

**“Sensibilizando y aprendiendo participativamente: el Sistema de Seguimiento y Evaluación del PROSALAFa”
(Venezuela)¹**

Introducción

Con la finalidad de dar respuesta a los problemas relacionados con la pobreza rural, la dispersión de los habitantes en un territorio caracterizado por escasísimas precipitaciones y degradación progresiva de los suelos, dedicado a la cría extensiva de caprinos, en el año 1990, se diseñó el Proyecto de Apoyo a los Pequeños Productores y Pescadores Artesanales de las Zonas Semiáridas de los estados Lara y Falcón (PROSALAFa), por parte del Gobierno de Venezuela (GOV), del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). La Agencia Ejecutora del Proyecto es actualmente la Fundación para la Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA) la cual sustituyó al Instituto de Crédito Agrícola y Pecuário (ICAP) desde 1999, ante el cierre de este último organismo. La Fundación CIARA está adscrita al Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), el cual está bajo la tutela del Ministerio para la Economía Popular (MINEP)

El Objetivo General de PROSALAFa es “elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y pescadores de las zonas del proyecto y al mismo tiempo promover el ordenamiento racional de los recursos naturales”².

La efectividad del Préstamo se concedió en mayo de 1993 y en ese mismo lapso, se inicia la ejecución, contemplándose su culminación para 1999, en ese año y posteriormente, se concedieron tres extensiones³, por lo que la fecha de cierre del Contrato de Préstamo corresponde a diciembre del año 2004.

La población atendida es de 6.400 familias, superando lo previsto inicialmente en el Informe Ex Ante (5.185 familias) y sus acciones se han ido construyendo bajo la coexistencia con los cambios de enfoques de desarrollo y paradigmas, en la última década en relación a los proyectos de desarrollo, por ejemplo: i) de la ejecución directa hacia la co-ejecución incorporando a organizaciones especializadas, incluyendo organizaciones de base comunitaria; ii) de la atención según la oferta del proyecto hacia la atención según la demanda de los/as usuarios/as; iii) de la concentración hacia la descentralización de decisiones y responsabilidades de SyE; iv) del suministro hacia el uso de la información como aprendizaje y mejoramiento de las acciones que orienten la gestión y el impacto del proyecto.

Durante el desarrollo del Proyecto han pasado cuatro Presidencias, un número mayor de Ministros del área competente, cambios en las autoridades estatales y municipales, estrechez presupuestaria que obligaron a operar con recursos muy inferiores y cambios en

¹ El documento fue redactado por la consultora Rosmary Gonzalez Mariño y la Ing^o Alba Mary Delgado Cuicas, Responsable de la USE de PROSALAFa.

² Los Componentes: i) Manejo de aguas y suelos, ii) Apoyo a la producción, y iii) Crédito

³ Corresponden con 1999-30/06/2002, 01/07/2002-30/06/2003 y 01/07/2003-31/12/2004

el marco constitucional y legal, que incorporan al desarrollo rural como unas de las responsabilidades del Estado⁴.

El Proyecto ejecutó en función a una oferta de servicios dirigido a los/as usuarios/as y a partir de la segunda extensión, el Proyecto reajusta sus estrategias, realiza una reducción de personal y pasa de hecho, a ser una Unidad Gerencial del Proyecto (UGP) sin ejecución directa en campo, coordinando sus acciones mediante coejecución con Asociaciones de Promotores Campesinos y Asociaciones Civiles Prestadoras de Servicio⁵ (en lo adelante coejecutoras), a quienes se les transfiere decisiones y responsabilidades de ejecución, así como las relacionadas con la planificación, seguimiento y evaluación. En ese mismo año, el jefe de la Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación (UPSE) asume la dirección del Proyecto.

Se inició un proceso de sensibilización, capacitación y reforzamiento para la formación de una cultura de evaluación e implementación de un Sistema de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización Participativo (SPSESP), dirigidos a los/as usuarios/as, organizaciones comunitarias, coejecutoras e instituciones vinculantes, por ejemplo realización de talleres, mesas y reuniones con el objetivo de acordar pautas, definiciones, y alcance para participar y realizar la planificación, el seguimiento y la evaluación de sus acciones y la de otros. Al tiempo se creó un espacio denominado Comité de SyE, integrado por representantes y asistentes técnicos/as de las coejecutoras y técnicos/as del proyecto, así como, la incorporación en su accionar, de otros mecanismos como ejemplo la descentralización de responsabilidades de PSyE, claramente señaladas en los convenios de coejecución, que implica por ejemplo generar, analizar y usar la información para tomar decisiones dirigidas a mejorar los procesos y fortalecer los aprendizajes.

