los indicadores, estos necesariamente deben ser: simples, precisos, confiables, fácilmente medibles, representativos, válidos.

Preferentemente, las tareas de seguimiento deben ser asumidas por la entidad ejecutora, en tanto que la evaluación ha de considerar una posición neutral, que de manera objetiva determine los éxitos y fracasos de un proyecto. Se recomienda que la evaluación sea efectuada por personas ajenas al proyecto, para evitar juicios preconcebidos y lograr calificaciones ajustadas a la realidad. Su periodicidad dependerá de la complejidad y duración del proyecto.

3. Evaluación en la operación

Contrariamente a los conceptos tradicionales, se considera que la evaluación de mayor trascendencia es la que debe hacerse cuando el proyecto se halla en plena operación, esto es, cuando está bajo la gestión directa de los beneficiarios.

En esta etapa se intenta medir la diferencia que existe entre la situación con y sin proyecto, y en ausencia del apoyo técnico, administrativo y económico que prestaba la entidad ejecutora.

La evaluación en este momento del proyecto tiene tres propósitos:

- Conocer y examinar si los indicadores de resultados se mantienen, han disminuido o han sido superados.
- Determinar si las obras construidas se hallan en plena, mediana o ninguna utilización.
- Examinar si la población ha renovado sus costumbres, hábitos y destrezas, es decir si existen o no respuestas positivas a las actividades de capacitación, organización y transferencia de tecnología que implementó el proyecto.

De acuerdo a los resultados obtenidos de esta evaluación, se puede plantear una etapa complementaria de consolidación de aquellas obras o actividades en las que se hayan evidenciado dificultades. Con esto se intenta garantizar que las significativas inversiones realizadas, tengan la debida rentabilidad social y económica estimada en los respectivos estudios.

VII.3. Raúl Román. Ministerio de Bienestar Social (MBS)

Planteó la experiencia de la Unidad de SyE de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Aún cuando su objetivo es evaluar el cumplimiento de las metas propuestas, en la práctica no se le da importancia. Debería contar con poder de decisión, estar a un nivel de asesoría de la Subsecretaría e implementar acciones directas, no únicamente a nivel de planta central, sino en las áreas de ejecución. Las medidas correctivas deberían aplicarse en el sitio mismo del trabajo, de lo contrario lo que sucede es que se convierte en una simple recopilación de datos para elaboración de informes rutinarios.

Se debe poner énfasis en la parte cualitativa de la Unidad y no únicamente en lo cuantitativo. No se debe entender al SyE como pesquisa, auditoría o inspección, sino como un aporte de personal capacitado e indispensable para la ejecución de lo propuesto. Además, debe llegar de manera directa y ágil. Citó como un ejemplo negativo el proyecto Quinindé Puerto-Ila donde una cosa era la programación de la parte productiva y otra la realidad de mejorar la producción y productividad del cacao y el café.

VII.4. Galo Sánchez. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Su exposición puso de relieve aspectos que parten de la experiencia del IICA en el apoyo a proyectos de desarrollo rural.

A pesar de que la mayoría de instituciones públicas y privadas han tratado de implementar sistemas de SyE y que el IICA las ha apoyado, no han podido sostener en el tiempo dichos sistemas. Las razones son de diversa índole: Hay una tendencia a suplir las funciones del SyE por las demandas coyunturales de los directivos o gerentes que necesitan información en un determinado momento. Se enfatiza que la función de SyE va mucho más allá de la acumulación de la información y de la elaboración de informes.

Se plantea que es necesario buscar el respaldo político concreto con recursos y capacitación de los técnicos, para que se le considere una unidad asesora para la toma de decisiones. Con anterioridad el sistema de SyE no llegaba a consolidarse, porque ni siquiera las financieras, que con tanta retórica señalan la importancia del sistema de SyE, proporcionan en la práctica los recursos necesarios para implementarlo. En el proyecto actual en ejecución, el PRONADER, que tiene un monto de 112'000.000 dólares, apenas 500.000 es para SyE, que corresponde al 0.4%.

Un sistema de SyE debería estar financiado no únicamente para el inicio del proyecto, sino para todo el proceso de ejecución del mismo.

En muchas ocasiones se presentan contradicciones y la Unidad deja de utilizarse porque la información y el análisis que genera (detección de errores y problemas) va contra los intereses particulares de los directivos.

