

DOCUMENTO PROPLAN 32

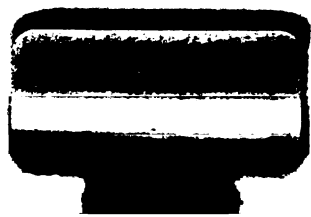
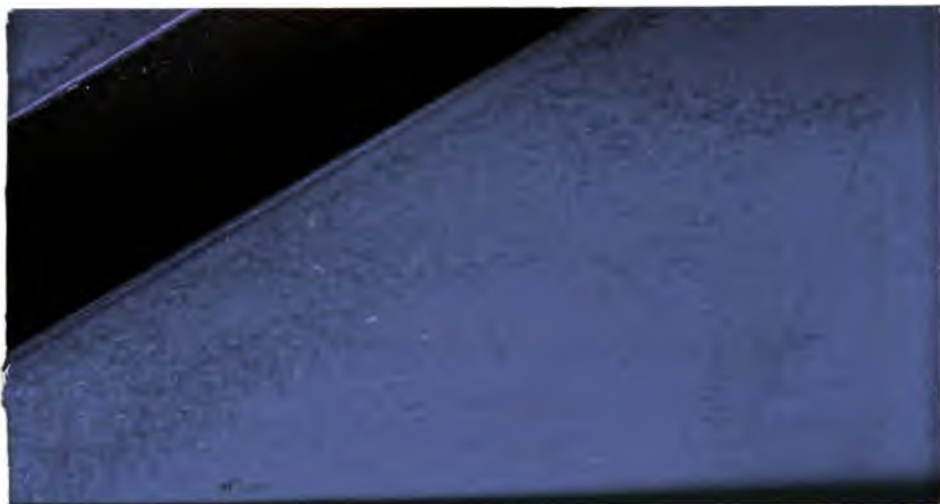
LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL ANALISIS
DE LA FUNCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION.

IICA
M-412



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica



**PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN/AP)**

Serie Publicaciones Misceláneas No. 412
ISSN-0534-5391

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

10 N. / 1993

IICA — CIDIA

DOCUMENTO PROPLAN 32

**LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL ANALISIS
DE LA FUNCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION.**

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica

11CA
PM-412

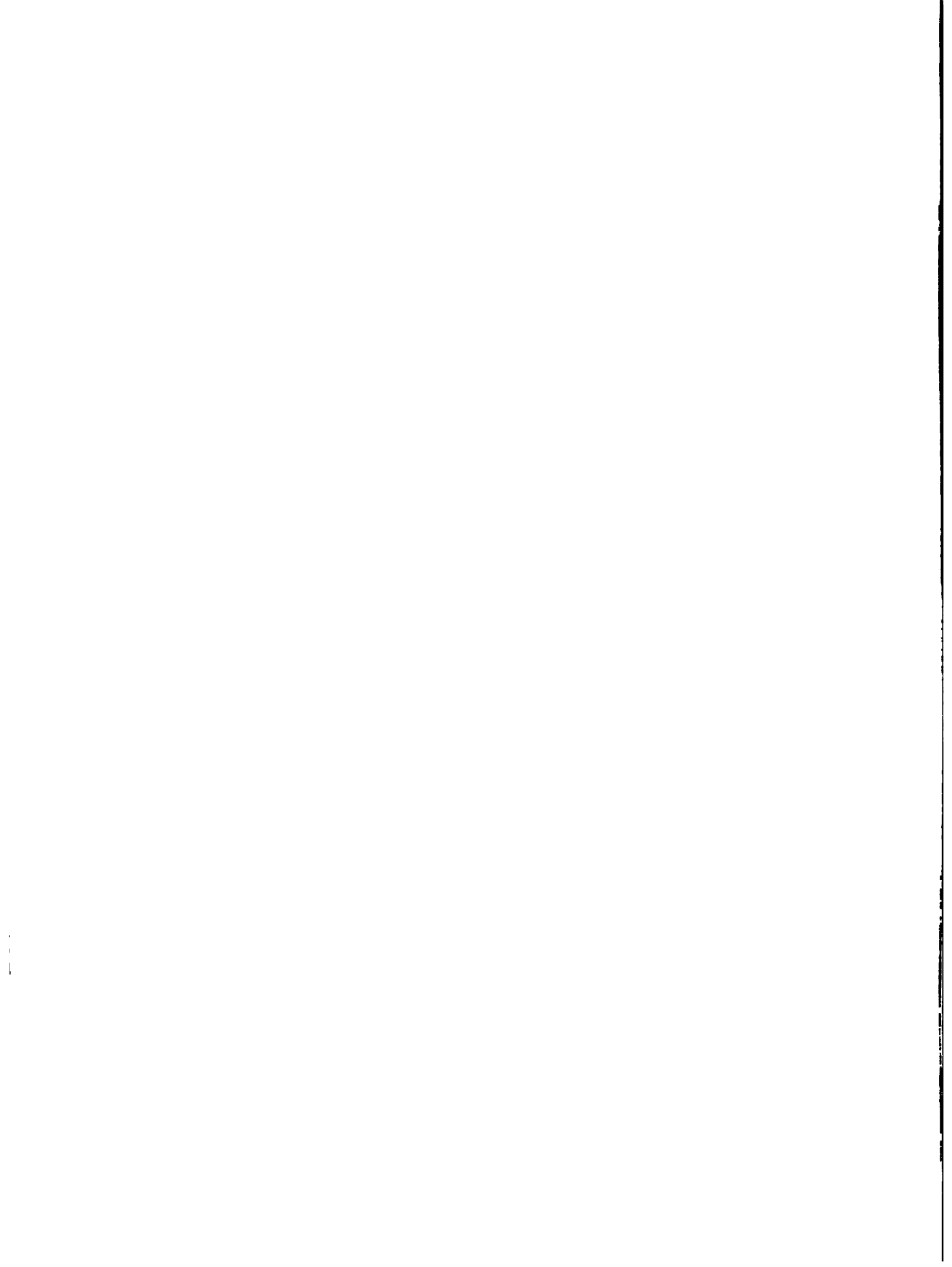
00000507

00000507

INDICE

Pág.

INTRODUCCION	1
I. EL ALCANCE DE LA FUNCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	1
A. El contexto para seguimiento y evaluación	1
B. Definiciones y conceptos básicos	3
1. Aspectos generales	3
2. El concepto de seguimiento y evaluación	4
C. Alcance de la función de seguimiento y evaluación	5
D. Elementos que conforman la función de seguimiento y evaluación	10
II. INFORMACION Y LA FUNCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	13
III. PAUTAS PARA EL ANALISIS DE CORRESPONDENCIA	16
A. Consideraciones de tipo global	16
B. Consideraciones de tipo específico	17
NOTAS	19
BIBLIOGRAFIA	24

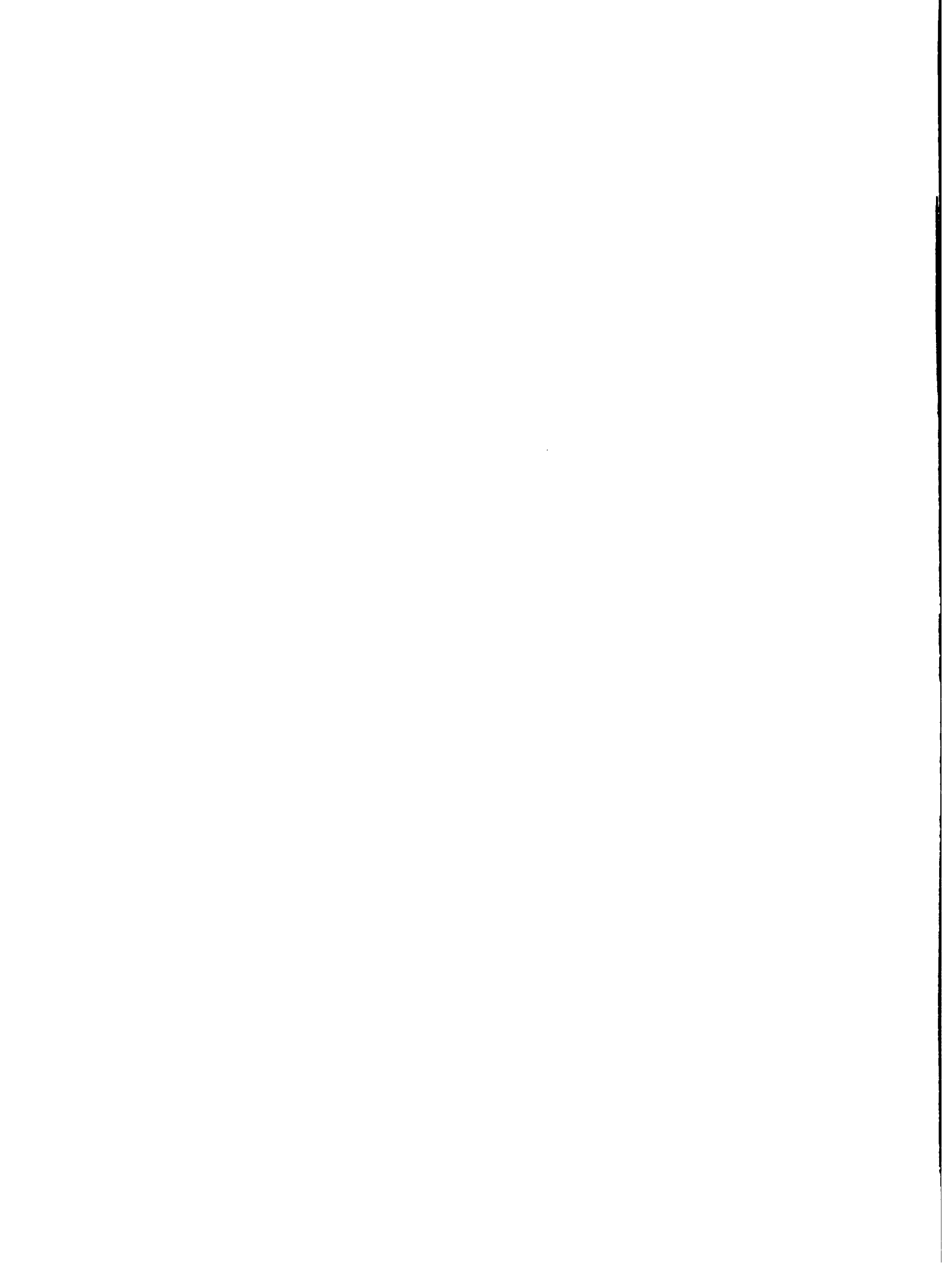


INTRODUCCION

El sistema de dirección del sector público agropecuario conduce el accionar de los organismos públicos cuyo objetivo es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural. Para lograr su finalidad, dicho sistema de dirección, actuando a través de los mecanismos de dirección del proceso integrado de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, adelanta un conjunto interrelacionado de funciones identificadas con¹:

- la caracterización e interpretación de la realidad económico-social y política,
- el establecimiento de objetivos y estrategias,
- la definición de políticas,
- la definición de la organización institucional,
- la programación de acciones específicas y la asignación de recursos y responsabilidades,
- la coordinación interinstitucional para la ejecución de tales acciones,
- el seguimiento pertinente a dicha ejecución y al comportamiento de factores que determinan la problemática que dio origen a aquéllas,
- la evaluación de las realizaciones y su impacto.

