



Proyecto Regional de Cooperación Técnica  
para la Formación en Economía y Políticas  
Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina

# **ESTADO DEL ARTE Y LA CULTURA DE EVALUACIÓN EN PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA**

**Esteban Valtierra-Pacheco**



## TABLA DE CONTENIDOS

### Introducción

- 1. Origen de la Evaluación**
- 2. Breve Historia en México**
- 3. La Evaluación del Plan Puebla (1967 – 1985): El Caso más Comprehensivo de Evaluación de Programas de Desarrollo Agrícola en México.**
- 4. Estado Actual de la Cultura de Evaluación en América Latina**
  - 4.1 El Espacio de Evaluación
  - 4.2 Dos Visiones Contrapuestas en la Evaluación: Operativos Positivos y Académicos Negativos.
  - 4.3 Metodologías Cuantitativas v/s Cualitativas
  - 4.4 Carencias en la Práctica de la Evaluación al Interior de los Programas
- 5. El Arte y la Cultura de la Evaluación a través de un Recorrido por algunos Países de América Latina**

### Bibliografía



## Introducción

La situación de la evaluación de Programas de Desarrollo Rural (PRODER) en América Latina ha sido muy tormentosa no solo por la falta de capacidad que han demostrado los diferentes gobiernos para evaluar sus programas y sus políticas, sino, porque no se ha entendido el verdadero valor de la evaluación y el seguimiento como factores de éxito de las políticas y los programas de desarrollo rural.

Los evaluadores hemos tenido que “remar contra la corriente” por muchos años tratando de que la evaluación sea incluida como parte de las estrategias de desarrollo rural. Se han hecho importantes avances en otros sectores como la salud y la educación, sin embargo, la complejidad de los procesos de desarrollo, las distorsiones estructurales que ponen en desventaja a la agricultura y el medio rural respecto a otros sectores, la falta de voluntad de los políticos y la carencia de información por parte de la población han hecho que no exista el ambiente adecuado para la aplicación de la evaluación.

De esta forma, cualquier análisis del estado actual de la evaluación no puede reducirse al hecho de aplicar ciertas metodologías que conforman el arte de evaluar. El ejercicio del arte está directamente ligado con la falta “cultura de evaluación”. El problema se plantea no solo como la capacidad desarrollada para realizar evaluación sino el cumplimiento de una serie de premisas para que la evaluación tenga una verdadera utilidad y contribuya realmente al desarrollo rural de los países latinoamericanos.

Mientras que el arte de la evaluación tiene que ver con el **Cómo, el Dónde, el Cuándo**, la cultura de evaluación tiene que ver con el **Por qué, el Para qué y el Para quién** se hace evaluación.

### 1. Origen de la Evaluación

El origen de la evaluación o investigación evaluativa se remonta a los años 1930s en Estados Unidos cuando los científicos sociales se abocaron a la tarea de analizar las acciones que se desarrollaron con el *New Deal* que el Gobierno del Presidente F. D. Roosevelt como la gran presa Hoover sobre el Río Colorado.

La evaluación tuvo especial importancia en los programas de gubernamentales de educación y salud. En el caso del medio rural, se iniciaron los intentos de evaluación de los programas de extensión en los 1930s. Son clásicos los estudios de Ryan y Gross (citados por Rogers y Svenning, 1973) sobre los procesos de adopción de semillas híbridas en Estados Unidos. Estos estudios reconocieron que los servicios de extensión tenían una penetración limitada para generar procesos de adopción y que eran las casas comerciales las que se constituyeron como los elementos catalizadores de la adopción entre los agricultores de Iowa.



Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de los Estados Unidos volcó su atención al interior del país desplegando enormes gastos en salud, nutrición y desarrollo de la comunidad (Rossi y Freeman, 1989) que demandaban el “conocimiento de los resultados”. A fines de la década de los 1950s, se evaluaron programas sociales de gran extensión, como los realizados por los Land Grant Colleges. Al mismo tiempo se iniciaron las actividades de evaluación en distintos países del Tercer Mundo ejecutadas por organismos internacionales y organismos multilaterales.

En los años 1960s y especialmente en los 1970s, los trabajos teóricos y prácticos sobre investigación evaluativo se ampliaron sustancialmente. Los trabajos clásicos de Suchman y el de Carol Weiss, publicado originalmente en 1972, se sumaron a los de Rossi y Williams, en 1972 y al Handbook of Evaluation Research de Guttentag y Struening, de 1975. En esa misma década se formó la Evaluation Research Society y, posteriormente, la American Evaluation Association (citados por Rossi y Freeman, 1989).

Los programas de educación y salud fueron particularmente atendidos por la evaluación, sin embargo, los programas de desarrollo rural recibieron menor atención. Tal situación parece que se debió a la dificultad de aplicar los métodos de la investigación evaluativa en el medio rural. Se realizaron algunas evaluaciones de programas de desarrollo rural aunque se avanzó poco en la teorización y afinamiento de sus procedimientos. Esto puede resultar paradójico si pensamos que en la década de los 1970s y 1980s fue la época en que más se teorizó en aspectos del desarrollo agrícola y agrario (Esteve, 1980) y en el llamado Desarrollo Rural Integral (DRI), por autores como Eric Miller (1978) y Raanan Weiss (1975). De esa época solo existe una clara propuesta de Casley y Lury (1982) para la evaluación y seguimiento de programas de desarrollo agrícola y de desarrollo rural.

## 2. Breve Historia en México

Los programas de intervención del desarrollo rural se remontan a la década de los 1920's cuando José Vasconcellos era Secretario de Agricultura. Se observaba que el medio rural tenía rezagos de bienestar importantes por lo que se crearon las misiones culturales. Se formaron grupos interdisciplinarios conformados por maestros de primaria, médicos, agrónomos, carpinteros, albañiles y otros oficios y profesiones que incursionaron en regiones atrasadas del medio rural para ofrecer en corto tiempo procesos de educación y capacitación de comunidades para mejorar sus niveles de bienestar. La estrategia nunca fue evaluada en su tiempo, sin embargo, en posteriores análisis (*cuasi-evaluativos*) se identificaron algunas lecciones. Las misiones culturales fueron el origen de toda una cultura de servicio por parte de maestros rurales y agrónomos.

Durante los 1930's, el Presidente Cárdenas basó su política hacia el medio rural en uno de los procesos más extensos de Reforma Agraria en América Latina. Los

análisis profundos<sup>1</sup> de este proceso de reparto agrario se realizaron hasta los años 1970's sin que tuvieran un peso real en la modificación del enfoque de la Reforma Agraria aun cuando en esa década también se hicieron grandes repartos agrarios (Reyes Osorio *et al.*, 1974).