Otro aspecto que ha faltado, es la capacidad de los técnicos que han conformado las unidades de SyE para "vender" la necesidad de implementar un sistema de SyE. Un sistema de SyE tiene una parte técnica (la metodología y el instrumental) y otra política, por lo que requiere una capacidad para demostrar a los directivos de los programas o proyectos que los sistemas de SyE son útiles para la gerencia, proporcionando información adecuada, oportuna, sistemática, que les sirva para la toma de decisiones. Se trata de una habilidad que deben desarrollar las Unidades de SyE, basadas en que tienen información y capacidad técnica.

Logros

En la actualidad han logrado "vender" la necesidad de implementar un sistema de SyE, no acciones ni actividades. El IICA ha diseñado un sistema que tiene objetivos claros, metodología, estrategia y actividades definidas. Por primera vez en los programas y proyectos de desarrollo rural se plantea un sistema de SyE articulado y eficiente que constituye un logro sustantivo.

Otro aspecto positivo es que se ha logrado capacitar y concientizar a los directivos sobre la importancia y la función que cumple el sistema de SyE, que no es lo mismo que supervisión y recorrido de obras. Esto último lo único que proporciona es información, en cambio el SyE aporta un análisis sobre la pertinencia y eficacia de las actividades que se están ejecutando.

Propuesta

Se propone trascender los sistemas locales e institucionales de actividades de SyE. La propuesta es ir a un Sistema Nacional de Seguimiento de Proyectos de Desarrollo Rural, basándose en las normas legales existentes, regentado por una única institución.

Existe el problema de que cada institución tiene un sistema de SyE, que responde a sus propios intereses y compatibilizar datos es imposible. Si se crea un Sistema Nacional se pueden modificar las metodologías. No es tan complicado como parece, tener una institución matriz que conduzca, oriente y de normas, criterios, metodologías, inclusive una definición de indicadores únicos, porque se trata de un sistema de SyE de proyectos de desarrollo rural que tienen objetivos comunes. Se podría unificar la información y disponer de una base de datos única.

Se plantea que es secundario quien sea la institución matriz, lo fundamental es tener un único sistema de SyE para todas las instituciones de desarrollo rural, que tenga una política definida y poder de decisión.

Otra idea es que así como tiene la Contraloría unidades en cada entidad pública, que son externas al proyecto, la entidad matriz oriente con unidades mínimas en las instituciones que manejan proyectos de desarrollo rural. Estas no son las que van a hacer el SyE, sino las responsables de implementar el sistema al interior de cada institución. El trabajo permanente, rutinario, los estudios de caso, las evaluaciones puntuales no las haría la Unidad, sino consultores privados o entidades especializadas.

Se considera que la experiencia y personal capacitado que existe en el país, permite dar un salto cualitativo y transformar las actividades aisladas en sistemas de SyE, en un Sistema Nacional, que permita apoyar la orientación y dirección de programas y proyectos a la vez que contar con información sobre el sector de pequeños agricultores del país, como base para la formulación de políticas para su desarrollo sustentable.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

El exámen de las experiencias generó un conjunto de constataciones y recomendaciones que se presentan a continuación, centrando la atención en aquellas que tienen consecuencias prácticas importantes. Por lo tanto no se mencionarán algunas constataciones positivas y logros de los sistemas de SyE.

A) CONSTATAciones QUE REQUIEREN ACCIONES CORRECTIVAS

1. Aún cuando hay un caudal valioso de experiencias en SyE en Ecuador, no se las conoce suficientemente y las lecciones de las mismas no han sido completamente extraídas y difundidas.
2. Existen diferencias significativas entre las características de los sistemas de SyE de los proyectos del sector público y los de las ONGs, pero ambos tipos de instituciones pueden beneficiarse del intercambio de experiencias.
3. Faltan oportunidades de capacitación apropiada en SyE
4. Hay diversas concepciones sobre el contenido, alcance y resultados esperados de las funciones de SyE referidos a proyectos similares que mantienen en la actualidad distintos niveles de ejecución y avance. No hay suficiente claridad respecto de los conceptos básicos relacionados con SyE.
5. Se carece de una vinculación sistemática entre profesionales del SyE de diversos organismos gubernamentales y ONGs.
6. No hay una difusión adecuada de metodologías de SyE utilizadas por los diversos programas y proyectos ejecutados en Ecuador.
7. La participación de los beneficiarios en el SyE es frecuentemente demasiado limitada.