En las siguientes líneas se aborda el camino transitado que permitió a PROSALAFA incorporar el enfoque participativo en la planificación, seguimiento, evaluación y sistematización, así como, iniciar un proceso de sensibilización y reflexión sobre la cultura de la evaluación desde la perspectiva del mejoramiento y generar nuevos aprendizajes, que se fortalecerá en el nuevo proyecto (PROSALAFA II⁶)

La situación inicial

En la implementación del Proyecto, se estableció una Unidad de Programación y Seguimiento (UPS), con un presupuesto anual promedio de USD 53.000, utilizándose para el año 1999, un equivalente al 33,4%. El rol se centraba en el suministro de información a la Dirección del Proyecto, relacionada con la planificación anual elaborada centralizadamente y en colaboración con los componentes y el seguimiento estaba dirigido al cumplimiento de las metas físicas. La composición del personal se caracterizaba por profesionales del sector agrícola (agronomo y veterinario). La elaboración del presupuesto

⁴ Informe de Evaluación Intermedia. Misión de Evaluación del FIDA. Noviembre, 2002, página 10

⁵ Las Asociaciones Civiles Prestadoras de Servicio fueron constituidas por personal técnico que egresó (año 2002) del proyecto en el proceso de reducción de personal, debido a la culminación y fase de cierre del proyecto

⁶ El 18 de diciembre del 2003 el FIDA aprueba el préstamo para el financiamiento parcial del Proyecto en los términos negociados con el Gobierno de Venezuela. La duración es de seis años. Se estima iniciar en el segundo semestre del 2005

y la información sobre gastos y financiamiento de la UPS estuvo a cargo de la Unidad de Administración.

El seguimiento se realizaba mediante el procesamiento manual y análisis de la información, que era levantada y suministrada por los técnicos/as contentiva de actividades ejecutadas, lugar, usuarios/as y cobertura, sin retroalimentación de los resultados. La responsabilidad de seguimiento era exclusiva de la UPS, la capacitación se concentró en el jefe de la Unidad con poca trascendencia al resto del personal. Aún cuando existían acciones, según el Director Rafael Rangel, “... para vincular el SyE en todo el equipo no se lograba involucrar y comprometer realmente, menos a los/as usuarios/as. Los informes sólo servían para cumplir compromisos contractuales y no como herramientas de gestión y toma de decisiones”.

En palabras de la encargada de la UPSE, Alba Delgado, “... el seguimiento estaba más dirigido a controlar, por ejemplo existía un formato <hoja de visita>, cuya utilidad era para realizar trámites administrativos, lejos de ser diseñada y considerada para reflexionar sobre los logros obtenidos de la actividad ejecutada”.

Al quinto año (1998), se diseñó un sistema computarizado de información⁷, compuesto por formatos que registraba a nivel de productor y sector/caserío, basado en indicadores de productos, efectos e impacto, cualitativos y cuantitativos y los reportes de salida numéricos y gráficos. Fue un paso importante, sin embargo no se implementó en su totalidad, entre las razones: i) en la fase de su diseño no se consultó el contenido y las necesidades a los/as usuarios/as del mismo; ii) no se validó el proceso de almacenamiento y uso de sus reportes en función a las necesidades del proyecto; iii) no se capacitó suficientemente al personal sobre el uso del sistema y iv) no se suministraron los equipos de computación necesarios para automatizar la información.

Las evaluaciones previstas fueron las externas ejercidas bajo la responsabilidad de consultores, misiones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre las cuales se encuentran el estudio de base, la evaluación funcionamiento institucional de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) y de las instituciones participantes, la evaluación de medio término y la preterminal, quedando por ejecutarse la evaluación de efectos e impacto del proyecto, prevista para el 2005.

Desde sus inicios la gerencia del proyecto apoyó la participación en eventos que más adelante propiciaron mejoras en el sistema y en la realización de consultorías (1997) por ejemplo una de ellas, abordó el enfoque del marco lógico, partiendo de la revisión y ajustes de los indicadores y objetivos, y coordinar las acciones del y entre los Componentes⁸. Entre los resultados obtenidos se encuentra: i) que el personal técnico del proyecto se capacitó en el enfoque sistémico (acciones-producto-objetivo-propósito), y ii) un conjunto de indicadores y un sistema complejo, que limitó el alcance en la utilización de los mismos.