En términos de desarrollo agropecuario en el país, en los años 1940's se iniciaron una serie de megaproyectos de construcción de presas de riego, algunas de las cuales tenían un doble uso también para generación de electricidad (Orive, 1970). Estas presas fueron construidas en los ríos principales de México. El proyecto de desarrollo no se limitó a la construcción de las presas e irrigar tierras, también se crearon Comisiones de Desarrollo por cuenca hidrológica para coordinar acciones de los gobiernos federal, estatales y hasta municipales, al estilo de la Tennessee Valley Authority (Barkin y King, 1978). Las acciones de estas comisiones fueron muy aisladas y nunca lograron coordinar acciones en los diferentes niveles de gobierno a pesar que todos los niveles de gobierno estaban dominados por un mismo partido político. En el mejor de los casos, las comisiones solo manejaron el agua de las presas.

En los años 1970's y 1980's se dismantelaron las comisiones por cuencas hidrológicas. Aún cuando hubo ensayos académicos sobre el desempeño de las comisiones fue hasta la fase final de la vida de las comisiones fue cuando se hizo el más profundo análisis de las mismas a modo de evaluación *Ex-Post* (Barkin y King, 1978). Se obtuvieron lecciones, pero, finalmente, no sirvieron para retroalimentar la estrategia de los comisiones ni mejorar su impacto.

En 1972 se inició una de las estrategias más comprehensivas de desarrollo rural cuando la Secretaría de la Presidencia creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)<sup>2</sup>. Bajo la orientación del inglés Eric Miller, el programa planteo una estrategia que transformó la planeación y la operación del desarrollo rural en México. bajo sus instancias se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES después denominados COPLADES) que a su inicio solo se ocupaban del PIDER y después se transformaron en comités que coordinaban acciones de todas las instituciones federales y estatales de cada entidad federativa (Miller, 1975).

En términos de evaluación, se creó el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural (CIDER) que tenía como principal función estudiar la estrategia y las transformaciones promovidas por el PIDER en todas las microregiones del país. La retroalimentación se daba a nivel de los COPLADES y del nivel central con lo cual fue modificándose la estrategia. En cada microregión PIDER, existía un grupo coordinador bajo la responsabilidad de la SPP. En el equipo había un evaluador que se encargaba de realizar la evolución financiera de los proyectos propuestos para su financiamiento. Adicionalmente, el Banco Mundial puso especial énfasis en la evaluación (Cernea, 1979) como una fuente de retroalimentación del PIDER.

---

<sup>1</sup>. Que podrían ser consideradas una evaluación del programa de reparto agrario.

<sup>2</sup>. Después la Secretaría de la Presidencia pasó a llamarse Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y el programa fue llamado Programa Integral de Desarrollo Rural y mantuvo sus siglas PIDER.



La experiencia más reciente de evaluación de programas de desarrollo rural es la aplicada a los programas de la Alianza para el Campo que fue creada en 1996. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, ahora denominada SAGARPA) pidió a la FAO que se hiciera cargo de la dirección técnica de la evaluación. La evaluación es aplicada a más de 20 programas agrícolas, ganaderos, sanitarios y de transferencia de tecnología. La evaluación se basa en la aplicación de encuestas<sup>3</sup> al final del ejercicio presupuestal con la participación de evaluadores estatales por programa de todo tipo: instituciones públicas, instituciones privadas, ONG's, empresas privadas e individuos<sup>4</sup>. El problema básico de las evaluaciones es que se hacen al final del ciclo cuando los impactos de los bienes y servicios otorgados por el programa apenas tienen unos cuantos meses y todavía no se puede determinar el impacto. Además, cuando se están realizando las evaluaciones ya se ha iniciado el ejercicio presupuestal siguiente por lo que los resultados generalmente son extemporáneos para retroalimentar el proceso de toma de decisiones. Otro problema grave del modelo de evaluación es que no existe estudios de línea base en ninguno de los programas.

El Colegio de Postgraduados (COLPOS) inició en 1997 la evaluación del Programa de Equipamiento Rural<sup>5</sup> tratando de aplicar la experiencia acumulada por más de 30 años de ejecutar evaluaciones de programas de desarrollo agrícola y rural. El COLPOS realizó tres evaluaciones estatales de "tamaño real" aplicadas el programa 1996 para probar metodología que se iba a utilizar para la evaluación nacional en 1997. Esta primera evaluación estaba dirigida a evaluar la operación y en cierta medida el impacto. En 1998 se ajustaron algunos detalles de la evaluación, pero se mantuvo el enfoque (Valtierra, 1999). Para 1999, se replanteó toda la evaluación del programa para hacer una verdadera evaluación de impacto. Se diseñó una muestra que incluiría a beneficiarios del programa de los ejercicios presupuestales previos desde 1996 a 1998, en tanto que el ejercicio 1999 sería solo como referencia operativa. La modificación buscaba aplicar un esquema cuasi-experimental de acuerdo a las propuestas clásicas de evaluación que permitiría evaluar la operación y el impacto y reconsiderar la estrategia y los alcances del programa de forma comprehensiva. Finalmente, el COLPOS no realizó la evaluación por diferencias de enfoque con la SAGAR. En la evaluación se intentó aplicar los términos de referencia dictados por el COLPOS, sin embargo, los resultados no fueron los esperados porque no se entendió el esquema y el cambio de enfoque en la evaluación 1999 respecto a lo hecho en los dos años previos.

La última referencia es a una evaluación comprehensiva que esta en marcha. El Proyecto de Manejo Sustentable de Laderas (PMSL) que buscaba generar tecnologías para la captura de carbono (Carbon Sequestration) al mismo tiempo que se introducían tecnologías que permitieran recuperar la productividad de los sistemas agrícolas para mejorar el ingreso y el bienestar de la población. Aun cuando es una especie de proyecto piloto se adoptó un esquema de cuasi-experimental de evaluación. Se realizó un Diagnóstico de Línea Base (León,

---

<sup>3</sup>. Diseñadas por un grupo central del FAO.

<sup>4</sup>. La mayoría de los evaluadores son inexpertos por lo que los resultados de las evaluaciones son limitados.

<sup>5</sup>. A partir de 1998 fue llamado Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADAR).

Hernández, Valtierra y otros, 2000) en tres niveles: el primero aplicado a los agricultores de las microcuencas en donde se estaban llevando a cabo los experimentos de la tecnología, el segundo nivel abarcó los municipios en donde se localizaban las cuencas y el tercer nivel del diagnóstico fue regional. De esta forma se tenían los puntos de comparativos de inicio en diferentes niveles y que posteriormente se compararían con los resultados de las evaluaciones *in cursu* y las evaluaciones *Ex-Post* (León, Jiménez, Valtierra y Escalona, 2000). También se están aplicando esquemas de seguimiento que permiten observar los cambios tecnológicos y productivos durante los ciclos de vida del proyecto.

### **3. La Evaluación del Plan Puebla (1967-1985): el Caso más Comprehensivo de Evaluación de Programas de Desarrollo Agrícola en México**

El Plan Puebla (Puebla Project) fue creado por el CIMMYT y el Colegio de Postgraduados como estrategia para atender a la agricultura tradicional de pequeños productores agrícolas con significativo potencial para aumentar sus rendimientos de maíz (CIMMYT, 1974). Aún cuando fue influenciado con las estrategias de la Revolución Verde, el Plan Puebla tuvo particularidades importantes que hicieron que su estrategia fuera exportada a muchos países de América Latina, África y Asia.