B) RECOMENDACIONES

Entre las recomendaciones principales del Seminario se destacan las siguientes:

1. Diseñar e implementar un sistema nacional de seguimiento y evaluación, orientado a desarrollar los siguientes aspectos: las orientaciones generales y criterios que deben contemplar los sistemas de SyE de programas y proyectos específicos, los indicadores generales estructurados en módulos respecto a actividades, resultados y marco general que pueden ser compartidos por proyectos o componentes de proyectos similares.
2. Elaborar y difundir un inventario de metodologías y herramientas de SyE utilizadas en el Ecuador.

3. **Impulsar eventos de capacitación e intercambio de experiencias que permita compartir los logros y problemas existentes en la implementación de sistemas de SyE, con el propósito de acelerar los procesos potenciando los logros y evitando los errores del pasado. Los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera deben asumir un rol protagónico en la organización de estos eventos.**
4. **Buscar que los organismos financieros y de cooperación internacional apoyen las iniciativas tendientes a la consolidación del sistema nacional de seguimiento y evaluación, y/o de experiencias específicas en programas y proyectos.**
5. **Constituir una red de técnicos y especialistas en SyE, que facilitarían el intercambio de información, bibliografía, herramientas utilizadas, etc. La formación de esta red puede servir de base de apoyo para la formulación del sistema nacional de seguimiento y evaluación.**
6. **Publicar periódicamente un boletín informativo sobre SyE en Ecuador.**
7. **Deben diseñarse mecanismos que posibiliten la participación de los beneficiarios en los proyectos. La información de SyE debe circular de arriba hacia abajo y viceversa.**

ANEXO

TERMINOS CLAVES, CONCEPTOS Y FINALIDADES DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACION

El seguimiento y la evaluación (SyE) revisten una importancia capital para alcanzar los objetivos de los programas y proyectos de desarrollo, particularmente los de desarrollo rural, por estar dirigidos a combatir la pobreza y frecuentemente por su naturaleza multidimensional.

Los objetivos son los resultados deseados de los programas y proyectos de desarrollo. Los objetivos pueden ordenarse jerárquicamente en dos o más niveles, por ejemplo, a corto, mediano y largo plazo, o señalando una finalidad de nivel más bajo que conduzca a otra de nivel más alto. Por ejemplo, el producto (objetivo a corto plazo) del componente de riego de un proyecto cualquiera de desarrollo agrícola, es la construcción de un determinado número de canales de una longitud y tamaño dados, para regar un área cultivada específica, con el objetivo intermedio de elevar la producción de diversos cultivos (efectos), lo que se prevé que contribuirá a alcanzar el objetivo a largo plazo de aumentar los ingresos y el bienestar de los agricultores.

Un **programa** es un conjunto organizado de actividades, proyectos, procesos o servicios orientados a la consecución de objetivos específicos (por ejemplo, el Programa de la OMS para Sistemas Sanitarios basado en su Programa Sanitario Básico y el Programa de Alfabetización Funcional de la Unesco).

Un **proyecto** es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar unos objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y período de tiempo dados (por ejemplo, los proyectos del FIDA y del Banco Mundial o los de capacitación de la OIT).

Generalmente, los proyectos forman parte de un subprograma o programa. Varios programas, a su vez, forman parte de un plan (por ejemplo, Plan Quinquenal, Plan Anual de Desarrollo).

Tanto los proyectos como los programas son actividades organizadas para alcanzar objetivos específicos, radicando la diferencia en su alcance, magnitud y diversidad.

El propósito de un programa o proyecto es convertir un conjunto de recursos en resultados deseados (objetivos) mediante una serie de actividades o procesos. Los recursos se llaman *insumos*, mientras que los resultados se dividen en tres grandes categorías: *productos*, *efectos* e *impactos*. Estos últimos corresponden a la *jerarquía de objetivos* de un proyecto, a saber, objetivos a corto, mediano y largo plazo. A continuación se definen estos cuatro términos y otros términos claves.

Insumos son los bienes, fondos, servicios, mano de obra, tecnología y otros recursos suministrados para una actividad con la que se espera obtener determinados *productos* y alcanzar los objetivos de un programa o proyecto.