El sistema de dirección realiza diversas actividades para cumplir con las funciones citadas. Estas actividades varían con los países y la estructura de sus sectores públicos. No obstante, en todos los casos las actividades de dirección involucran análisis y planteamiento de alternativas de acción y toma de decisiones al respecto. Estas acciones, junto con las interrelaciones que se dan entre ellas para el desarrollo de acciones específicas cuya ejecución operativiza las decisiones tomadas dentro de un marco organizacional determinado, constituyen los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución². Como se indicó, es a través de este proceso y mecanismos que el sistema de dirección orienta el proceso de desarrollo agropecuario y rural.

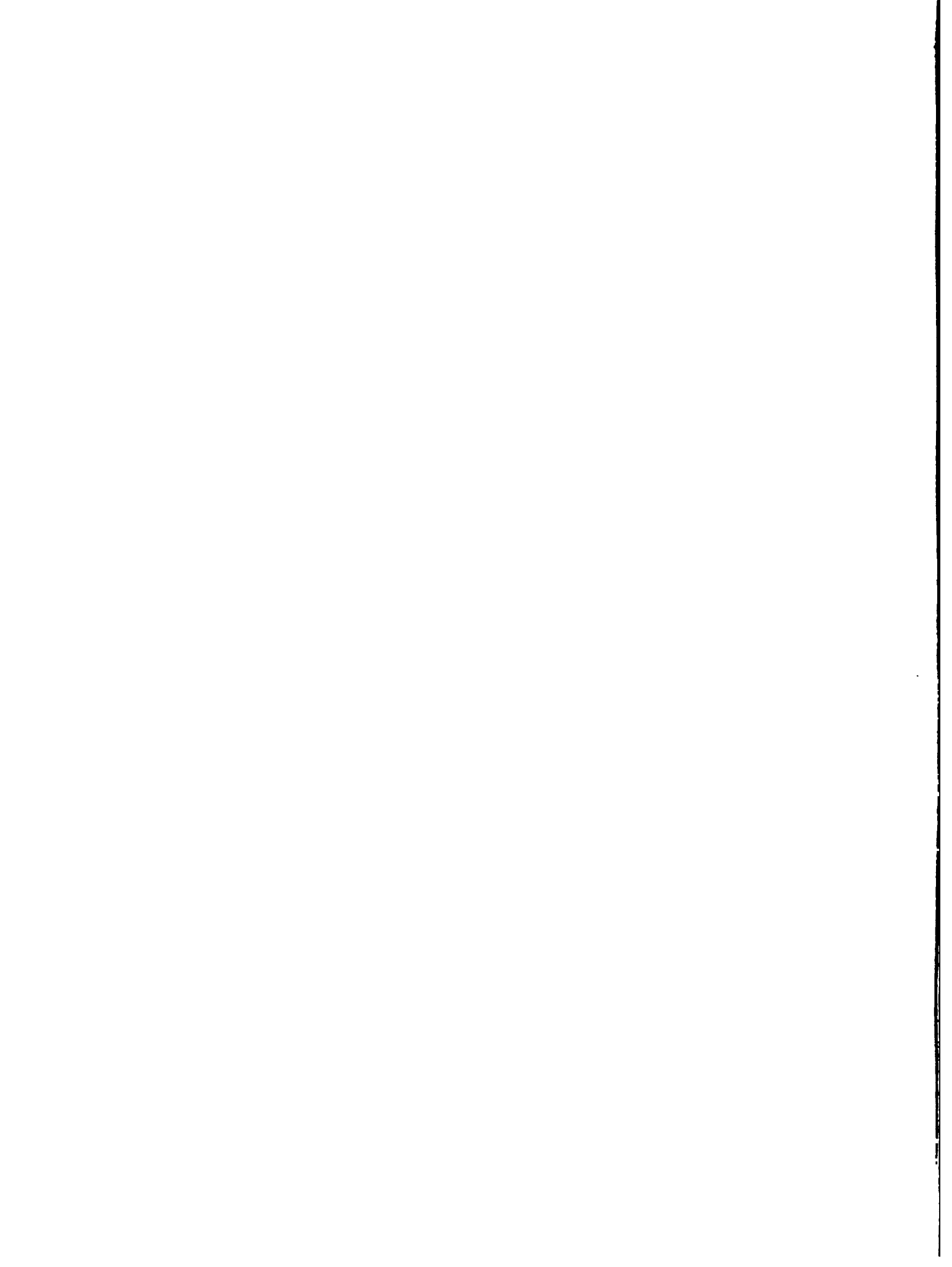


La concreción de las interrelaciones mencionadas tiene lugar a través de las realizaciones obtenidas de dichas acciones específicas en las diversas dimensiones espaciales (nacional, regional, local) donde actúan las organizaciones públicas. Estas acciones tendrán un mayor efecto, en general, en tanto los mecanismos e instrumentos utilizados para su implementación y ejecución acentúen el grado de interacción con la población a la cual se intenta afectar.

Por ello, es importante que el sistema de dirección pueda determinar el efecto producido por el accionar de las organizaciones públicas. Esto implica conocer acerca del proceso de realización de acciones específicas y de la evolución de los elementos que les dieron origen. Incluye, asimismo, la determinación de relaciones causales para explicar diferencias entre lo logrado y lo previsto a nivel de productos inmediatos, la población-objetivo y de realidad que se quiere transformar. Las dos últimas funciones del sistema de dirección enunciadas anteriormente -seguimiento y evaluación- se dirigen específicamente al logro de tales fines.

En general, la información es fundamental para integrar las funciones a cargo del sistema de dirección. En particular y respecto de las funciones de seguimiento y evaluación, la información es el elemento básico mediante el cual se conoce y transmite conocimiento respecto de la correspondencia entre acciones específicas y resultados (efecto e impacto), tanto esperados como realizados. Esto implica que, respecto de las funciones citadas, la información permite el análisis y la comparación del funcionamiento y operación de las unidades ejecutoras y de los resultados de la ejecución respecto de los fines perseguidos, así como la determinación de medidas y acciones correctivas.³

Lo anterior requiere de un sistema apropiado para la obtención de datos, su procesamiento y conversión en información útil para el seguimiento y evaluación de acciones específicas.⁴ La característica central de dicho sistema es la utilidad para el desarrollo de dichas funciones, dentro del contexto de sistema de dirección ya indicado.



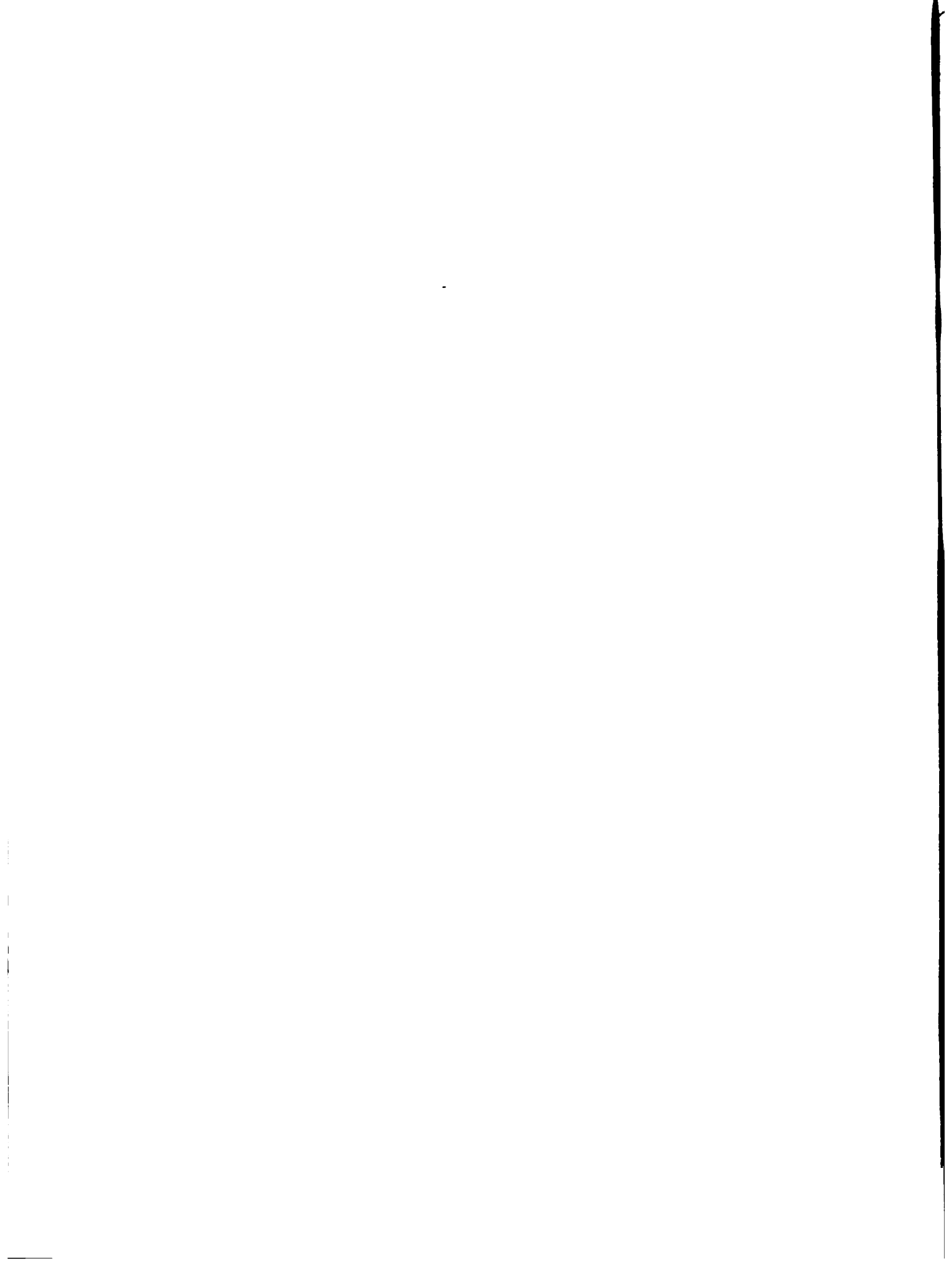
El tratamiento dado en general en la literatura a este tema, ha enfatizado la importancia de la información en relación con programas y proyectos específicos y respecto de requerimientos asociados a su obtención y uso⁵.