El Plan Puebla fue uno de los primeros programas que consideró que los pequeños productores agrícolas en áreas de temporal tenían potencial para incrementar su producción de maíz de manera significativa si se les ofrecía los apoyos necesarios a la producción. La estrategia estaba conformada por 9 elementos:

1. Variedades de maíz de alto rendimiento.
2. Información sobre prácticas eficientes de producción.
3. Difusión efectiva de la información tecnológica derivada de la investigación a productores y dirigentes agrícolas.
4. Abastecimiento adecuado y oportuno de insumos agronómicos en puntos de fácil acceso.
5. Seguro agrícola.
6. Crédito de producción adecuado a tasas de interés razonables.
7. Relaciones favorables entre el costo de los insumos y el precio de los productos.
8. Mercados accesibles con precios estables para el maíz.
9. Organización campesina.

El grupo promotor estaba conformado por cuatro áreas:

1. Investigación agronómica.
2. Divulgación de tecnología.
3. Evaluación y seguimiento.
4. Coordinación de acciones entre el grupo promotor y las instituciones colaboradoras.



### **El inicio y el Diagnóstico de Línea Base.**

El Plan Puebla inició sus actividades con el establecimiento de los primeros experimentos agronómicos en campos de los agricultores en 1967 y con la realización del Diagnóstico de Línea Base que sentaría las bases de comparación del desarrollo para años posteriores (CIMMYT, 1974).

En 1970 se realizó la primer evaluación *in cursu* que mostró que las semillas híbridas no mostraron diferencias significativas en los rendimientos respecto a las semillas criollas. Adicionalmente, esta evaluación reveló que no era necesaria la adopción del “paquete tecnológico” completo sino que la adopción de algunos elementos tecnológicos que tenían mucho peso en los rendimientos, tales como la fertilización y el aumento de la densidad siembra eran suficientes para elevar los rendimientos. Los resultados de la evaluación hicieron que el CIMMYT perdiera el interés en el Plan Puebla debido a que no se seguiría promoviendo la adopción de semillas híbridas ni un “paquete tecnológico” completo del tipo Revolución Verde.

### **Seguimiento en el Plan Puebla.**

La Evaluación era una de las cuatro áreas del grupo promotor del Plan Puebla. En realidad, era un área de seguimiento. A lo largo del año, esta área se dedicaba a coleccionar información sobre los diferentes elementos de la estrategia del Plan Puebla, aunque al final del ciclo agrícola tenía la mayor parte del trabajo ya que se tenían que evaluar los rendimientos de las cosechas basado en la medición de longitud y diámetro de mazorcas que alimentaba a un modelo de regresión cuadrática que había sido construido en los primeros años del Plan. Paralelamente a la estimación de rendimientos se aplicaba un cuestionario sobre la tecnología aplicada a cada uno de los dueños de las parcelas incluidas en la estimación.

Otra actividad de seguimiento fueron parcelas climatológicas que se establecieron en toda la región del PP. En ellas se cultivaba el maíz con diferentes recomendaciones tecnológicas que se mantenían constantes y en los mismos sitios, de esta manera las variaciones de los rendimientos de un año a otro se le atribuía a las variaciones del clima. De esta forma, los cambios en los rendimientos en las parcelas de los productores eran ajustados por los cambios en los rendimientos de las parcelas climatológicas.

Otras actividades de seguimiento fueron las reuniones de coordinación y las reuniones del comité consultivo del PP, en donde participaban algunos productores líderes en la aplicación de la tecnología.

### **La Evaluación Retrospectiva del Plan Puebla (pp).**

En 1982 se inició la Evaluación Retrospectiva del Plan Puebla con una encuesta sobre adopción de tecnología aplicada a 1670 productores de maíz seleccionados al azar del Censo Agrícola (Díaz, Jiménez, Laird y Turrent, 1999). El principal resultado fue la estratificación de productores de acuerdo al grado de adopción y a la prontitud de la adopción, siguiendo las propuestas de Rogers y Svenning (1973). Las seis categorías de adoptantes fueron:



1. Primeros Líderes
2. Segundos Líderes
3. Primeros Seguidores
4. Segundos Seguidores
5. Últimos Seguidores
6. No Adoptantes.

En 1983, se realizó una segunda encuesta centrada en la determinación de los ingresos de los productores del área del PP, haciendo énfasis en los ingresos y costos agropecuarios. Se tomó una submuestra de 356 unidades muestrales que incluía agricultores de los seis estratos de adoptantes. Sin embargo, como la referencia era al año 1982, que había sido un mal año agrícola por una sequía prolongada, se decidió repetir esta parte de la evaluación en 1985. Se seleccionó una segunda submuestra aleatoria del mismo tamaño que finalmente quedó definida en 329 elementos.

En 1985 se rescataron y capturaron nuevamente las encuestas de las evaluaciones de 1967 y 1970, de esta manera se tenían cuatro puntos de comparación de ingresos, cuestión no disponible en ninguna otra evaluación hecha hasta la fecha en México.

## **4. Estado Actual de la Cultura de Evaluación en América Latina**

### **4.1. El espacio de la evaluación**

A pesar de la amplia promoción del desarrollo social y económico a través de programas de intervención públicos o privados durante varias décadas, la evaluación ha tenido muy pocos espacios para ser aplicada. Existen razones estructurales, principalmente de origen político, que han impedido el desarrollo adecuado de la evaluación.

Por décadas dominaron dos tipos principales de gobiernos en los países latinoamericanos. Por un lado, por muchos años se sucedieron gobiernos populistas *sui generis* producto del ejercicio de sistemas electorales. Estos gobiernos ejercían el poder con un autoritarismo marcado para mantener el *status quo*, pero al mismo tiempo eran paternalistas para guiar a las masas populares, era frecuente observar episodios de represión de cualquier demanda social seguidos de concesiones, ejemplos claros de este sistema fueron los 70 años en el poder del Partido Revolucionario Institucional en México, los regímenes Peronistas en Argentina y el gobierno de Fujimori en Perú. Por otro lado, varios países latinoamericanos sufrieron de constantes golpes de estado dirigidos por los militares que generalmente se sucedían después de la existencia de problemas económicos o disturbios sociales de gobiernos electos democráticamente. En otras ocasiones los regímenes militares se sucedieron aun en contra de los propios regímenes militares. A finales de la década de los 1970's y la primera mitad de los 1980's, en el cono sur solo Colombia y Venezuela tenían regímenes civiles, el resto de los países eran gobernados por los militares.