Productos con los resultados o servicios específicos que se espera obtener de una actividad, a partir de los insumos utilizados, para lograr sus objetivos. Como ejemplos de productos de un proyecto de desarrollo rural pueden citarse los siguientes: a) resultados materiales, por ejemplo, la superficie puesta bajo riego, el número de cooperativas establecidas, los kilómetros de caminos o canales de riego construidos o las instalaciones sanitarias o escuelas construidas, y b) los servicios prestados, por ejemplo, agricultores o agentes de extensión capacitados y créditos o servicios de salud pública proporcionados.

Es importante advertir que una actividad puede generar un producto intermedio, es decir, que su resultado puede servir como insumo de otra actividad. Por ejemplo, el agua de riego es un producto de un proyecto de irrigación, pero es a la vez un insumo para la producción agrícola. Análogamente, la capacidad de extensionistas constituye un insumo para elevar la calidad del servicio de extensión, pero este mismo es un insumo para aumentar la producción agrícola.

Los efectos son los resultados de la utilización de los productos del proyecto. Constituyen ejemplos de ello los rendimientos agrícolas, y más específicamente, los rendimientos incrementales obtenidos con el riego, el aumento del uso de fertilizantes como consecuencia del mejoramiento de los servicios de crédito y de los suministros, la mayor utilización de los servicios de salud pública o el incremento de la asistencia a las escuelas debido a la disponibilidad de instalaciones adicionales o al mejoramiento de los servicios, etc.

Los efectos de los proyectos suelen aparecer durante el período de ejecución pero, por lo general, la totalidad de los efectos no se produce hasta que el proyecto haya alcanzado su *pleno desarrollo*, es decir, unos años después de su terminación.

El **impacto** es el resultado de los efectos de un proyecto. Constituye la expresión de los resultados realmente producidos, habitualmente a nivel de objetivos más amplios, de largo alcance. Puede definirse también como la modificación final de las condiciones de vida de los beneficiarios resultante (total o parcialmente) de un proyecto o programa. Por ejemplo, los cambios experimentados en el nivel real de vida como consecuencia del proyecto: aumento de los ingresos, mejoramiento del estado nutricional, incremento de las tasas de alfabetización, mayor grado de participación de los grupos-objetivo en la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo, y acrecentada capacidad de los grupos beneficiarios para un desarrollo autónomo y autosostenido. Así pues, es dable prever el impacto tanto a nivel individual como de grupo familiar (cambios en los ingresos, vivienda, nutrición, estado de salud) o a niveles comunitario y nacional (alteración de las relaciones socioeconómicas, delegación a nivel local de la facultad de tomar decisiones para obtener la participación efectiva de los beneficiarios).

Algunos elementos del impacto pueden empezar a surgir durante la ejecución (aumento del empleo, de los ingresos y del nivel nutricional). Otros, como el mejoramiento de las tasas de alfabetización o de la capacidad para un desarrollo autosostenido, aparecerán, dado su naturaleza, algunos años después de terminado el proyecto, es decir, cuando este alcance su pleno desarrollo.

Debe indicarse que la distinción entre producto, efectos e impacto depende de la naturaleza, alcance y dimensión y, sobre todo, de los objetivos específicos de un proyecto o programa.

Aunque los términos "seguimiento" y "evaluación" pueden parecer evidentes por sí mismos, es importante examinarlos brevemente para una mejor comprensión de estas *Pautas*.

El **seguimiento** es el examen continuo o periódico por parte de la administración, en todos los niveles jerárquicos de la misma, de la ejecución de una actividad para asegurar que las entregas de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados conforme a metas establecidas y otras acciones necesarias, progresen de acuerdo con el plan trazado.

La finalidad del seguimiento es lograr la ejecución eficiente y efectiva del proyecto mediante el suministro o la dirección del mismo, en todos los niveles, de una información retroalimentada que le permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar oportunas medidas correctivas en el supuesto de deficiencias y limitaciones. Así pues, el seguimiento forma parte del sistema de información gerencial y constituye una actividad interna. Como parte integrante de la función de gerencia y por tanto componente esencial de una buena práctica de gestión, es preciso que el seguimiento lo dirijan los responsables de la ejecución del proyecto o programa en todos los niveles de la jerarquía administrativa.

La evaluación es el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades que se hallen aún en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y decisiones futuras.