⁷ Sistema de Información para la Planificación, Seguimiento y Evaluación del PROSALAF (SIPSE)

⁸ Un Componente es un “elemento o parte de un Programa o Proyecto, generalmente con objetivos específicos”. Tomado Breve Guía. Conceptos Claves de SyE de Programas y Proyectos”. PREVAL, 2004

Proceso y resultados del sistema

Durante la primera extensión del proyecto, en el marco de los ajustes y cambios en la estructura, se profundiza el interés en el tema y en la necesidad de contar con información precisa y oportuna, concretándose en mayor apoyo de recursos, estimulando la innovación, participando en eventos particularmente los del Programa Regional para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA (PREVAL) y del Programa Regional de FIDAMERICA, realizando actividades de capacitación con los/as técnicos/as y usuarios/as, así como de otras instituciones. Aunado a esto, se encuentra la aplicación por parte de la misión de evaluación intermedia, dirigida por la Oficina de Evaluación del FIDA, del nuevo enfoque de evaluación entendida como "...el aprendizaje sistemático y operacional"⁹ en el marco de una eventual formulación y ejecución de una segunda etapa del proyecto. Todo ello, permitió en forma progresiva fortalecer el tema del SyE dentro del proyecto, las coejecutoras y en otras instituciones públicas.

Entre los resultados señalados por la Misión Intermedia vinculados con el SyE se encuentra que el proyecto "... ha desarrollado un adecuado esquema de formulación de planes operativos anuales, en los que desagrega las actividades por sujeto de atención hombres y mujeres, asignando recursos financieros y técnicos y determinando claramente en términos cuantitativos los alcances en cada uno de las componentes"¹⁰. Sin embargo, "... la disponibilidad de información sobre ingresos individuales y agregados es limitada y esto impide fundamentar con rigor una cuantificación de los impactos agregados del proyecto."¹¹

Tomando en cuenta las acciones emprendidas y las recomendaciones de la Evaluación Intermedia, a partir de la segunda extensión, la Unidad de Programación y Seguimiento pasa a denominarse como Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación (UPSE), e inicia un conjunto de acciones, en el marco de la recomendación dada por la Misión Intermedia para "...contar con una Unidad plenamente en funciones y ejecutando varias actividades aún inconclusas (...) que pueda completar los registros de seguimiento e impactos del proyecto y (...) estudios que sirvan, como insumos para la formulación de una segunda etapa, y como insumos conceptuales para la formulación de futuros proyectos en el país"¹².

Vinculado con lo interior, se encuentra el fortalecimiento de las capacidades y el interés de los/as encargados/as de la UPSE, así como apoyo de la gerencia, reforzándose "las acciones para extender el SyE al resto del equipo, por ejemplo mejorando los informes y lográndose gradualmente incorporar el conocimiento y aplicación práctica"¹³.

En este sentido, las acciones para contar y usar el SyE como herramienta de gestión participativa, así como, iniciar el proceso de incorporarlo como una responsabilidad de todos/as, han estado dirigidas a:

⁹ Consocio Central de Aprendizajes. Nuevos Procesos de Evaluación del FIDA, página 1,2000

¹⁰ Informe de Evaluación Intermedia pp. 25

¹¹ Informe de Evaluación Intermedia pp. 25

¹² Informe de Evaluación Intermedia pp. 48

¹³ Entrevista Ing. Rafael Rangel, 14/04/05

1. **Involucrar a los miembros de las organizaciones comunitarias, personal de las coejecutoras y del proyecto**, sobre la importancia del SyE y el rol de la USE, partiendo de identificar a los actores y sus responsabilidades en el levantamiento, procesamiento, análisis y toma de decisiones así como sus necesidades de información, sus fuentes y la frecuencia que se requieren. Asimismo se validó y ajustó los formatos para recopilar información y elaborar informes, lográndose automatizar el procesamiento, haciéndose más sencillo y ágil. Todo ello fortaleciendo las capacidades para asumir y ejercer el rol de SyE, mediante eventos de capacitación como talleres, cursos, charlas, etc.
2. **Implementar mecanismos de toma de decisiones:** se creó el Comité de SyE como instancia de reflexión sobre los avances y se descentralizaron las responsabilidades de PSyE en las Asociaciones de Promotores Campesinos y en las Asociaciones Civiles Prestadoras de Servicios. Todo ello en el marco de una mayor identificación por parte del personal del proyecto de los productos, efectos e impactos e incorporados en los convenios¹⁴, así como los mecanismos de seguimiento. Acciones de retroalimentación de los resultados, a través de mesas de trabajo con representantes de las coejecutoras y los/as usuarios/as, donde se hace un análisis sobre los logros, las limitaciones y realizan recomendaciones para el POA del año siguiente, socializándose los resultados mediante talleres con representantes de las coejecutoras y los/as usuarios/as, en éste último caso mejoraron las estrategias para fortalecer la comunicación. Todo ello habiendo elaborado un Plan de SyE.
3. **Acuerdos con PREVAL y FIDAMERICA.** En el primer caso para capacitar y asesorar en la implementación de un Sistema PSES se fortalecieron las capacidades del personal del proyecto y se incorporaron en determinados eventos a los usuarios/as, promotores/as campesinos y personal de las coejecutoras. En el segundo caso, para las sistematizaciones de cuatro experiencias, las cuales han sido relevantes para la ejecución.