En este panorama, ninguno de los gobiernos de América Latina se sentía obligado a rendir cuentas al pueblo, aun gobiernos electos democráticamente. La transparencia no era un ejercicio común a pesar de los informes de gobiernos anuales. El principal problema era la asimetría política entre un Estado fuerte y una Sociedad Civil débil. De esta forma, cualquier bien o servicio entregado por un programa de desarrollo era considerado casi como un favor del gobierno. La sociedad no podía reclamar cierto tipo de programas que transformara sus condiciones de bienestar o de producción. La burocracia gubernamental y la tecnocracia siempre sabían cuales eran las necesidades sociales y que debían hacer para mantener contentas a las clases desposeídas, no necesitaban el concurso de las mismas y hasta les estorbaban cuando éstas emitían su opinión.

En tal ambiente, que aun no ha cambiado lo suficiente, la evaluación no tuvo espacio alguno. Se le miraba como un peligro que podía transgredir el orden social que los programas sociales querían mantener. Tal parecía que el propósito de los programas de desarrollo no era promover el desarrollo social, sino darle trabajo a una pesada burocracia, quien al final era la principal beneficiada de los programas. El espacio de los programas era cooptado por los administradores de los mismos, era un reino que dominaban como verdaderos dictadores y en donde no cabían los evaluadores por ser subversivos.

En los pocos espacios donde se hacía evaluación, ésta era ejercida para mostrar solo los beneficios y señalar como se había gastado los recursos fiscales en bienes y servicios, pero jamás se mostraba si esos beneficios habían transformado las condiciones de la sociedad y, especialmente, de las clases pobres.

Durante la década de los 1990's, la evaluación ha ido ganando espacios de ejercicio, aunque dichos espacios todavía no logran ser espacios de transformación. En esta labor

#### **4.2. Dos visiones contrapuestas en el evaluación: operativos positivos y académicos negativos.**

Pasando al nivel operativo de los programas, la evaluación ha estado en medio de una disputa más amplia entre dos visiones generalizadas entre los profesionales que han estado involucrados en el desarrollo rural. Chambers (1991) señala que por un lado están los **positive practitioners** (los operativos o prácticos positivos) y del otro lado están los **negative academics** (los académicos negativos).

Los primeros, **los positive practitioners**, generalmente formados en disciplinas técnicas o biológicas, observan un beneficio en cada acción que los programas de desarrollo rural realizan. Para este tipo de profesionales, el desarrollo rural esta compuesto de muchos pequeños detalles que hay que ir resolviendo. Para ellos el desarrollo se produce haciendo y actuando, se detienen poco en pensar y trascender más allá de las relaciones coyunturales de la entrega de un bien o servicio. Generalmente, aceptan poco diálogo con los beneficiarios de los programas a pesar que hablan el mismo lenguaje de los beneficiarios. Estos creen conocer lo



que lo que los agricultores, ganaderos y cualquier sector social del medio rural necesitan. Están dispuestos al diálogo si ello está dentro de las reglas de operación del programa y rechazan cualquier intento de desvío de las normas establecidas.

En cambio los segundos, generalmente científicos sociales, observan un defecto en cada acción que los programas de desarrollo rural realizan. Para ellos, el desarrollo rural es un sistema complejo de relaciones que necesitan ser analizadas en sus partes, pero especialmente en su conjunto. Generalmente, sugieren una larga lista de pasos a seguir como medio para transformar las condiciones de la población rural. Consideran que existen múltiples factores que son necesarios de tener claros antes de iniciar cualquier acción que siempre debe estar guiada por objetivos ideales y trascendentes. Generalmente, son proclives a dialogar con los beneficiarios del programa aunque usan un lenguaje que frecuentemente limita la comunicación. Los académicos parten de la idea que son los agricultores y población del medio rural quienes deben proponer sus propias alternativas de desarrollo porque ellos mismos no las tienen claras. El diálogo que proponer con la población rural generalmente no va dirigido a fortalecer los programas sino a irlos cuestionándolos.

Durante mucho tiempo, los académicos fueron quienes se acercaron a realizar trabajos de investigación muy cercanos a ser evaluaciones o evaluaciones directamente. Durante la década de los 1970's y 1980's se generó un cuestionamiento documentado de manera muy importante a los modelos de desarrollo en América Latina, sin embargo, los académicos entraron a los programas de desarrollo como "cabras en cristalería", a criticar de manera constructiva y destructiva, a señalar defectos pero no la forma de superarlos.

Este choque tuvo una consecuencia extremadamente negativa para la evaluación y su aplicación en los programas de desarrollo rural. Los operadores eran los primeros enemigos de las evaluaciones de los académicos. Un ejemplo, importante que se dio en la década de los 1970's fue cuando Luisa Paré, investigadora de la UNAM, estudio la operación del Plan Puebla a partir de unas cuantas comunidades y a partir de una minúscula porción de agricultores quiso generalizar sus hallazgos a los 37 municipios en los que operaba el Plan Puebla con opiniones sumamente negativas de los logrado hasta ese momento, tanto así que tituló a un pequeño libro "Plan Puebla: Revoluciones verdes que no apagan revoluciones rojas". Los resultados que arrojó su estudio contradecían la amplia evaluación hecha por el equipo del Plan Puebla por la misma época (CIMMYT, 1974) y después la aún más amplia evaluación retrospectiva que se hizo entre 1982 y 1985 y que está ampliamente descrita en otro apartado de este mismo documento (Díaz, Jiménez, Lair y Turrent, 1999).

#### **4.3. Metodologías cuantitativas v/s cualitativas**

Las metodologías cuantitativas prevalecieron en las evaluaciones desde su inicio hasta que se popularizaron, especialmente la encuesta.



La encuesta ha sido usada desde el siglo pasado. Según Barbie (1990), Carlos Marx envió 25,000 cuestionarios por correo, aunque no hay constancia de cuantos cuestionarios retornaron contestados. En el Siglo XX, el U.S. Bureau of the Census popularizó las encuestas como medio de investigación demográfica y de las condiciones sociales y económicas de la población de Estados Unidos. Aunque fueron Samuel A. Stouffer y Paul Lazarsfeld quienes contribuyeron a su sofisticación.

Por muchas décadas la encuesta fue casi el único medio confiable de investigación social y de evaluación de programas sociales, sin embargo, su popularización y sofisticación hicieron que cada día se deteriorara la rigurosidad de su aplicación, a tal punto que cualquiera se sentía capaz de aplicar una encuesta sin el mínimo rigor. En la década de los 1970's se empezaron a cuestionar la validez de las encuestas principalmente por corrientes marxistas que la cuestionaban como un instrumento positivista que solo daban constancia de que la realidad existía sin explicarla. En otras ocasiones, las encuestas fueron cuestionadas solo por el hecho de la incapacidad y la falta de conocimientos para diseñarla, aplicarla y procesarla.