Desde el punto de vista del énfasis en proyectos específicos, se da poca atención a las formas de operación a través de las cuales se desarrollan las actividades de las entidades públicas. Asimismo, se da mayor peso relativo a la dimensión temporal (información para análisis 'ex-ante', sobre la marcha, 'ex-post'), en detrimento de la dimensión organizacional (niveles local, regional, nacional) en la cual se mueven tales entidades.

Por otra parte, existe preocupación sobre los métodos, procedimientos, técnicas e instrumentos para asegurar o mejorar la calidad de los datos y su sistematización. La exactitud (suficiencia, representatividad), ordenamiento, oportunidad y recuperabilidad de la información ha ocupado mayormente el interés de los estudiosos, donde el mayor esfuerzo relativo se ha dirigido a lograr consistencia entre la entrada (datos), el procedimiento (manipulación a través de métodos y mecanismos específicos) y la salida (variables e indicadores), antes que en el objeto o propósito de los últimos (toma de decisiones).

Las anotaciones que anteceden implican un énfasis relativamente menor en el análisis de las relaciones que deben existir entre la información y los requerimientos de las funciones de dirección que la explican y sustentan. Esta limitación puede asociarse con falta de correspondencia del sistema de información respecto del alcance de la función de seguimiento y evaluación.

La existencia de esta limitación restringe la pertinencia de la citada función. Bajo tales circunstancias, el sistema de dirección deberá distraer recursos y esfuerzos con el fin de suplir dicha carencia. Con ello, la eficiencia del sistema de dirección, asociada a la definición y generación de ciertos productos requeridos para alcanzar fines determinados y al mantenimiento de mecanismos diseñados para controlar su logro,⁶ se afecta en forma negativa.



Con el fin de minimizar los efectos negativos de la limitación anotada, el sistema de dirección debe poseer la capacidad de identificar y definir las condiciones que enmarcan el desarrollo de la función de seguimiento y evaluación, así como los factores específicos que la hacen operativa.

Lo anterior constituye el propósito central de este documento. A través de él se pretende:

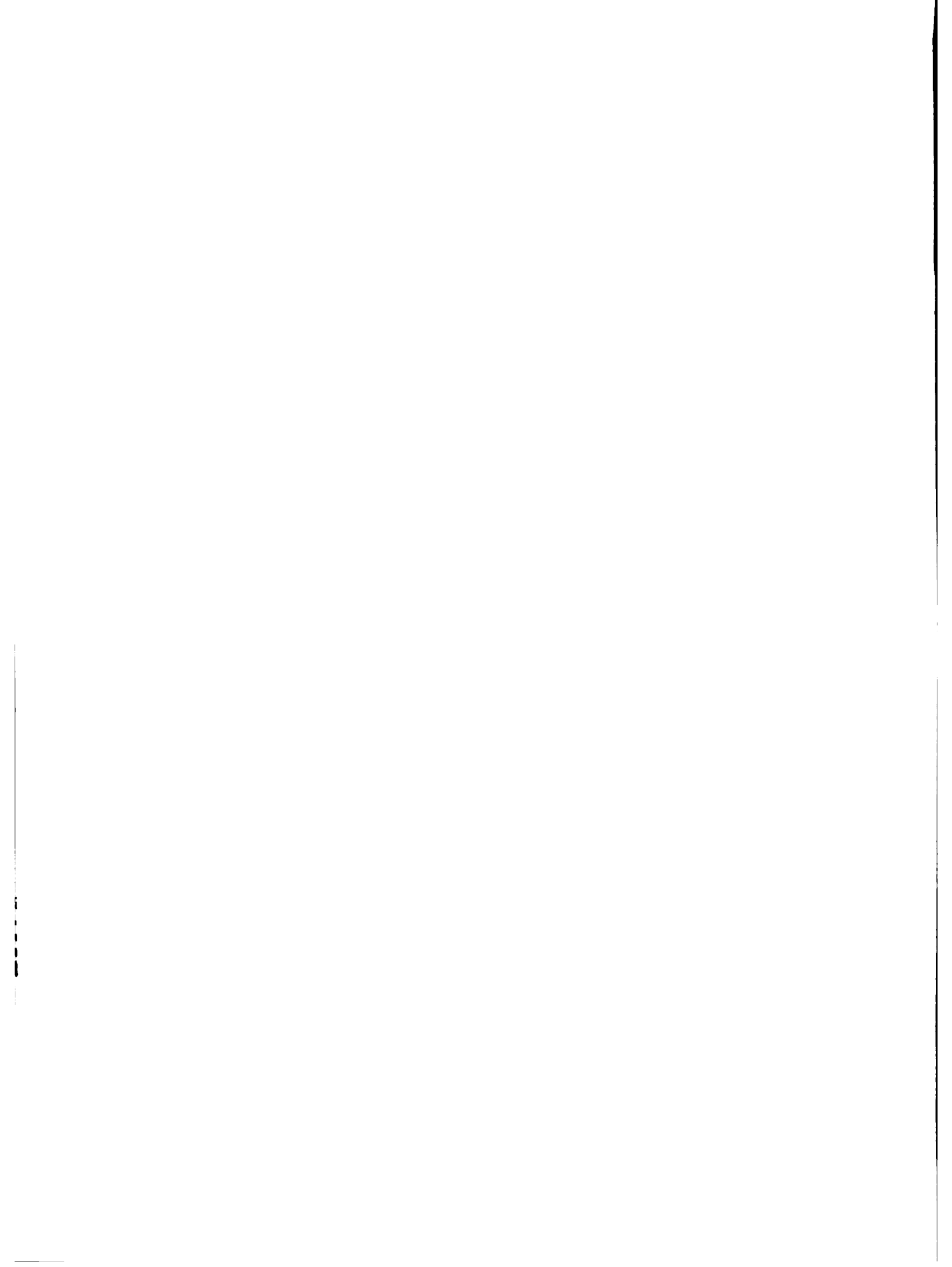
- a. Identificar flujos y tipos de información que se dan entre las unidades organizativas que intervienen en la función de seguimiento y evaluación.
- b. Identificar vacíos y limitaciones en dicha información y los factores causales de mayor trascendencia.

El conocimiento de lo anterior permitirá al sistema de dirección determinar cursos de acción apropiados al mejoramiento o mantenimiento de su eficiencia.

Esta introducción delimita el propósito del documento. El Capítulo I caracteriza, a través de la definición de los conceptos básicos a utilizar, el alcance de la función de seguimiento y evaluación.

Lo anterior permite establecer los límites o marco dentro del cual deben considerarse los requerimientos de la función de seguimiento y evaluación, dado el objeto central al cual ella se dirige (provisión de información útil para la toma de decisiones que mejoren la eficiencia del sistema de dirección)⁷. Para ello, el Capítulo II desagrega las categorías de información que surgen de dicho objeto central y las asocia con la caracterización obtenida del anterior.

Las categorías de información citadas, dado su origen o derivación, deberán corresponder con el alcance de la función de seguimiento y evaluación. El Capítulo III describe la forma en que puede determinarse tal correspondencia.



I. EL ALCANCE DE LA FUNCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

A. El contexto para seguimiento y evaluación⁸

La consecución de objetivos predeterminados dirigidos al desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural requiere, en general, continuidad en la acción de los gobiernos, consistencia en y entre las decisiones estratégicas y operativas que ellos tomen, así como eficiencia en el logro de los objetivos planteados por la política pertinente.

Esto implica la articulación entre la definición de las políticas y la ejecución de las mismas, es decir la integración de los procesos que dan lugar a aquellas bajo un solo proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Esta conceptualización se apoya o parte del hecho de que para cumplir su papel, el gobierno analiza la realidad socio-económica y política en la cual se desempeña el sector público, plantea alternativas de acción, define la realización de aquellas consideradas pertinentes y factibles, y las instrumenta para ejecución-directa o en forma inducida, a fin de afectar dicha realidad en una manera consecuente con objetivos predeterminados en los cuales se enmarca la política de desarrollo del país. Al hacer, con fines analíticos, una caracterización particular de los procesos de planificación y ejecución que, en el enfoque a que hace referencia este documento, se consideran integrados.

"(...) se puede definir al de planificación como un proceso continuo de producción de políticas que integra el análisis de políticas con la toma de decisiones y al de ejecución como un proceso continuo de realización de acciones específicas a cargo del sector público para la generación de bienes y servicios".⁹

Las diversas actividades requeridas para el desarrollo de dicho proceso integrado pueden, a su vez agruparse en cuatro etapas identificadas con: formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación.

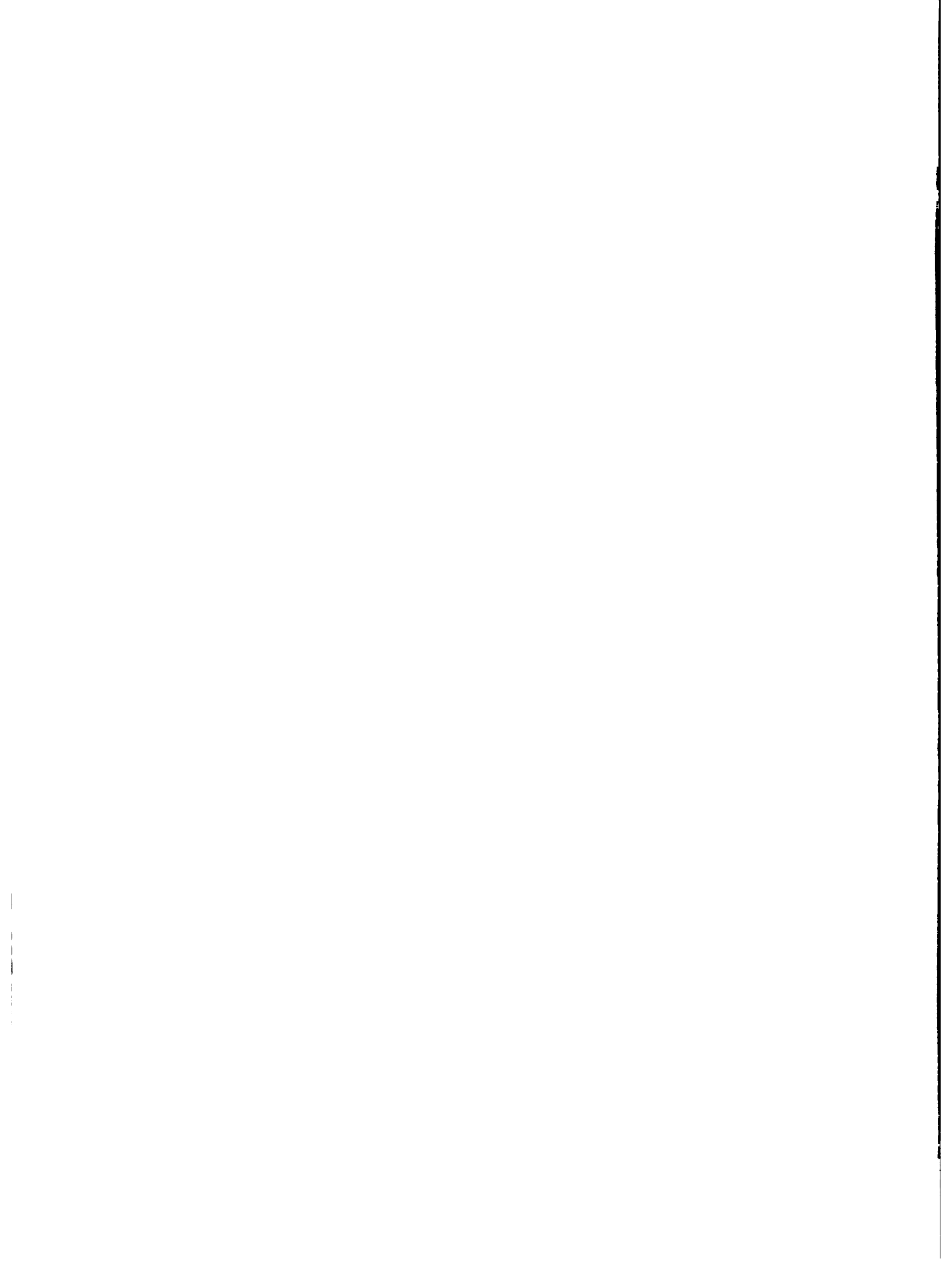
De hacer, con fines analíticos, una caracterización particular de los procesos de planificación y ejecución, que en el enfoque a que hace referencia este documento se consideran integrados.