Estas acciones han permitido que el seguimiento, ya no sea exclusivo de la UPSE, se realiza desde varios niveles según sus competencias, por ejemplo los jefes/as componentes realizan el seguimiento de las acciones previstas en los convenios suscritos con las coejecutoras.

Se realizan evaluaciones internas, incorporando el enfoque participativo, donde participan los distintos actores del Proyecto (usuarios/as, coejecutoras, instituciones vinculadas y del proyecto). En las evaluaciones realizadas los énfasis han sido distintos. Por ejemplo, una evaluación estuvo relacionada con las acciones de mejoramiento aplicando técnicas

¹⁴ Por ejemplo a nivel de efectos se espera que “Fortalecer las aptitudes y actitudes empresariales de los administradores (junta directiva) de las organizaciones”, en la práctica existen dificultades para realizar el seguimiento a los logros obtenidos con las acciones emprendidas.

participativas y otra, se centro en el avance en el cumplimiento de las acciones previstas en los convenios.

La Evaluación de Efectos e Impacto, se realizará en forma participativa a partir del mes de mayo del presente año, para lo cual han realizado talleres preparatorios y la misma se efectuará en dos fases, en una se contratará a una institución pública regional¹⁵ para efectuar la encuesta socioeconómica que tomará como insumo el Estudio de Base, y la otra, la ejecutará la UPSE con el apoyo del PREVAL, facilitando las técnicas cualitativas participativas. Ambas fases toman en cuenta, de acuerdo a la naturaleza del proyecto, los indicadores del Sistema de Gestión de los Resultados e Impactos (RIMS)¹⁶ para los proyectos FIDA y serán sistematizadas con el objeto de que sea de utilidad para el cierre del proyecto.

El financiamiento de las actividades proviene de lo previsto inicialmente para la Unidad, ejecutándose un 80,32 % de lo establecido para gastos operativos, así como con recursos del Componente de Apoyo a la Producción.

Balance de los resultados obtenidos

Las acciones emprendidas han permitido que las familias y las comunidades, apoyándose en las Asociaciones de Promotores, Asociaciones de Base y Asociaciones Civiles Prestadoras de Servicio, incidan en el accionar del proyecto y que sean consideradas sus demandas en la planificación y en la ejecución.

Los ajustes y las acciones emprendidas por la UPSE, estuvieron acompañados del apoyo de la gerencia expresado en el compromiso de asumir la importancia de implementar un Sistema PSES, en la asignación de recursos humanos y financieros, en este último caso, hasta de otro componente, por una parte y por la otra, en el interés y compromiso asumido por los actores entre los cuales se encuentran, personal del proyecto, Comité de SyE, las Asociaciones de Promotores Campesinos, Asociaciones de Base y Asociaciones Civiles Prestadoras de Servicio.

Entre las limitaciones durante el proceso de implementación del Sistema de PSES, se encuentran: i) la falta de sistematicidad y disciplina en la toma de información primaria, que requirió un proceso de sensibilización para que se comprometieran a entregar una información continua y confiable; ii) el hecho de no existir metas compartidas en los planes operativos anuales, sobre los avances esperados en efectos e impactos, con indicadores y mecanismos de medición bien definidos y iii) ausencia de experiencia en la elaboración de términos de referencia por parte de la UGP y de las coejecutoras.

¹⁵ Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO)

¹⁶ El Sistema incluye “un menú de indicadores para medir e informar sobre el desempeño de los proyectos impulsados por el FIDA – en términos de actividad, producto e impacto ...proporciona un marco para la presentación sistemática de informes de los proyectos al FIDA, y del FIDA a sus órganos de gobierno”. Tomado: Información Básica y Herramientas para informar sobre los resultados de los Proyectos, FIDA, 2004

Han existido dificultades que tienen que ver, por ejemplo, con la implementación de estrategias que permitan i) “acelerar” el proceso sin sacrificar su calidad para que exista una igualdad y equidad en el uso del SyE en los actores del proyecto y ii) en algunos casos, responder a los requerimientos que se realizan bajo presiones, sin que altere los pasos dados sobre la sensibilización y puesta en práctica de una cultura de evaluación centrada en el mejoramiento y el aprendizaje.