En la década de los 1970's, se propusieron una serie métodos cualitativos alternativos a las encuestas. Uno de las primeras propuestas que se popularizó fue la del Diagnóstico Rural Rápido (**Rapid Rural Appraisal**) que fue aplicado en algunos países de Centroamérica y África. El objetivo básico era reducir los altos costos de las encuestas masivas. En la década de los 1990's, se han desarrollado un sinnúmero de metodologías cualitativas, muchas de ellas aplicadas a la evaluación. Por ejemplo, existen varias metodologías de aplicación colectivas que se denominan auto-evaluaciones (**Self-evaluations**) que tienen como característica básica la entrevista que un facilitador hace a un grupo de beneficiarios del programa de desarrollo rural en donde no solo se busca conocer el desempeño del programa sino también diagnosticar la problemática de la comunidad y la elaboración de propuestas de desarrollo. El propósito final era la democratización de las evaluaciones y la participación de los beneficiarios en el programa (Segone, 1998). Este tipo de metodologías son muy complejas y requieren de un amplio entrenamiento y experiencia del facilitador tanto para conducir al grupo como para captar lo ahí expresado. Una de estas técnicas más usadas en evaluaciones cualitativas se le ha denominado talleres participativos FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)<sup>6</sup>.

También se han desarrollado una serie de técnicas cualitativas simples que generalmente se usan combinadas. A pesar de que Geilfus (1997) advierte que su libro sobre 80 herramientas para el desarrollo participativo que tienen una orientación cualitativa no es un recetario, los evaluadores han tomado como legítimo copiar dichas herramientas cualitativas para hacer diagnósticos, planificación y evaluación.

---

<sup>6</sup>. En algunos países de América Latina también son conocidos como DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) que solo cambia el orden de las palabras.

Sin embargo, lo mismo que sucedió con las encuestas está pasando con la aplicación de métodos cualitativos. Su popularización se ha dado a costa de la falta de rigurosidad en su aplicación y una sobresimplificación de sus procedimientos. Muchos investigadores y evaluadores consideran que saliendo con una hoja en blanco pueden coleccionar la información relevante de cualquier programa. Otros evaluadores consideran que el hecho de entrevistar a un grupo de personas sobre las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas es suficiente para derivar de ahí un juicio sobre la operación e impacto de un programa, todo ello sin una guía o un plan guía que permita de manera sistemática la recolección, procesamiento e interpretación de la información.

A pesar de que ambos tipos de métodos, cuantitativos y cualitativos, son aplicados generalmente sin seguir los lineamientos adecuados, existen excelentes evaluaciones rigurosas basadas en uno u otro paradigma, lo importante es la aplicación rigurosa de los principios que dieron origen a los métodos.

La popularización de los métodos cualitativos se ha dado entre los académicos mientras que los operadores de los programas siguen pidiendo que el evaluador cuantifique los resultados de la operación y el impacto. Por ello, las diferencias entre ambas perspectivas han hecho que surjan propuestas que combinen a metodologías cualitativas con metodologías cuantitativas (Valtierra, 1989).

#### **4.4. Carencias en la práctica de la evaluación al interior de los programas.**

La mayoría de los programas de desarrollo rural en América Latina no han practicado verdaderos procesos de evaluación. En el mejor de los casos se hacen evaluaciones **sumativas**, esto es, evaluaciones al final de los procesos de operación de los programas tomando solamente las cifras más gruesas de inversión, entrega de bienes y servicios, y suposiciones de impacto sin preocuparse de la atribución al programa. Es frecuente encontrar que en las evaluaciones se señale que se invirtió cierta cantidad de dinero, que se repartieron tanto bienes, que se atendieron a un cierto número de beneficiarios, sin embargo, en pocas ocasiones se señalan los errores de la estrategia y la operación y mucho menos se señala el impacto del programa en la vida de los beneficiarios. Se hace necesario pasar a una evaluación **formativa** que permita retroalimentar el proceso de intervención que se está realizando para mejorar la planeación, las estrategias y la operación, así como ampliar los impactos positivos del programa (Briones, 1991).

El problema inicia cuando arrancan los programas de desarrollo rural, ya que la mayor carencia de la evaluación es que no existen Diagnósticos de Línea Base lo que limita considerablemente las posibilidades de comparación con estados futuros de los beneficiarios y las regiones en donde funciona el programa (Valtierra, 1997). Se hacen a veces evaluaciones continuas durante todos o varios años de vida del programa, sin embargo, no se puede decir si el estado actual de los beneficiarios es atribuible al programa o a otras fuentes.



Otro problema importante es la carencia de un proceso de evaluación interna de los programas de desarrollo rural. Generalmente, no se incluye un evaluador en el staff de los programas de desarrollo rural. Existe un administrador, extensionistas, profesionales de capacitan a los beneficiarios, que les ayudan a mejorar su nivel de vida o de producción, sin embargo, en muy pocas ocasiones existe un profesional que conduzca procesos evaluativos de manera sistemática. Lo más que se hace es una reunión de todo el staff para analizar los problemas y obstáculos a los que se enfrentan y proponer alternativas de solución. La ventaja de un proceso de evaluación interna sobre una evaluación externa es que se conocen muchos detalles internos de los procesos que un evaluador externo muchas veces no toma en cuenta. La desventaja es que esta evaluación interna muchas veces se hace solo para justificar errores y omisiones del staff del programa de desarrollo rural y no como un proceso de aprendizaje y retroalimentación.

Un problema que parecería circunstancial y no estructural es la carencia de evaluadores con experiencia. Debido a que hasta hace poco, la evaluación tenía muy poco espacios para su aplicación, han sido muy pocos los evaluadores que han podido desarrollar cierta experiencia de teórica y práctica. Los evaluadores tuvieron que batallar por muchos años para poder realizar evaluaciones con nulos o muy escasos recursos. Lo último de lo que querían saber los directores de los programas era de una evaluación, por lo cual desalentaron cualquier iniciativa para llevar a cabo evaluaciones.

La carencia de una práctica en evaluación es todavía más grave en el campo de desarrollo rural. Otras disciplinas como la educación y la salud fueron más proclives a aceptar la evaluación y la población las reclamó con más insistencia. En cambio, los habitantes del medio rural generalmente no demandaron el rendimiento de cuentas ni la realización de evaluaciones. Esta situación ha ocasionado que no exista transparencia en la aplicación de los recursos a los programas de desarrollo rural.