Asimismo, tales actividades, desempeñadas en el proceso y etapas citadas, constituyen el accionar del Gobierno, a través del sector público, en la búsqueda de objetivos dados de la política de desarrollo del país. En particular, la acción que realiza el conjunto de organismos públicos cuyo propósito es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural, se define como producción, apoyo, regulación y dirección.

Cada una de éstas tiene finalidades específicas y da lugar a la conformación de sistemas subordinados, donde el de dirección desarrolla "(...) la acción de dirigir o conducir las acciones de los demás sistemas subordinados o, mejor dicho, el sistema principal en su conjunto".¹⁰

El sistema de dirección integra el análisis de políticas, a cargo del sistema de planificación, con la toma de decisiones, a cargo del sistema de decisiones, a través de la realización de actividades que tienen lugar dentro de las diversas etapas que conforman el proceso de planificación-ejecución. Por tanto, "(...) en este contexto corresponde al sistema de dirección (...) (del conjunto de organismos públicos cuyo propósito es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural) (...) la conducción del proceso de planificación-ejecución."¹¹

En resumen, dado lo anterior, la acción de los organismos públicos se integra con base en el proceso de planificación-ejecución, correspondiéndole al sistema de dirección la conducción de dicho proceso. Para ello, el sistema de dirección desempeña un conjunto de funciones -seguimiento y evaluación entre ellas- cuyo desarrollo implica la realización de actividades (análisis, asesoría, toma de decisiones) de dirección, cuya objetivización se da a través de la realización de acciones específicas.



B. Definiciones y conceptos básicos

El numeral que antecede especifica el contexto en el cual se da la función de seguimiento y evaluación. A fin de complementar aspectos particulares relativos al contexto indicado, es necesario establecer algunas definiciones pertinentes a la conceptualización y alcance de dicha función del sistema de dirección.

1. Aspectos generales

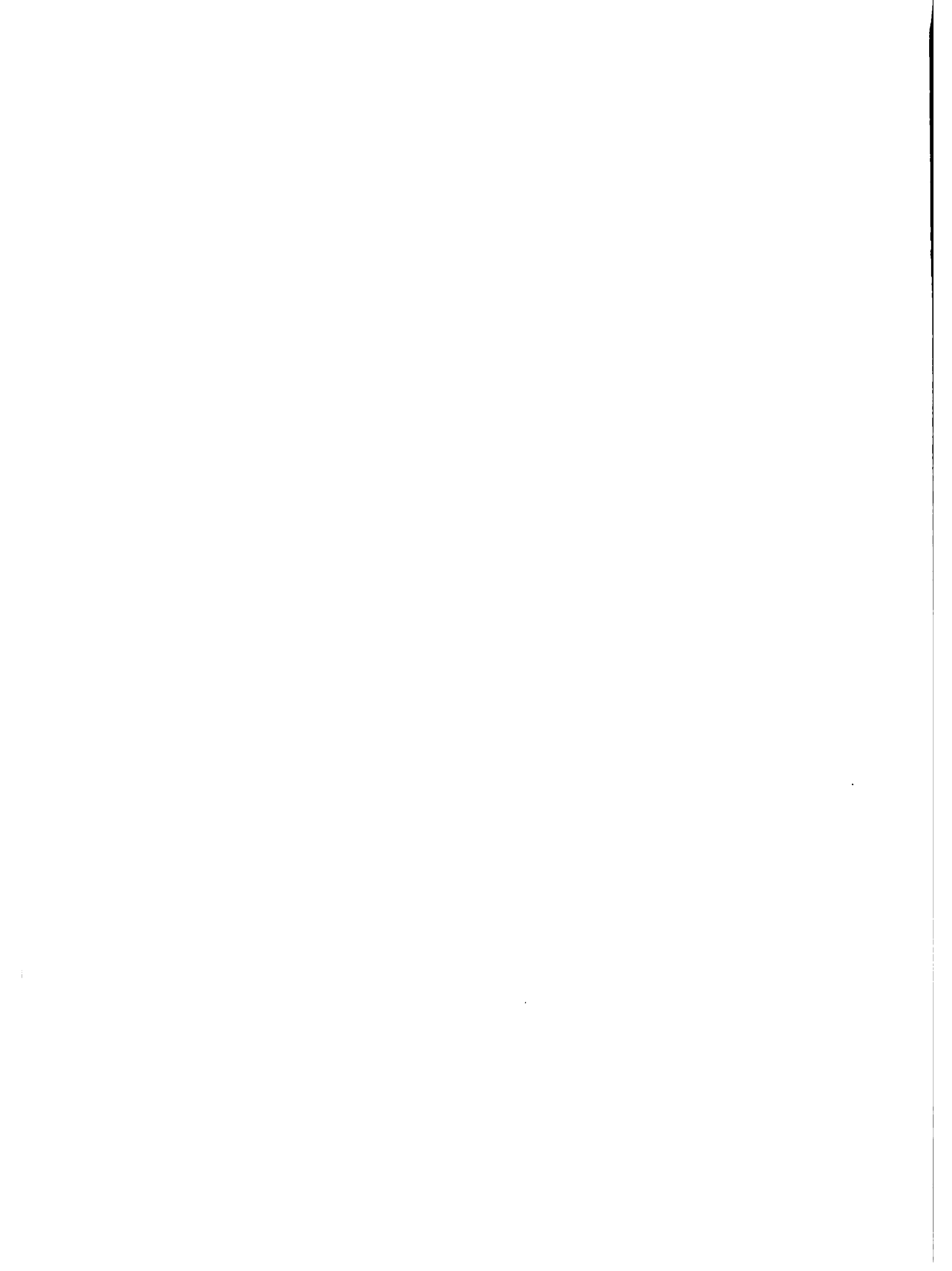
El seguimiento y la evaluación (S y E) como función del sistema de dirección se consideran en forma conjunta. Su separación responde tan sólo a fines de presentación y discusión de los elementos que los componen o caracterizan.

Como se indicó, las actividades que debe desplegar el sistema de dirección, en cumplimiento de las diversas funciones a su cargo, varían con el papel que cada país asigne a su sector público. Sin embargo, en todas aquéllas deben darse acciones de análisis (caracterización de problemas para definir alternativas de solución), asesoramiento (planteamiento de alternativas de decisión) y toma de decisiones al respecto, todas las cuales se objetivizan a través de la realización de acciones específicas para alcanzar un fin (solución) determinado.

En este sentido, la definición de alternativas de solución y el planteamiento para la toma de decisiones debe involucrar explícitamente,

"(...) las necesidades de su ejecución y del seguimiento que debe hacerse (s), a fin de contar con información que permita el análisis permanente de la ejecución y su impacto en el desarrollo agrícola y el bienestar rural, para plantear en forma oportuna los ajustes o reformulaciones que se requieran".¹²

Lo anterior implica entonces que S y E se da dentro de la etapa control/evaluación del proceso de planificación-ejecución, donde dicha etapa involucra además la toma de decisiones, relativa a la reafirmación, corrección o reformulación de acciones específicas.¹³ Por tanto:



- En un sentido estricto, el S y E no incluye la toma de decisiones.
- La toma de decisiones se basa en el análisis de los resultados de S y E.
- El resultado de S y E es el planteamiento de alternativas de acción.

2. El concepto de seguimiento y evaluación

Las ideas anteriores pueden resumirse diciendo que la acción de seguir involucramos e indicar (monitoring), en tanto que la de evaluar incluye comparar, analizar y recomendar.¹⁴ Este esquema se refiere o es aplicable, en general, a los productos del proceso de análisis de políticas (orientaciones, operación) cuya instrumentación (insumos, recursos, responsabilidades) se logra a través de la estructura organizacional (niveles político-administrativos) del sector público, para la obtención de fines establecidos (objetivos) de la política de desarrollo agropecuario y rural.