La evaluación en el contexto de los proyectos de desarrollo rural, que por definición se orientan a la atenuación de la pobreza, se ocupa de *juzgar y/o valorar* los efectos -ventajas o inconvenientes (objetivos a plazo medio) e impacto (objetivos a largo plazo- sobre los beneficiarios, que es preferible clasificar en grupos por niveles de ingresos.

La evaluación se ocupa de : *quién o qué grupo* se ha beneficiado (o ha sido adversamente afectado), en *qué cuantía* (en comparación con la situación imperante antes de la actividad de que se trate), de *qué manera* (directa o indirectamente) y *por qué* (estableciendo en la medida de lo posible relaciones causales entre las actividades y los resultados).

Mientras que el seguimiento se realiza sólo durante la ejecución, la evaluación se lleva a cabo:

- 1) durante la ejecución (evaluación *continua*);
- 2) al concluir la ejecución (evaluación *de fin del proyecto*), y
- 3) algunos años después de terminada la actividad en cuestión, cuando se prevé que la misma habrá alcanzado su *pleno desarrollo* y producido todo su impacto (objetivos a largo plazo) (evaluación *ex post*).

La evaluación continua es el análisis, durante la fase de ejecución de una actividad, de su pertinencia, eficiencia y efectividad y de sus resultados, efectos e impacto presentes y probablemente futuros. Debería ayudar a los encargados de tomar decisiones ofreciéndoles información para proceder a los ajustes necesarios de objetivos, políticas, estrategias de ejecución u otros elementos del proyecto, así como suministrando información para la planificación futura.

La evaluación continua examina si los supuestos o hipótesis establecidos durante la etapa de formulación/evaluación *ex ante* del proyecto siguen siendo válidos o si es necesario introducir ajustes que garanticen el logro de los objetivos globales. Por ejemplo, en algunos casos, los supuestos en que se basa el diseño pueden haber sido inapropiados; en otros, la gravitación de factores imprevistos, externos o internos, pueden exigir el reexamen de tales supuestos y, en otras actividades, quizá sea menester redefinir o perfilar con mayor precisión los objetivos mismos teniendo en cuenta la experiencia adquirida desde el inicio de la actividad en cuestión.

La evaluación de fin del proyecto se realiza de 6 a 12 meses después de concluir la fase de ejecución, con carácter sustitutivo de la evaluación *ex post* en los proyectos de breve gestación (por ejemplo, los de crédito rural o de extensión agrícola) o antes de iniciar una fase complementaria del proyecto.

La **evaluación ex post** se lleva a cabo cuando el proyecto ha alcanzado su pleno desarrollo, es decir, algunos años después de concluir su ejecución, época en que se preveé que se han realizado todos sus beneficios e impacto.

La finalidad de las evaluaciones de fin del proyecto y *ex post* es doble:

- 1) valorar el logro de los resultados generales del proyecto en términos de eficiencia, productos, efectos e impacto, y
- 2) obtener enseñanzas aplicables en la planificación futura, es decir, para el diseño o formulación, la evaluación *ex ante*, la ejecución y el SyE de las actividades de desarrollo a realizarse en el futuro.

Por consiguiente, la evaluación debe considerarse como un *proceso de aprendizaje*, partiendo de la base de que el proceso de desarrollo nacional, especialmente por lo que se refiere al desarrollo rural, es un campo donde todavía queda mucho por explorar, y que tanto los planificadores como los encargados de tomar decisiones tienen aún mucho que aprender acerca de la dinámica de las sociedades rurales. "El propio proceso de evaluación puede ser tan importante como las conclusiones a que conduzca, ya que el hecho de participar en ese proceso permite con frecuencia comprender mejor las actividades que se evalúan y enfocar de modo más constructivo su ejecución y las necesidades de acción futura".

Tanto el seguimiento como la evaluación constituyen instrumentos para el análisis de datos y la producción de información para la toma de decisiones. Los informes administrativos, como los informes de progreso sobre los insumos físicos y financieros y los productos, suplementados por estudios de investigación o análisis en profundidad de aquellas áreas que presentan problemas persistentes, proporcionan la información de base para el seguimiento. Los análisis de seguimiento, complementados por estudios detallados adicionales, ofrecen la información de base para la evaluación continua. A su vez, los dos procesos juntos, complementados con los datos relativos al estado socioeconómico y al bienestar de los beneficiarios antes y después del proyecto, suministran la información básica para la evaluación *ex post*. Esta es la forma en que se vinculan el seguimiento y la evaluación para formar conjuntamente un *sistema unificado*.