La carencia de un sistema de evaluación y seguimiento (E&S) dentro de las estrategias de los programas de desarrollo rural. El sistema de E&S debe incluir un plan específico que determine que información se va a coleccionar en cada actividad de evaluación y seguimiento. Este sistema de E&S tiene que diseñar de tal forma que apoye de forma decidida al proceso de toma de decisiones. Al inicio del programa debe hacerse una predicción del desenvolvimiento del programa para identificar los momentos en que se deberá realizar la evaluación. Un sistema típico de E&S puede incluir un estudio de línea base al arrancar el programa para conocer el estado inicial de la situación de los beneficiarios directos o potenciales del Programa de Desarrollo Rural; el seguimiento de la instalación e instrumentación de la estrategia del programa durante el primer año; un sistema de seguimiento del Programa Operativo Anual (POA) que permita coleccionar de forma continua de la información *in situ* que complemente a los registros administrativos del programa para ir evaluando la operación; Evaluaciones de impacto una vez que se considere que los impactos del programa ya han madurado; Estudios de caso ejemplares que permitan extender los buenos ejemplos y reducir al mínimo los malos ejemplos de



desarrollo; Una vez que han dejado de fluir fondos se puede realizar una evaluación *ex-post* que ayude a saber si los impactos del programa han sido sostenibles sobre el tiempo aun sin los fondos que antes proporcionaba el programa y sistematizar las lecciones aprendidas. Esta parecería ser una larga lista de actividades de evaluación y seguimiento, sin embargo, cada programa deberá determinar el número y tipo de evaluaciones y seguimientos. La combinación adecuada de actividades de seguimiento y evaluación deben tener claro que las primeras deben permitir el acopio continuo de información que ayude a que el programa se mantenga dentro de lo previsto en las normas de operación y ver considerar si se está alcanzando las metas propuestas. Mientras que las actividades de evaluación se hacen de forma periódica no-continua y deben cuestionar las bases filosóficas y estratégicas de los programas. Las evaluaciones deben nutrirse del seguimiento y no deben duplicar información. El problema que se presenta en América Latina es la sobresimplificación de los sistemas de evaluación en aras de ahorrar recurso financieros, cuando en realidad se esta generando mayor dispendio al no disponer de evaluación.

El seguimiento es realizado únicamente como parte de los avances físicos del PRODER. Este consiste solo en contrastar el gasto ejercido contra el gasto planeado y determinar los porcentajes de avances físicos de la operación. El seguimiento en América Latina casi nunca se realiza con actividades *in situ*, se considera que cualquier acercamiento a conocer los resultados de la operación y el impacto deben ser partes de las actividades de evaluación y no de las de seguimiento. Se concibe al seguimiento como una simple fuente de datos administrativos y no como parte de la evaluación global del PRODER.

Una deficiencia derivada de los sistemas políticos predominantes es que los resultados de la evaluación son reportados exclusivamente a los directivos o instituciones financieras de los programas. Los beneficiarios son puestos de lado o en el mejor de los casos solo son fuente de información, pero no son considerados como sujetos que toman decisiones que afectan el curso de los programas, su operación e impacto. Los resultados de la evaluación son frecuentemente considerados como secretos de estado y solo son conocidos por los directivos del programa, los altos funcionarios de los ministerios de agricultura y, a veces, por las instituciones financieras de los proyectos. En cambio casi nunca son conocidos por los agricultores y habitantes rurales que son sujetos del programa. Casi nunca se prepara un documento de resultados de la evaluación dirigido a los productores para que de manera simple y rápida conozcan los resultados y analicen su participación en el mismo.

Finalmente, la mayor carencia de los programas de desarrollo rural en relación a la evaluación es que las decisiones se toman en todos los niveles sin hacer uso de la información y los juicios derivados de la evaluación. No se trata de que la evaluación supla al proceso de toma de decisiones sino que la retroalimente. Por ello, las decisiones relativas al PRODER son basadas en la intuición, las preferencias y suposiciones sin fundamento en información analítica.

## 5. El Arte y la Cultura de la Evaluación a través de un Recorrido por algunos Países de América Latina<sup>7</sup>

En esta sección se van a analizar algunos casos selectos de países de América Latina.

### Argentina<sup>8</sup>

En Argentina no existe una cultura de la evaluación como medio para identificar problemas, desvíos o ineficiencias a mejorar.

Cuando existe evaluación se remite a la relación entre lo planificado y ejecutado en términos financieros y desvíos, generalmente derivados de problemas de recursos financieros, los que tampoco se corrigen.

Cuando hay evaluaciones más serias- común en los programas con financiamiento internacional- los problemas identificados, así se corrijan, suelen usarse para calificar e inclusive, **descalificar**. Este último comportamiento tiene bastante importancia en el sostenimiento de una cultura en la que la evaluación se evite, ya que los hechos muestran riesgos posteriores en vez de ser tomados como procesos de mejoramiento de calidad.

Pero la cuestión se concentra en que no existe una cultura de planificación. Y esto está ligado a las incertidumbres presupuestarias y a la falta de rigor y continuidad en las gestiones políticas que trabajan siempre en la coyuntura y no se toman los tiempos necesarios para transformar las decisiones políticas en objetivos y metas que puedan luego ser evaluados.

Un ejemplo de lo señalado es el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El INTA tradicionalmente ha formulado sus programas bajo la metodología de Marco Lógico tal como lo exigen las entidades financieras internacionales, con lo que contando con los Indicadores Objetivos y los Medios de Verificación explicitados, es posible realizar algún tipo de evaluación. Pero en los últimos años han trabajado en cuestiones más coyunturales y con exigencias en resultados puntuales por lo que han dejado la Planificación reducida a una mera enunciación de objetivos, con lo que es muy difícil implementar un proceso de evaluación sobre este tipo de programas.

En el caso de los gobiernos provinciales, en la actualidad no existen programas provinciales de desarrollo rural redactados ni en ejecución. Sólo existen o se diseñan herramientas tales como créditos para asistir en el aspecto financiero a los productores. En vistas de esto la evaluación no existe. Sólo se cuantifican la

---

<sup>7</sup>. Las opiniones y datos emitidos en este apartado fueron tomados de los trabajos entregados por los estudiantes del curso "Evaluación y Seguimiento de Programas de Desarrollo Rural" impartido bajo el auspicio del proyecto FODEPAL. Se omite la información sobre México ya que se habla ampliamente sobre la misma en varios apartados del presente documento.

<sup>8</sup>. Información proporcionada por la estudiante del curso Claudia Mundet.

cantidad de productores asistidos pero nunca se está en condiciones de evaluar ya que no se plantean metas iniciales.

### **Colombia<sup>9</sup>**

Colombia al igual que México han sido los países en donde más experimentos de desarrollo rural se han realizado. Ambos países también comparten una limitada acción para el ejercicio de la evaluación.

Las evaluaciones sobre Programas de Desarrollo Rural en Colombia están en una etapa de incubación. Es muy común ver apuestas interesantes en términos de evaluar efectos e impactos de proyectos específicos, más no así de Programas de cobertura Nacional o Regional, y más cuando el tema recursos públicos es uno de sus componentes. En este sentido, es necesario fortalecer una verdadera cultura de evaluación en dichos Programas, para que se incorpore un sentido social a la evaluación, de cómo se ha dado respuesta efectiva a las demandas de los beneficiarios. Sin embargo, el marco institucional existente es precario, pues la idea más arraigada de lo que es una evaluación, es al estilo Contraloría General, en donde el tema fiscalización es preponderante y en donde sólo se busca dañar a las entidades evaluadas, sin mucho conocimiento técnico y con una arrogancia institucional que afecta una verdadera sinergia que propenda por mejores resultados y mejor información para futuros proyectos.