En particular, dicho esquema contempla la determinación de las realizaciones del sector público y de los resultados que éstas producen en la realidad que se quiere transformar, en términos de los diversos fines perseguidos. Por tanto, la función de S y E generará recomendaciones o planteamientos de alternativas para la toma de decisiones respecto de:

- a. Realizaciones: insumos, actividades, productos.
- b. Efecto/impacto: factores condicionantes, objetivos específicos/generales, respectivamente.¹⁵

Los insumos y las actividades se asocian usualmente con información de tipo contable o financiera, especificada en planes, programas o proyectos que los identifican y asignan. La relación entre los dos anteriores y los productos obtenidos a nivel de la relación (de autoridad) jefe inmediato/subalterno y respecto de la ejecución de tareas específicas para el logro de productos determinados, constituye el ámbito de la supervisión.¹⁶



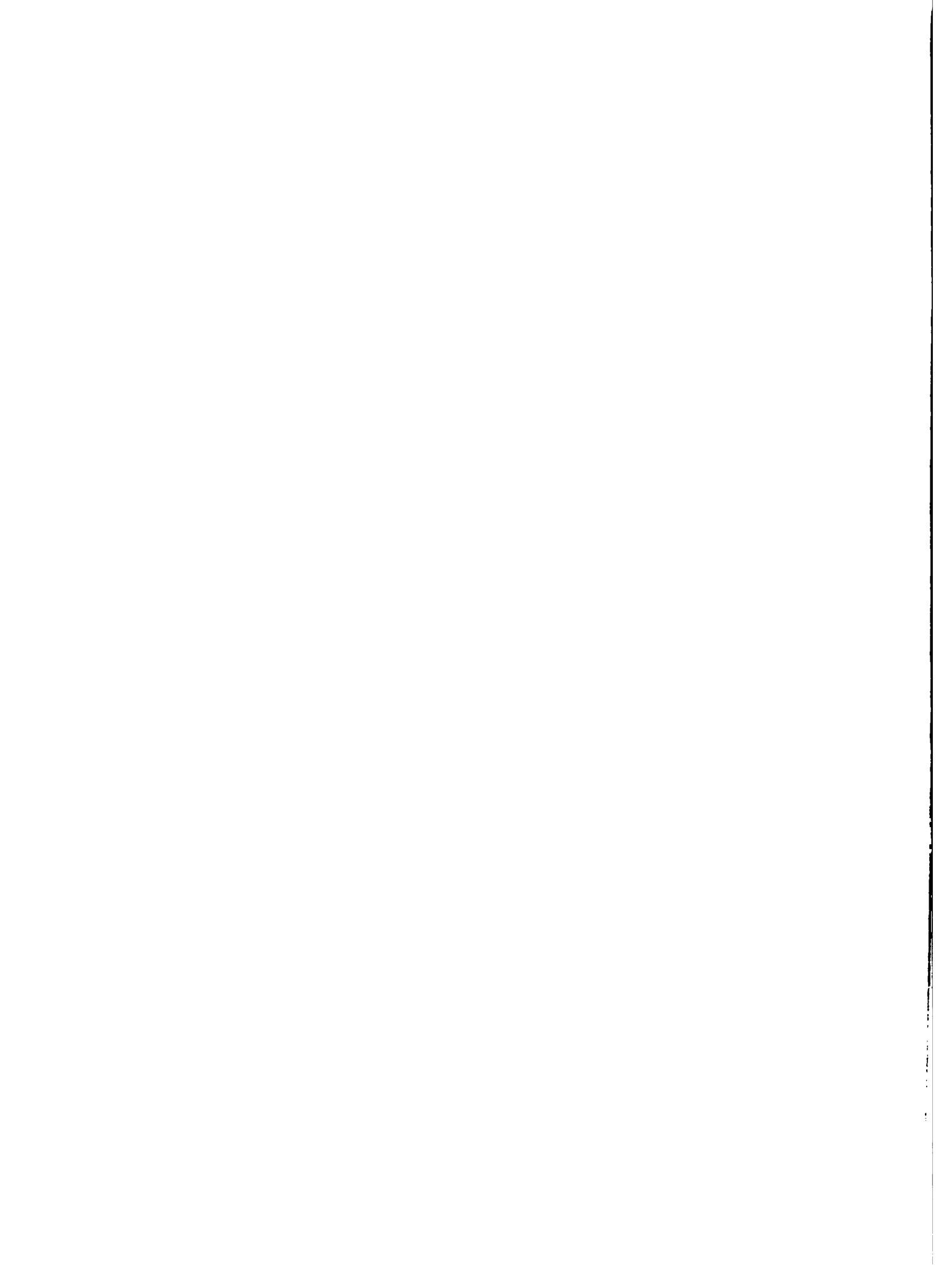
El segundo, efecto/impacto, tiene relación con factores o elementos externos a los diversos estratos político-administrativos que identifican la estructura organizacional del sector público. Se refiere concretamente a los objetivos de un nivel de complejidad mayor al asociado con los objetivos intermedios (o productos), donde dicho nivel lo establece la presencia o ausencia de factores controlables.¹⁷

La discusión que antecede permite entonces definir los conceptos pertinentes de S y E. Seguimiento (monitoring) se refiere al proceso de medir (obtener datos), registrar (la medición), recolectar o reunir (los registros), consolidar (de acuerdo a grupos o categorías) y comunicar (los datos procesados) para indicar, al nivel pertinente del sistema de dirección, el 'curso' de las acciones emprendidas.

Evaluación comprende el proceso de utilizar el producto del seguimiento (datos procesados) a fin de confrontarlo con las realizaciones o resultados esperados, analizar las diferencias encontradas para establecer razones o causas que las expliquen, e identificar rumbos o caminos a seguir respecto de la continuación, corrección o reformulación de las acciones desarrolladas por el sector público, los cuales son presentados para decisión dentro del ámbito del sistema de dirección.

C. Alcance de la función de seguimiento y evaluación

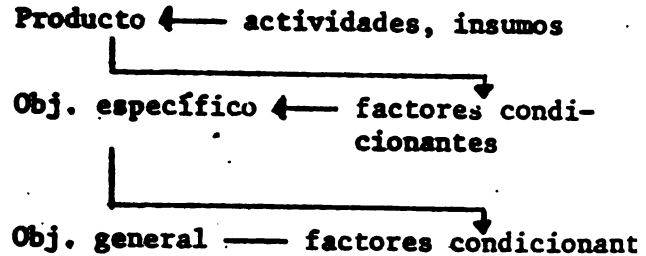
La Figura 1 ilustra el alcance de la función de S y E, e indica la interrelación entre seguir y evaluar respecto del objeto al cual se dirige tal función.



Función

Objeto

Acciones (medir/comunicar, comparar analizar, recomendar) respecto de: b/



a/ Definida según párrafos 1 y 2 que anteceden

b / Terminología empleada corresponde con Roberts y Vallejo.

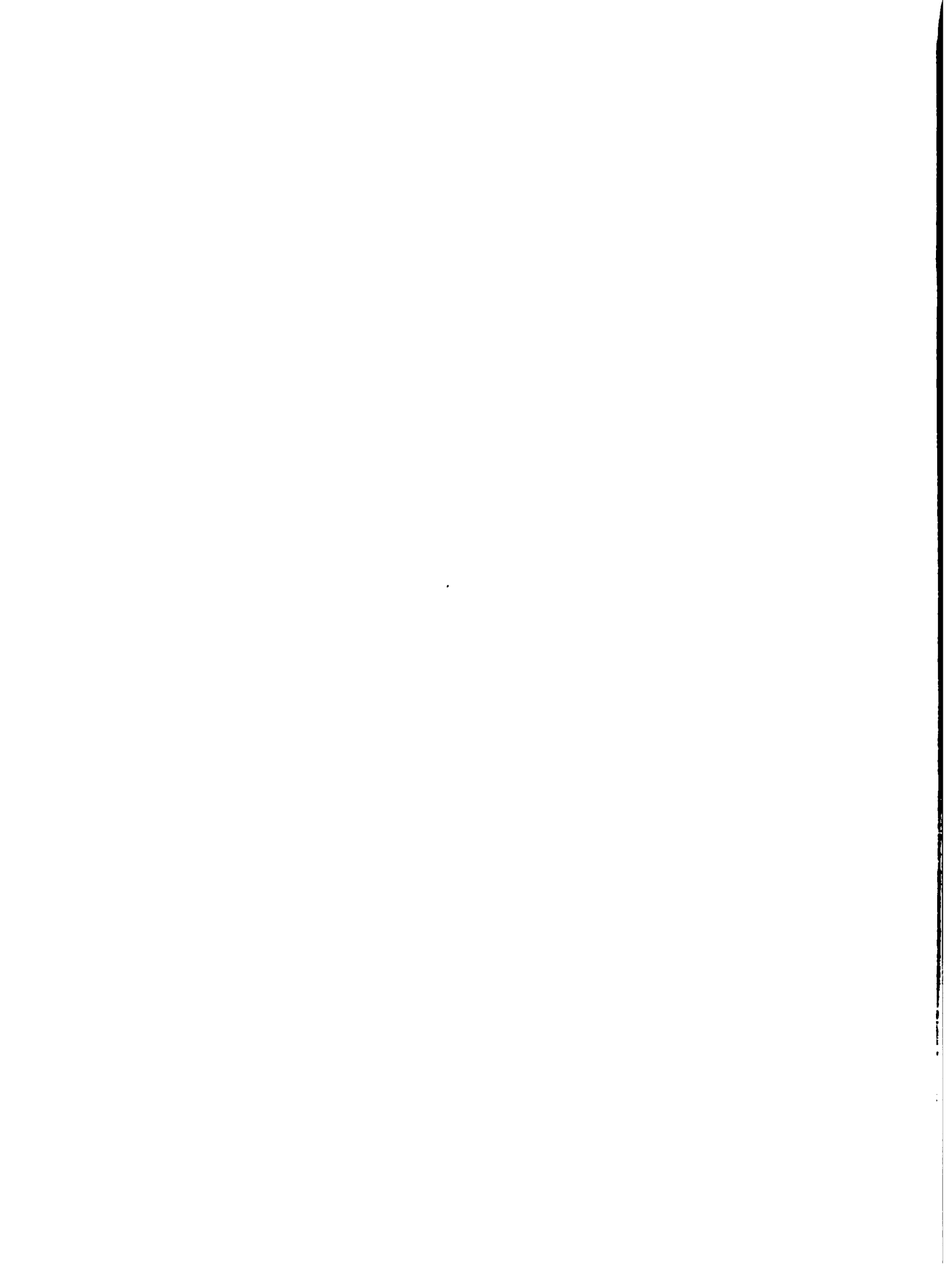
FIGURA 1 ALCANCE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Por otra parte, por su ubicación dentro del proceso de planificación-ejecución en la etapa de control/evaluación, S y E se desarrolla, respecto de su objeto, en una dimensión temporal 'sobre la marcha' y 'ex-post', excluyendo en general aquella identificada como 'ex-ante'.¹⁸

El patrón contra el cual se establece la comparación pertinente a la acción de evaluar, involucra o incluye la información contenida dentro de la dimensión 'ex-ante',¹⁹ además de la resultante del desarrollo de otras funciones del sistema de dirección, particularmente la programación de acciones específicas y la asignación de recursos y responsabilidades, además de los productos de la medición/comunicación correspondiente a la acción de seguir.

Por tanto, S y E usa productos generados dentro de las etapas del proceso de planificación-ejecución por los sistemas de planificación y de decisión. A su vez, S y E también genera productos para dichas etapas, en la forma de información apropiada para la toma de decisiones pertinentes a las actividades desarrolladas por el sistema de dirección.²⁰

Por otra parte, la Figura 2 ilustra la relación entre las dimensiones temporales de S y E y el objeto o foco de atención de tal función. El grado de



dicha relación, expresado sólo como mayor o menor, involucra a su vez otras relaciones pertinentes al producto generado por S y E y su uso.