Inspección y auditoría. El seguimiento y evaluación no debe confundirse con la inspección ni con la auditoría, particularmente las que realizan organismos externos. La inspección y la auditoría son también formas de examen organizativo, pero cuando los llevan a cabo personal "externo" u órganos independientes con fines de control y comprobación por cuenta de niveles más altos de la administración, su finalidad es a menudo investigar en qué medida se ajusta un proceso (por ejemplo una oferta de suministros o de construcción o la aprobación del contrato respectivo) o los resultados (financieros o de otra naturaleza) a los procedimientos o normas predeterminadas e informar sobre el grado de conformidad o la existencia de cualquier irregularidad.

En conclusión, la inspección y la auditoría son funciones importantes de "administración superior". Estas funciones se desempeñan con fines de control por cuenta de los más altos niveles de la administración. El seguimiento, la evaluación continua y la evaluación *ex post* los lleva a cabo la administración en todos los niveles para la ejecución y el diseño efectivos del proyecto y representan una actividad de aprendizaje y de solución de problemas. Es esencial, por lo tanto, no confundir ni mezclar el SyE con la inspección y la auditoría.

Tomado de: "Seguimiento y Evaluación. Pautas básicas para el Desarrollo Rural", Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural del CAC de las Naciones Unidas-Panel sobre Seguimiento y Evaluación, Roma, 1984.

¿QUÉ ES EL FIDA?

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, es un organismo especializado de las Naciones Unidas, creado en 1974 por la comunidad internacional, reunida en Roma en ocasión de la Conferencia Mundial de la Alimentación. El Fondo nació oficialmente el 30 de noviembre de 1977, fecha en la cual entró en vigor su Convenio Constitutivo.

El Fondo está abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados. Los recursos del Fondo proceden de las contribuciones de sus Estados Miembros, de las contribuciones especiales de Estados que no son miembros y de otras fuentes, y de fondos procedentes de las operaciones.

El objetivo fundamental del FIDA es el de financiar programas de desarrollo rural destinados a pequeños agricultores y campesinos pobres. En la tarea de enfrentar la pobreza rural, se enfatiza en la seguridad alimentaria de las familias pobres y la reducción de la desnutrición, así como en el logro de una adecuada rentabilidad para la pequeña agricultura, para lo cual, se adopta un enfoque integral que incluye el crédito, la generación y transferencia de tecnología, la organización de los pequeños productores, y modificaciones del entorno institucional.

En la esfera de la intermediación financiera y la asignación de crédito en las zonas rurales, el FIDA ha hecho una importante contribución a las políticas de los receptores, con miras a facilitar el acceso de los campesinos pobres al crédito institucional mediante la adopción de una serie de medidas tales como la modificación y la simplificación de los requisitos de garantía, la elaboración de nuevos reglamentos que faciliten el acceso de la mujer al crédito, la introducción de tipos de interés sostenibles, y la reasignación de los fondos del FIDA a los grupos objetivo mediante un mecanismo de fondos rotatorios.

Dentro del contexto del ajuste estructural, el FIDA ha sido una de las primeras instituciones financieras que ha hecho hincapié en la función productiva que desempeñan los pequeños agricultores en el crecimiento y el ajuste, y no como simples receptores de asistencia social.

Aparte de recursos financieros, el FIDA ha movilizado los conocimientos técnicos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad de ONG y el sector privado para abordar los aspectos del diseño y la ejecución de los proyectos a que no puede hacer frente con sus limitados recursos de personal.

La experiencia de campo adquirida por el FIDA, comprende la ejecución de más de 300 proyectos en más de 90 países de África, Asia, América Latina y el Caribe, Cercano Oriente y África del Norte.

Mediante la movilización de cofinanciamiento y el establecimiento de un diálogo participativo en materia de políticas con los receptores y con las instituciones cooperantes, el FIDA ha logrado que los proyectos que financia adquieran un carácter específico, teniendo plenamente en cuenta las aspiraciones de los beneficiarios y las prioridades de desarrollo de los gobiernos interesados.



FECHA DE DEVOLUCION

25 JUN. 1998

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA -IICA-
OFICINA ECUADOR

Mariana de Jesús 147 y La Pradera
Casilla Postal 17-03-00201

Teléfonos: 563073, 524238, 543146 • Fax: (5932) 563172
Quito - Ecuador