En proyectos que se ejecutan con fondos de inversión extranjera, las evaluaciones se quedan cortas ya que en muchos casos el éxito o fracaso de un proyecto se mide por presupuesto ejecutado. En este caso, las misiones de evaluación (de término medio o final), se realizan en tiempos tan cortos que los evaluadores (algunos extranjeros), no alcanzan a comprender y contextualizar los procesos.

En Colombia debe profundizarse más la evaluación que integre los componentes cuantitativos como cualitativos. Es necesario avanzar en la definición de indicadores de cambio social que sean cuantificables y medibles en tiempo y calidad.

En 1999, un caso importante de evaluación desarrollado en Colombia fue la evaluación nacional del Programa nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA). Al inicio de la evaluación se junto al staff central del programa, a los operadores regionales, a investigadores participantes de proyectos PRONATTA y a consultores internacionales para ir definiendo los términos de la evaluación. Se observó que los miembros del staff y los investigadores tenían una idea muy remota de lo que era una evaluación. A pesar que existían algunos mecanismos de evaluación y seguimiento como:

- **Monitoreo de Proyectos:** Se recolecta la información necesaria para establecer el grado de avance de los proyectos, el cumplimiento de sus actividades y de los resultados esperados, los problemas presentados durante su ejecución, y la aprobación de desembolsos.

---

<sup>9</sup>. Información proporcionada por la estudiante del curso Liz Serrano. Y la consultoría del autor de este trabajo para la evaluación del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agrícola (PRONATTA).

- Sistema de Alertas: Los espacios de trabajo y verificación de esta estrategia son el Comité de Modificaciones, las visitas de control de adquisiciones, las visitas de verificación de avance y cumplimiento y las visitas estratégicas a los proyectos.
- Evaluación Final de los Proyectos: Sirve para determinar el grado de cumplimiento alcanzado frente a los objetivos de los proyectos, así como los atributos a las opciones tecnológicas que fueron generados, ajustados y/o transferidos, y establecer las complementariedades que requieren los proyectos o las opciones tecnológicas para alcanzar su más alto grado de desarrollo y potenciar el impacto de los mismos. De manera complementaria, se realizan actividades de entrega y socialización de resultados, en los cuales se propician espacios de discusión, intercambio de información y se favorece el control social a la inversión de recursos públicos.

A pesar que declaraba que tenía sistemas de evaluación de impactos, cuando se diseñó la evaluación se eludió el problema de la adopción de la tecnología y la transformación de la adopción en mejoras en la producción y el bienestar de los beneficiarios. A toda costa se intento poner como punto central una estrategia innovadora del ejercicio eficaz de los fondos públicos y se minimizó la posibilidad de evaluar el impacto en los beneficiarios directos y potenciales. De cualquier forma, constituyo un inicio adecuado para recapacitar sobre las necesidades de transformar la cultura de las instituciones para hacerlas más proclives a aceptar la evaluación y el monitoreo, como ellos llamaron al seguimiento.

### **Chile<sup>10</sup>**

Chile es uno de los países de América Latina en donde se han aplicado más ampliamente la evaluación y el seguimiento de programas gubernamentales, incluyendo los relacionados con la agricultura y el desarrollo rural.

A partir del año 1997 el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex-post de programas públicos a través de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Su objetivo es disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos. Esta iniciativa forma parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, dejándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución. Desde su creación se han evaluado 132 programas públicos.

La Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) cuenta con un Comité Interministerial, el que tiene por objeto asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que conforman el comité y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo. Este Comité está conformado por un

---

<sup>10</sup>. Información proporcionada por el estudiante del curso Benito Maya



representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por esta última cartera.

Las evaluaciones son realizadas por paneles evaluadores constituidos por tres profesionales externos al sector público, quienes tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda. La selección de los evaluadores se realiza cada año mediante un riguroso análisis técnico a partir de una convocatoria pública a incorporarse en el Sistema de Información para la Selección de Consultores del Programa. El proceso de selección considera básicamente las competencias de los profesionales en el área de evaluación y en el área de intervención del programa.

### **Características de las evaluaciones**

- El proceso de evaluación está ligado al proceso presupuestario.
- Basada en instrumentos complementarios.
- Busca adecuarse a las necesidades de información para la toma de decisiones.
- Foco en el congreso como representación ciudadana.
- Resultados públicos.
- Se relaciona al proceso de gestión y evaluación del desempeño.
- Importancia del uso de la MML (Matriz Marco Lógico).
- Busca darle transparencia a la gestión pública (con informes públicos, con la contratación de consultores externos, etc.).

### **Principales logros hasta el momento:**

- Sistema en plena operación.
- Costo moderado.
- Genera información útil y oportuna para la toma de decisiones.
- Ha fortalecido la focalización de los programas.
- Ha permitido el desarrollo de la CULTURA DE LA EVALUACION en el sector público.
- Su relación con el presupuesto permite dar estabilidad económica a los programas sociales.

### **Limitaciones y desafíos:**

- Cobertura: integración de rezagados, necesidad de reforzamiento legal.
- Participación de beneficiarios: ampliar con evaluaciones de impacto e indicadores de calidad.
- Desarrollo metodológico de evaluaciones de impacto: grupos de control, métodos experimentales.
- Rigurosidad en la entrada de nuevos programas.
- Transectorialidad, integración, coordinación.

## Venezuela<sup>11</sup>

En 1995, se realizaron cuatro eventos para analizar la evaluación y el seguimiento de 12 proyectos agrícolas y de desarrollo rural realizados en Venezuela. Como resultado de los eventos Rigoberto Rivera y Héctor Herrera<sup>12</sup> concluyeron que:

1. No había, de parte de los directivos de proyectos participantes en los eventos, conocimientos mínimos sobre la literatura actual o pasada en teoría y metodología de evaluación. Los pocos conocimientos existentes provenían de manuales simples o guías de evaluación proporcionados por las agencias de financiamiento, los cuales eran aplicados mecánicamente.
2. Las agencias ejecutoras de los proyectos no tenían criterios para evaluar las consecuencias posibles, positivas o negativas, que se esperaban obtener con las actividades en las familias y comunidades beneficiarias y, menos aún, respecto de los posibles impactos en el entorno socioeconómico en el cual los proyectos eran llevados a cabo.
3. La mayoría de los proyectos analizados carecían de un sistema de monitoreo y evaluación para medir en forma sistemática el desarrollo del mismo. Cuando lo tenían, se limitaban a medir los productos de las acciones en términos cuantitativos y sobre los aspectos financieros, pero sin mayores consideraciones de los efectos y de los impactos, tanto inmediatos como globales.
4. En cuanto al enfoque de evaluación, se ha encontrado excesiva preocupación por enfatizar aspectos de la implementación y menor énfasis en los procesos de generación de resultados, a la sustentabilidad del proyecto y a su capacidad para producir los impactos esperados.
5. La baja capacidad de poder implementar procesos de evaluación satisfactorios es lo que ha producido un cierto nivel de desprestigio de esta actividad y la poca importancia que le asigna en la ejecución de los proyectos aún cuando en el diseño de los mismos se haya justificado suficientemente la necesidad de su implementación.