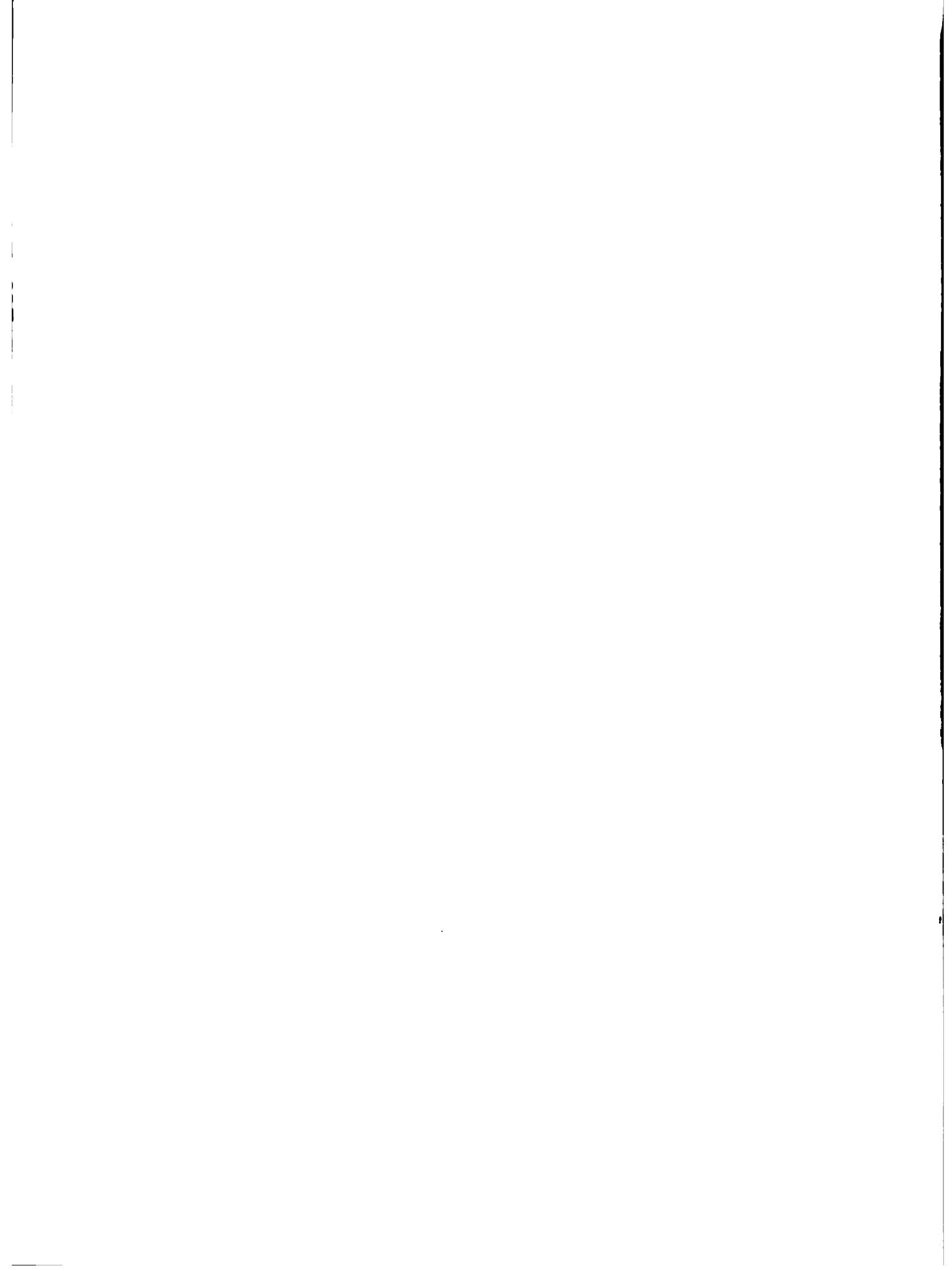
Términos Objeto	Sobre la marcha(s)	Ex-post (e)
Realizaciones (P)	xxx	xx
Resultados (R)	x	xxx

Figura 2 GRADO DE RELACION (X) ENTRE LA COBERTURA TEMPORAL Y EL PROPOSITO DE S Y E. (asociado directamente al número de x)

En primer término, el producto generado (es decir, información para la toma de decisiones) se asocia usualmente con S y E sobre la marcha de las realizaciones (P_s).

Esta categoría y en menor grado las correspondientes a P_e y R_s según nomenclatura especificada en la Figura 2, son indispensables para poder adelantar S y E de resultados en forma 'ex-post' (E_e).

Específicamente, S y E a nivel de realizaciones sobre la marcha (P_s) registra periódicamente la actuación de las diversas instancias de planificación-ejecución del conjunto organizacional que conforma los límites del sistema de dirección. Dado que la instrumentación de las acciones específicas afecta su ejecución, P_s deberá arrojar información que permita separar situaciones en las cuales los efectos e impactos identificados se asocian con la implementación (R_s), o con el objeto perseguido (R_e). Lo anterior implica que S y E debe dar atención a aquellos aspectos de las etapas previas a la de control que pueden afectar el producto de la función²¹. Asimismo, la información provista por P_s es un elemento central para decidir acerca de la continuación de la acción desarrollada, o para calificar su expansión aún antes de medir su impacto (P_e).

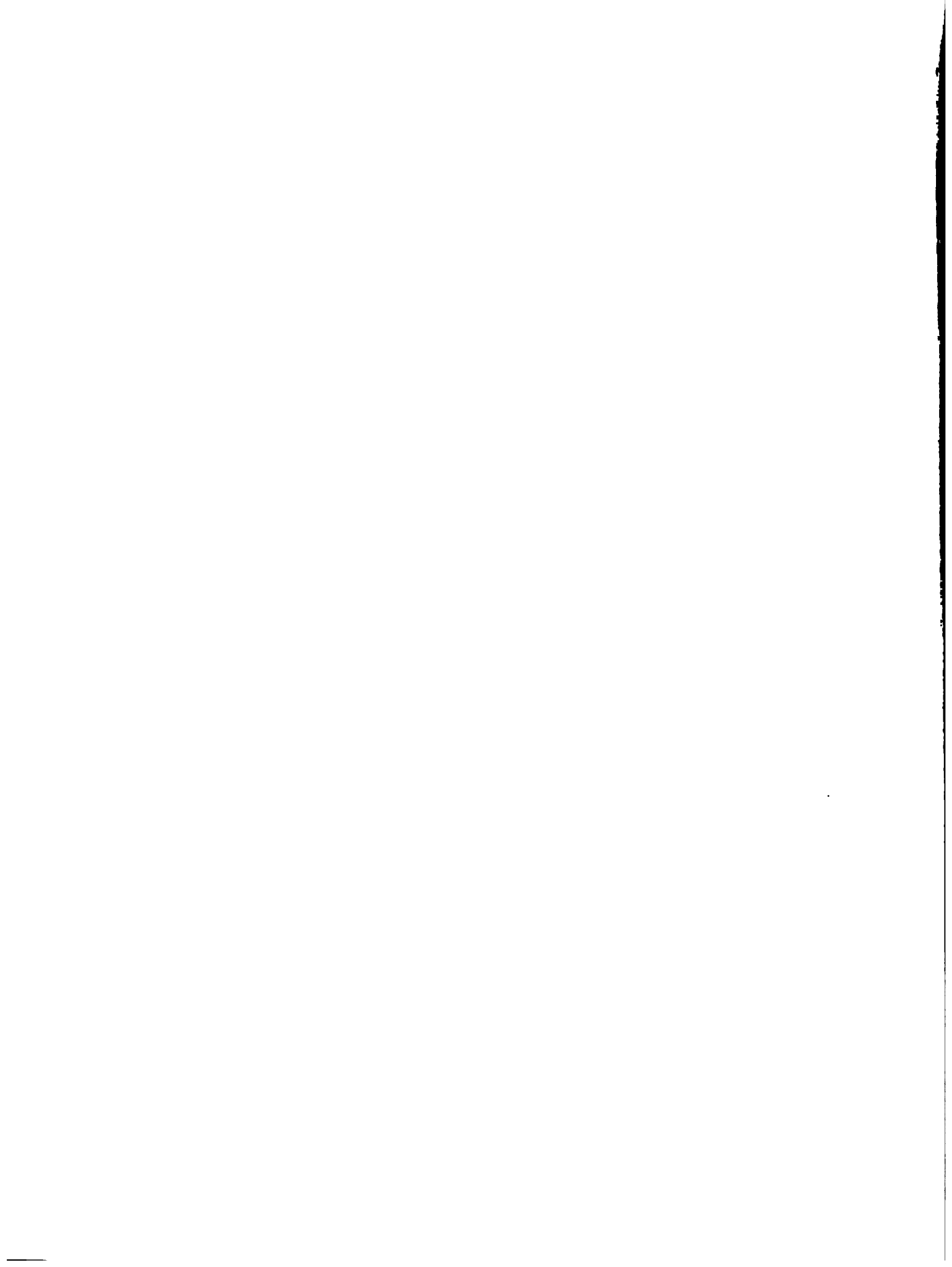


En relación con los usos, la información provista por el seguimiento y evaluación de resultados tiene una proyección mediata, relativa a la calificación del desempeño del sistema de dirección²². Dicha calificación es insumo para el análisis de la coherencia de las acciones, en términos de la existencia y ocurrencia de factores condicionantes externos supuestos para el diseño de aquéllas. Asimismo, el análisis debe cubrir la sustentación de la relación que se atribuye al impacto o efectos observados respecto de las acciones desarrolladas.

La información obtenida del S y E sobre las realizaciones se dirige primordialmente a indicar la oportunidad en el logro de los productos que debían generarse y en la entrega de los recursos e insumos requeridos para ello. El análisis identificará el mantenimiento de los procedimientos de implementación diseñados para desarrollar las acciones previstas, la calidad de los agentes e instrumentos utilizados, el logro de eventos o puntos críticos y la cobertura de las acciones desarrolladas en relación a su alcance respecto de la población objetivo²³.