En el marco de lo anterior, la reflexión apunta sobre lo que ha ocurrido. La incorporación de la evaluación participativa como un proceso cotidiano, bajo el enfoque de la responsabilidad -que implica identificar los problemas y las acciones de mejoramiento- no se ha logrado inmediatamente. De acuerdo a los testimonios, existe resistencia y prejuicios en términos generales, con énfasis en los técnicos/as y profesionales por no valorar las fortalezas y capacidades que tienen en sí mismo y de los otros (en especial de las comunidades rurales, promotores/as campesinos) para participar, proponer, tomar decisiones, realizar seguimiento y asumir responsabilidades. Y por el contrario, apertura de los/as usuarios/as y promotores/as campesinos en participar y aprender, fortaleciéndose sus capacidades para mejorar su desempeño y apoyar el de los otros.

Según lo señalado por la encargada de la UPSE, Alba Delgado “aún queda mucho por hacer ... pero el gran salto está en la mente de cada uno de nosotros, sobretodo en los niveles técnicos y gerenciales, para reconocer el rol central de las comunidades, organizaciones y familias beneficiarias y su legítimo derecho de decidir sobre las acciones a ejecutar, sobre los recursos disponibles y sobre la responsabilidad en la administración de los mismos”.

Por lo cual, a partir de las lecciones aprendidas del PROSALAFI I, se considera que para PROSALAFI II¹⁷ es fundamental desde el inicio contar con un sistema participativo orientado a la gestión y al impacto y con disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros. Para iniciar por ejemplo con: i) una planificación en forma participativa y consolidada, partiendo de una visión compartida; ii) la reflexión e incorporación dentro del plan de trabajo del tiempo para hacer análisis, revisar y reflexionar; iii) un seguimiento con énfasis a los logros obtenidos y no sólo al cumplimiento de las actividades y iv) el fortalecimiento del uso de los resultados para la retroalimentación, el mejoramiento y el aprendizaje de los actores del proyecto.

Los testimonios de los/as usuarios/as señalan “...antes decidía PROSALAFI... ahora las decisiones son tomadas por la Asociación de Promotores quienes viven en la comunidad y conocen sus necesidades”, “ahora hay mayor enlace entre el proyecto y las comunidades y por eso el proceso de información se da con mayor rapidez”¹⁸

Las organizaciones atendidas por el proyecto valoran la importancia del SyE en la gestión exitosa y algunas han establecido sistemas propios, sencillos y con indicadores claros.

¹⁷ El 18 de diciembre del 2003 el FIDA aprueba el préstamo para el financiamiento parcial del Proyecto en los términos negociados con el Gobierno de Venezuela. La duración es de seis años. Se estima iniciar en el segundo semestre del 2005

¹⁸ Informe Borrador Hacia un Sistema de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización 2005

Un grupo de actores del proyecto –nivel gerencial y del técnico/a- de usuarios/as e instituciones aliadas están convencidos y reconocen la importancia del SyE para lograr una gestión adecuada y alcanzar los impactos previstos.

Lecciones Aprendidas

El que desde el inicio de un proyecto, se diseñe un Sistema SEPS participativo, permitirá crear conciencia sobre la oportunidad que tienen de participar y ejecutar acciones y realizar propuestas que contribuyan con la sostenibilidad de los resultados, así como de contribuir con un cambio de cultura de evaluación, ganar confianza y asumir la evaluación, como un proceso de aprendizaje que permite el mejoramiento.

La capacitación y motivación en el tema, de manera participativa, así como su uso cotidiano, permiten a un proyecto de desarrollo rural mejorar su gestión y lograr impactos positivos.

La intitucionalización del SyE en los organismos ejecutores facilita la implementación adecuada de los sistemas en los proyectos.

El apoyo de organismos y redes, por ejemplo PREVAL y las Redes Nacionales –como la venezolana- y Regionales –como la RELAC-, especializadas en el tema contribuyen en la actualización de los conocimientos y mejorar las prácticas en los proyectos.

El cambiar a una cultura de SyE con enfoque participativo y orientada al impacto, requiere de i) una apertura hacia el cambio por parte de la gerencia, del personal y de las personas involucradas y usuarias, ii) valorar las capacidades en los diferentes actores para facilitar los procesos de negociación, concertación y acuerdos y iii) compromiso para utilizar los resultados de la evaluación para mejorar los procedimientos y la comprensión sobre lo que se hace y esta por hacerse.

La experiencia nos demuestra, que la realización de acciones innovadoras y participativas, permite mejores resultados y abre la posibilidad de explorar nuevas vías para contribuir con el desarrollo, lejos de los límites reales e imaginarios.