## Perú<sup>13</sup>

De acuerdo a esta estructura de planificación, el esfuerzo se ubica en el Plan operativo anual (POA) y el reporte de informes trimestrales de su ejecución (con indicadores de insumo y producto). En un segundo nivel, se ubican los planes estratégicos institucionales (PEI), los cuales presentan un sistema de reportes de avances semestrales que deben incluir indicadores de insumo, producto y resultados).

En un tercer nivel, se encuentran los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los cuales incluyen indicadores de insumo, producto, resultado e impacto.

---

<sup>11</sup>. Información proporcionada por la estudiante del curso Alba Delgado.

<sup>12</sup>. Rigoberto Rivera A. y Hector Herrera. 1998. Manual de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural. CIARA-FIDA-CAF. Editorial Fundación CIARA. Caracas, Venezuela.

<sup>13</sup>. Información proporcionada por el estudiante del curso Engelbert Barreto.



En la concepción del sistema de planificación del Estado peruano los indicadores de insumo, producto y resultados tienen que reportarse cada dos meses y los indicadores de impacto semestralmente. Sin embargo, en la actualidad se realizan un solo reporte cada 6 meses.

La evaluación es casi inexistente, siendo sus principales limitaciones la falta de desarrollo de indicadores de resultado e impacto, a lo que se agrega la ausencia de un sistema organizado de recolección de información (para lo cual no existe soporte ni capacidades institucionales). Esta situación es menos evidente en ciertos programas que cuentan sobretodo con financiamiento externo o que han tenido financiamiento externo en los años anteriores. Observándose la concentración de la labor en el monitoreo o seguimiento de acciones (indicadores insumo-producto) con la cual funcionan el Ministerio y los órganos que lo conforman, así como sus planes, programas y proyectos.

Asimismo, por más que se reconoce la importancia de la evaluación, esta no se ha desarrollado y el potencial desarrollo que pueda lograr, tiene como principal causa la presión de instituciones externas que financian las acciones del sector (Ministerio de Economía y Finanzas y las agencias de cooperación<sup>14</sup>). Los técnicos encargados reconocen su importancia, sin embargo se han limitado a las labores de seguimiento periódico y a la generación de informes de coyuntura sobre esta información que recolectan.

## Bibliografía

- Barbbie, Earl. 1990. *Survey Research Methods*. Wadsworth Publishing Company. Belmont, California. 395 p.
- Barking, David y Timothy King. 1978. *Desarrollo económico regional por cuencas hidrológicas*. Ed. Siglo XXI. México, D. F.
- Briones, Guillermo. 1991. *Evaluación de programas sociales*. Ed. Trillas. México, D.F. 266 p.
- Casley, Dennis y Denis Lury. 1982. *Manual para el seguimiento y evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural*. Mimeógrafo. Banco Mundial. 179 p.
- Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). 1974. *El Plan Puebla: Siete años de experiencia: 1967-1973*. El Batán, Ed. de México. 127 p.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. Ed. Siglo XXI. México, D.F. 318 p.

---

<sup>14</sup>. Los programas que funcionan con recursos de la cooperación cada cierto tiempo tienen una evaluación externa que incluye en muchos casos indicadores de resultado e impacto, pero funcionan más para dar cuenta a la agencia financiera que como instrumento de gestión.



- Cernea, Michael. 1979. **La cuantificación de los efectos de los proyectos: La vigilancia y la evaluación en el proyecto de desarrollo rural PIDER-México**. Documento de trabajo No. 332. Banco Mundial.
- Chambers, Robert. 1991. **Rural Development: putting the last first**. Ed. Longman Scientific and Technical y John Wiley and Sons Inc. Nueva York. U.S.A. 246 p.
- Chambers, Robert. 1994. **Challenging the Professions: frontiers for rural development**. Intermediate Technology Publications. Londres, U.K. 143 p.
- Díaz, Heliodoro, Leobardo Jiménez, Reggie Laird y Antonio Turrent. 1999. **El Plan Puebla: Análisis de una Estrategia de Desarrollo de la Agricultura Tradicional**. (Esteban Valtierra editor e investigador) Colegio de Postgraduados. Montecillo, Edo. de México. 174 p.
- Geilfus, Frans. 1997. **80 Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación**. Coedición IICA-SAGAR. México, D.F. 208 p.
- Lacroix, Richard. 1985. **Integrated Rural Development in Latin America**. Working paper Num. 716. Banco Mundial. 81 p.
- León, Aurelio, Leobardo Jiménez, Esteban Valtierra y Miguel Escalona. 2000. **Manual de Evaluación Regional. Proyecto de Manejo Sostenible de Laderas**. Reporte Técnico. Colegio de Postgraduados. Banco Mundial, SAGAR y Gobierno del Estado de Oaxaca. Montecillo, Estado de México. 112 p.
- León, Aurelio, Martín Hernández, Esteban Valtierra, Anibal Quispe, Oscar Figueroa, Felipe Nuñez, Leobardo Jiménez. 2000. **Diagnóstico Socioeconómico (Línea Base) del Municipio de Concepción Pápalo, Región Cuicateca**. Reporte Técnico. Colegio de Postgraduados. Banco Mundial, SAGAR y Gobierno del Estado de Oaxaca. Montecillo, Edo. de México. 57 p.
- Miller, Eric. 1975. **El desarrollo rural integral**. Fondo de Cultura Económica.
- Orive, Adolfo. 1970. **La irrigación en México**. Ed. Grijalvo. México, D.F.
- Reyes-Osorio, Sergio, *et al.* 1978. **La estructura agraria y el desarrollo agrícola en México**. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1174 p.
- Rogers, Everett y Lynne Svenning. 1973. **La modernización entre los campesinos**. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 434 p.
- Rossi, Peter H. y Howard Freeman. 1989. **Evaluación: Un enfoque sistemático para programas sociales**. Ed. Trillas. México, D.F. 293 p.
- Segone, Marco. 1998. **Evaluación democrática**. Documento de trabajo No. 3. UNICEF. Santa Fé de Bogota, Colombia. 69 p.
- Valtierra, Esteban. 1989. **Métodos y técnicas empleadas en Investigación Evaluativo de Programas de Desarrollo Agrícola Regional**. Tesis de Maestría. Centro de Estudios del Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados. Montecillo, Edo. de México. 273 p.



Valtierra, Esteban. 1997. ***Impact of Large Irrigation Projects on Participant Ejidatario-Farmers over Time: The Panuco River Irrigation Project between 1987 and 1995***. Tesis Doctoral. Department of Resource Development. Michigan State University. East Lansing, Michigan. U.S.A. 138 p.

Valtierra, Esteban, *et al.* 1999. **Manual de Evaluación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural**. SAGAR y Colegio de Postgraduados. Montecillo, Edo. de México. 160 p.

Weiss, Carol. 1987. ***Investigación Evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción***. Ed. Trillas. México, D.F. p. 183.