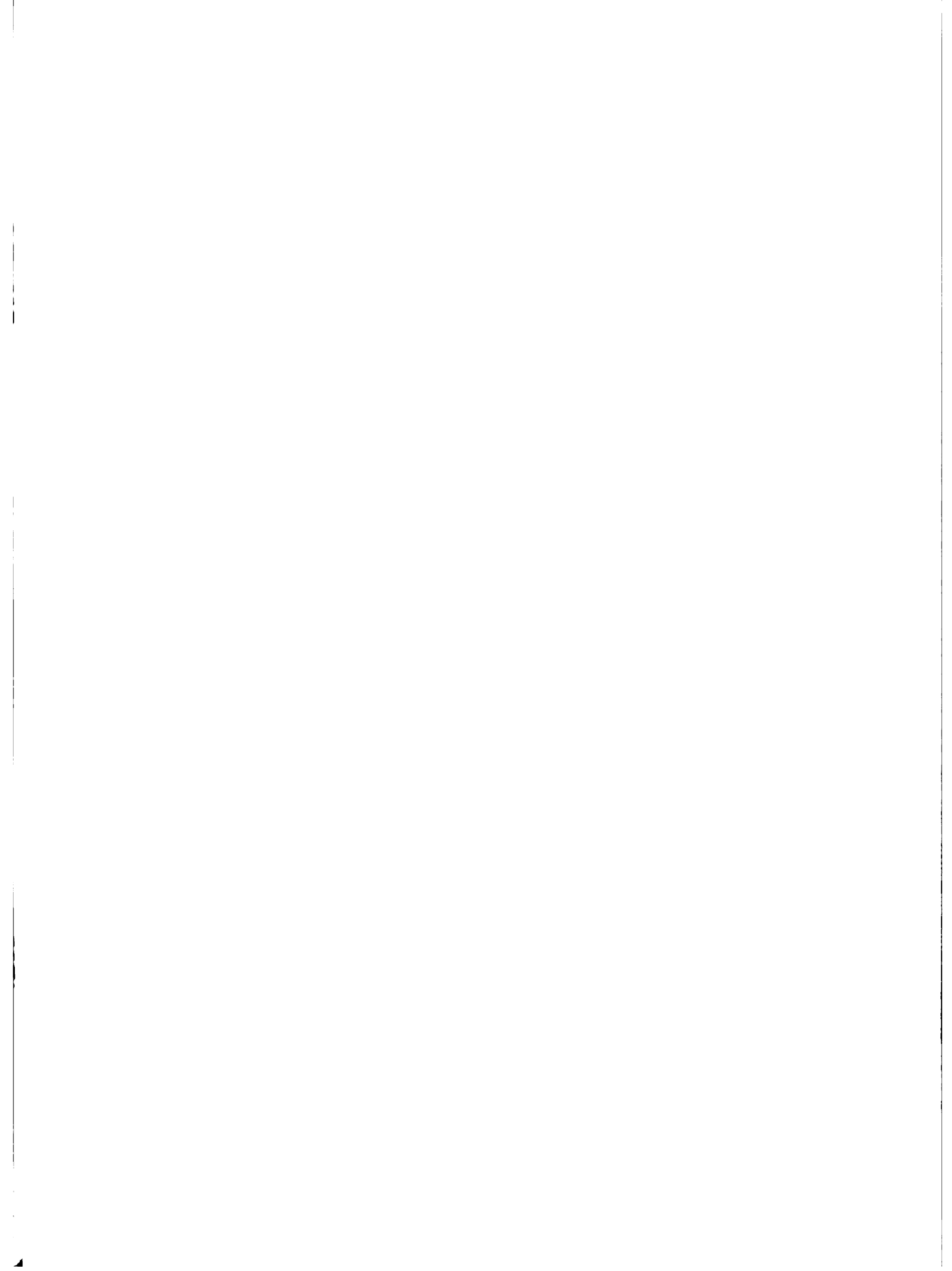
Los productos y usos de S y E se asocian, a su vez, con características particulares que los diferencian en términos del propósito de la función. En general, S y E de realizaciones (P) se refiere a la identificación y análisis del movimiento físico y financiero de las acciones desarrolladas respecto de la evolución de sus factores condicionantes. Por otra parte, S y E de resultado (R) se concentra en la identificación y análisis de la problemática relevante a dichas acciones respecto de la realidad que se quiere transformar.

Los propósitos enunciados implican que P pone un mayor énfasis en la generación de información útil para la toma de decisiones pertinentes a aspectos operativos de la política, en tanto que R se asocia principalmente con los aspectos estratégicos. Por ello, los datos requeridos y la información resultante de P son más restringidos (específicos) que los asociados con R, y los cuales alcanzan un mayor grado de generalidad. Lo anterior se debe, parcialmente al menos, al requerimiento en la oportunidad de los productos de P (es decir, continuos) y R (discontinuos), además de la inclusión de supuestos (en la forma de



factores condicionantes externos) dentro de esta última forma de S y E. Esto a su vez puede implicar que el grado o nivel de precisión de la información suministrada para la toma de decisiones sea menor en este caso que en el correspondiente a la obtenida a través de P.

Finalmente, puede pensarse en la relación entre S y E y la dimensión espacial en la cual los organismos públicos, a través de la estructura político-administrativa del Gobierno, desarrollan sus acciones. S y E analiza las realizaciones y resultados de la instrumentación/ejecución de aquellas alternativas de política (productos del proceso de análisis de políticas) seleccionadas por el sistema de dirección para el logro de metas predeterminadas, con el fin de plantear recomendaciones pertinentes a la operacionalización de tales alternativas o productos. Dicha operacionalización tiene lugar a los distintos niveles (nacional, regional, local) que conforman la estructura citada, Esto significa que el S y E no debe considerarse aisladamente dentro de una dimensión espacial determinada. Al igual que el análisis de políticas con el cual se relaciona, "(...) no se puede imaginar como un proceso independiente, sino insertado en forma coherente con el nivel global y el nivel sectorial"²⁴.



D. Elementos que conforman la función de seguimiento y evaluación

El producto de S y E está constituido por la información generada por un proceso de análisis, a fin de asesorar la toma de decisiones dentro del proceso de planificación-ejecución del desarrollo agropecuario y rural. Lo anterior implica que la función de S y E se enmarca en límites definidos por relaciones entre productos pertinentes del proceso de análisis de políticas.

Los productos del proceso de análisis de políticas de mayor relevancia en términos de la función de S y E se definen como marco orientador, políticas específicas, medias de política y acciones específicas.²⁵ Dichos productos se asocian con decisiones de tipo estratégico y operativo que corresponde tomar al sistema de dirección, como parte de su función conductora, cuyo objeto es el desarrollo agropecuario y el bienestar rural de la población rural.

Las decisiones estratégicas vinculan lineamientos contenidos en aquellas políticas específicas, generalmente identificadas como globales y sectoriales, con áreas prioritarias cuyos problemas deben ser enfrentados a fin de alcanzar objetivos de mediano y largo plazo contenidos en la definición del marco orientador. Las decisiones operativas, correspondientes a medidas de política y acciones específicas, se dirigen a lograr la integración coherente de dichos objetivos y lineamientos con otros correspondientes a una dimensión coyuntural o de corto plazo.

Los productos finales del proceso de análisis de políticas mencionados generan alternativas para la toma de decisiones estratégicas pertinentes a las diversas áreas prioritarias señaladas por el marco orientador. Este proceso tiene a su vez concreción en la instrumentación y ejecución de las decisiones operativas de corto plazo (medidas de política y acciones específicas) que se adopten.

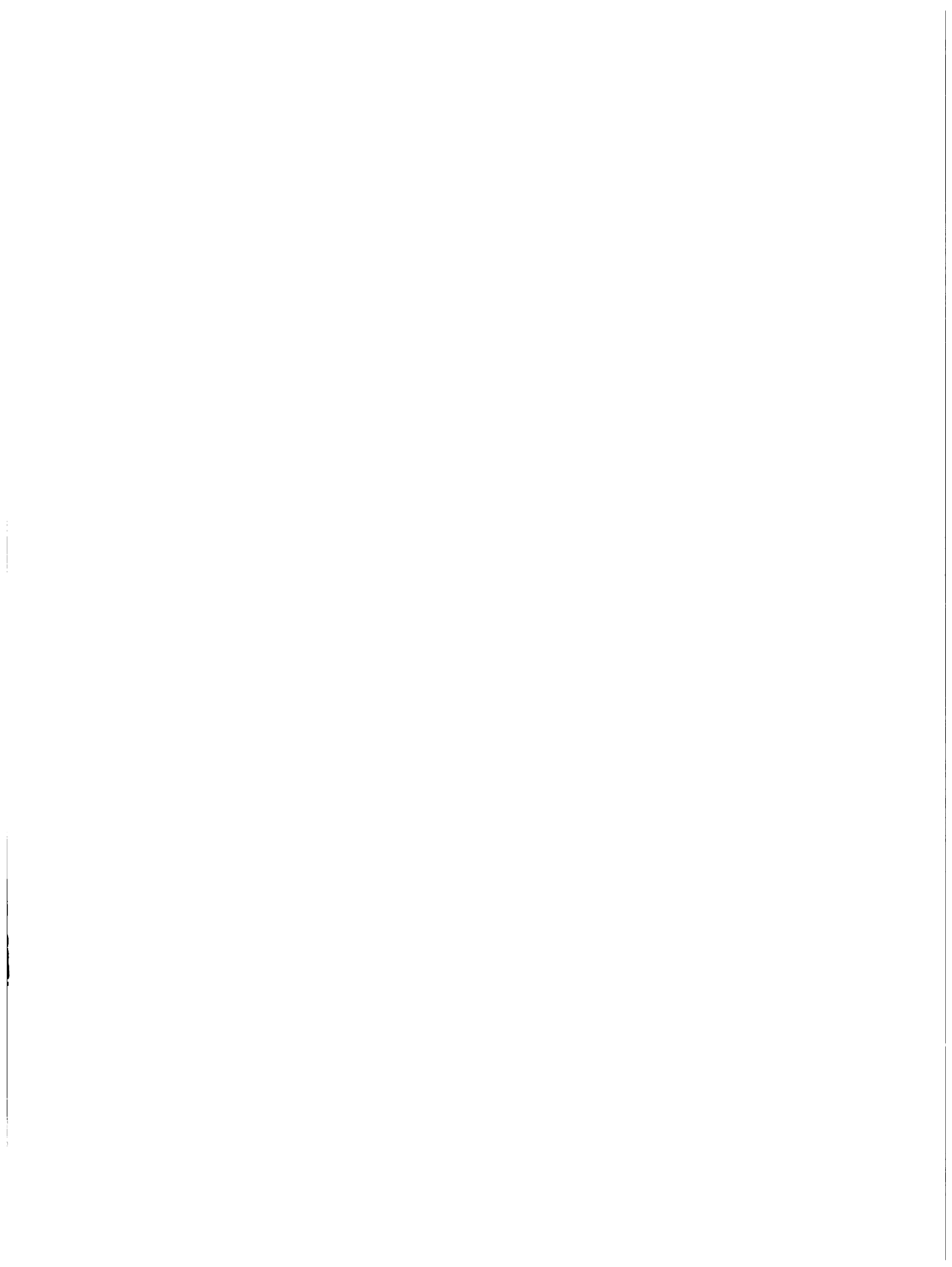


El marco orientador constituye uno de los límites que circunscriben el alcance de S y E ya discutido. Recoge elementos generados dentro del proceso de análisis de políticas y, con base en ellos, establece diferencias entre lo actual y lo deseado (imagen-objetivo). Estas diferencias se convierten a su vez en elemento para definir alternativas de políticas (productos finales del proceso) cuya implementación pretende eliminar diferencias encontradas. Para ello, el marco orientador plantea objetivos y metas, define el papel de los diversos agentes y grupos en el cumplimiento de dichos objetivos y metas, explicita los instrumentos a utilizar, define responsabilidades y formas de operación y, finalmente, determina la estrategia de funcionamiento del sistema de planificación.²⁶

La toma de decisiones pertinentes al logro de la imagen-objetivo explicitada por el marco orientador requiere la transformación de los productos intermedios en alternativas de política o productos finales del proceso de análisis de políticas. Estos últimos están constituidos, como se indicó, por políticas específicas, medidas de política y acciones específicas. Dicha transformación y su posterior objetivación a través de las realizaciones y resultados del accionar de los organismos públicos, tiene lugar a través de las etapas que caracterizan el proceso de planificación-ejecución.

Las políticas específicas explicitan el papel que el Gobierno asigna al sector dentro del proceso de desarrollo nacional o global; desde este punto de vista, constituyen el enunciado de la política de desarrollo agropecuario y rural.

De otra parte, las medidas de política comprenden los diversos cursos de acción que el sector público pretende utilizar, dentro del marco de la política citada, para alterar en la dirección deseada aquellas áreas prioritarias identificadas como limitantes del desarrollo agropecuario y el bienestar rural. Desde el punto de vista de la nomenclatura de asignaciones presupuestales, las medidas de política se asocian usualmente con la designación de programas y proyectos.



Finalmente, las acciones específicas, relativas a la ejecución de programas y proyectos, que tienen lugar dentro de períodos presupuestales definidos, involucran las actividades de producción, apoyo y regulación realizadas directamente por el Gobierno a través de las organizaciones que constituyen la administración pública. La generación de los bienes y servicios considerados necesarios para la obtención de ciertas metas o fines definen las actividades de producción. Las de apoyo se identifican con "(...) las transacciones que se realizan con el ambiente de la organización para obtener los insumos necesarios y entregar los productos deseados. Las actividades de regulación son aquellas destinadas a propiciar y mantener dentro de un esquema determinado, tanto la conducta de los diversos elementos integrantes de la organización, como la naturaleza de las interrelaciones de éstos con el medio ambiente".²⁷



II. INFORMACION Y LA FUNCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

La sección que antecede especifica el contexto en el cual se considera la función de S y E y su alcance, dado un marco conceptual especificado en otra parte.²⁸ Este capítulo presenta la estructura del S y E a través de los elementos que lo conforman y las interrelaciones que se dan entre ellos. Dichos elementos e interrelaciones permiten identificar los tipos de información a través de los cuales se generan los productos de S y E.

En la Figura 1 se representa gráficamente las principales relaciones entre el proceso de análisis de políticas y la toma de decisiones y la realización de acciones, lo cual ejemplifica la continuidad del proceso de planificación-ejecución.²⁹

Esas relaciones representan también el flujo de información que demanda todo el proceso, que puede sintetizarse en el planteamiento doctrinario del Gobierno, el diagnóstico del sector y el desempeño del sector público. Cada uno de estos tres componentes de la información que alimenta el proceso de análisis de políticas tiene su especificidad o nivel de política (marco doctrinario, marco orientador, políticas específicas, medidas de política y actividades específicas). Así se genera las alternativas para la toma de decisión (de orientación o ejecución) que se traducirán en acciones del sector público y privado.

El sistema de seguimiento y evaluación entonces, recoge los datos e información del medio socio-económico (para la actividad de diagnóstico continua) y de las actividades del sector público para la evaluación de ejecución.

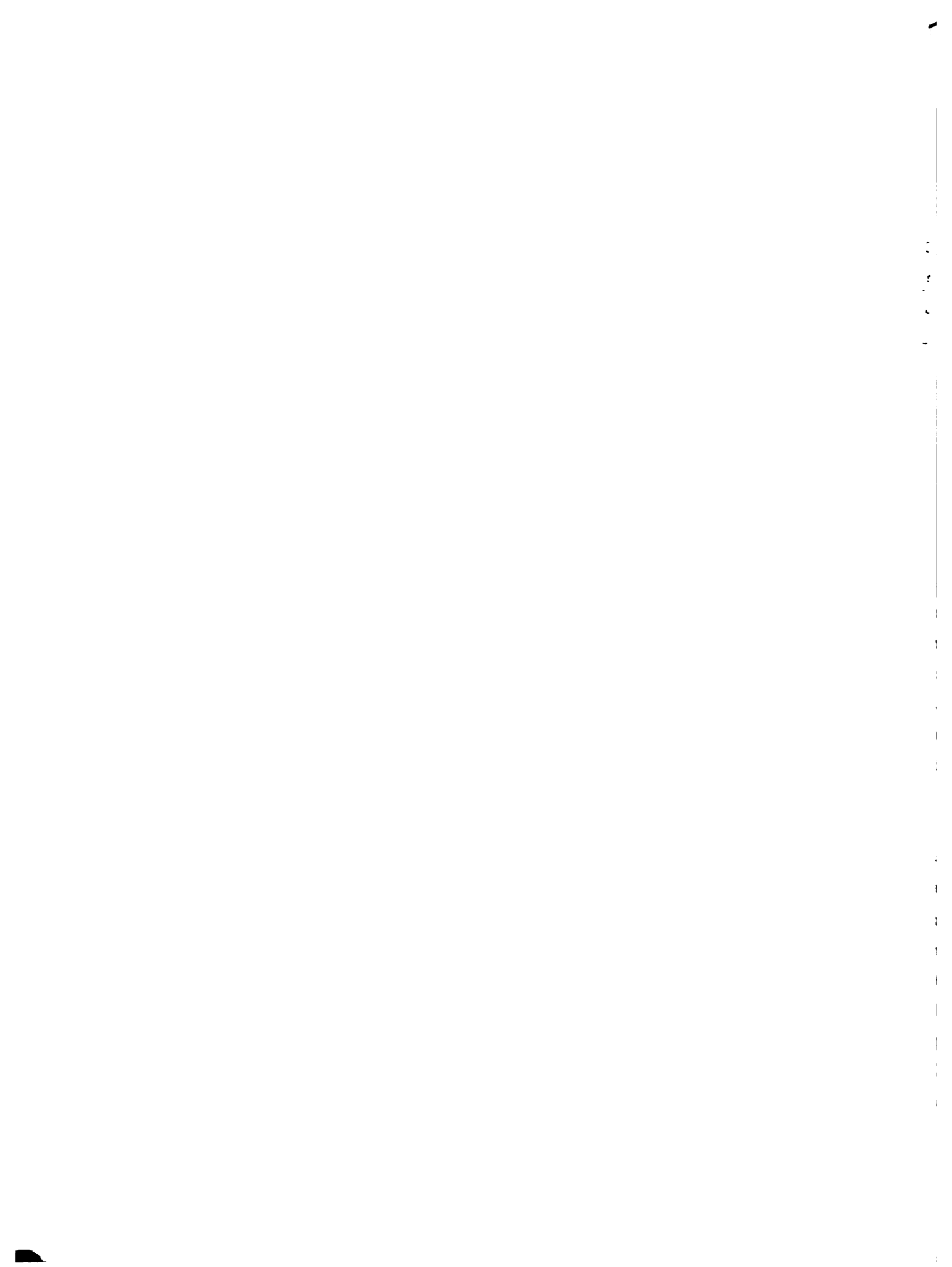
Como se indicó anteriormente y dentro del ámbito de la función de S y E ya definido, la información sobre medidas correctivas y directivas a tomarse constituyen el objeto o propósito central de S y E. Para que tal propósito ocurra, dentro del esquema presentado, las diversas interacciones dentro de la estructura de S y E se asocian con la siguiente información:



- a. Información de orientación: involucra la definición del papel que debe jugar el sector público en cada una de las interacciones entre los tipos de decisión, las instancias de dicho sector y los productos del análisis de política.³⁰ Contiene las interrelaciones señaladas como adscripción y asignación ya discutidas.
- b. Información sobre instrumentación: involucra la determinación de la capacidad administrativa para que los lineamientos obtenidos de la información de orientación tengan en cuenta tal capacidad al demandar acciones y resultados dados.³¹ Contiene las interrelaciones señaladas como asignación y coordinación en el esquema presentado.
- c. Información sobre desempeño: involucra los productos obtenidos como consecuencia de las acciones desarrolladas según orientaciones provenientes de los productos finales del proceso de análisis de política y traducidas en un marco específico, en el papel asignado a cada instancia del sector público. Contiene las interrelaciones identificadas como coordinación y las relativas a realizaciones y resultados dentro de la estructura de la función de S y E.

Asimismo, el cumplimiento de dicho papel implica la asignación de medios y responsabilidades. Tal asignación debe contemplar disponibilidades y requerimientos dentro y entre las interacciones pertinentes. Ello, a su vez, implica la coordinación entre papeles adscritos a cada instancia.

Esta última interrelación -coordinación de papeles, medios y recursos- establece el nexo entre las diferentes interacciones contempladas, es decir entre los diversos propósitos perseguidos a nivel de cada producto final del proceso de análisis de políticas. Por tanto, juega un rol predominante en la determinación del desempeño de cada instancia respecto al papel que le ha sido asignado.



La identificación del desempeño involucra la cuarta interrelación entre los elementos de S y E. Refleja el proceso de retroalimentación que caracteriza el objeto central de esta función (generación de información útil para la toma de decisiones dentro del sistema de dirección). Contiene las realizaciones relativas a las diversas asignaciones en las instancias involucradas. Dichas realizaciones permiten determinar el cumplimiento del objetivo intermedio correspondiente al producto final del proceso de análisis de política (elemento de S y E) en una instancia definida, así como el comportamiento de los medios y recursos asignados para tal fin dentro del papel correspondiente a la instancia que engloba a la anterior.

Por otra parte, la conexión entre los elementos de S y E ocurre, como se indicó, a través del papel que la interacción pertinente (instancia/tipo de decisión/producto del análisis de política) adscribe al sector público. Esto permite caracterizar otro componente dentro de la cuarta interrelación citada y correspondiente al cumplimiento de dicho papel en términos del efecto que tal cumplimiento tiene sobre el objetivo perseguido, lo cual a su vez permite evaluar el elemento (producto del proceso de análisis de política) que le dio origen.

Finalmente, los diversos componentes o interrelaciones que caracterizan la estructura de la función de S y E tienen una finalidad específica, representada en una problemática que se quiere afectar en un sentido determinado. En general, la interacción correspondiente a la instancia de menor nivel organiza y cumple actividades que se canalizan dentro de proyectos y programas determinados o acciones concurrentes para el cumplimiento de metas pre-establecidas, con el propósito de modificar la situación representada por dicha problemática. Las variaciones observadas en ésta constituyen un elemento para la evaluación del desempeño del sector público, en particular respecto de los productos finales del proceso de análisis de política.

25
26
27
28

29
30
31

III. PAUTAS PARA EL ANALISIS DE CORRESPONDENCIA

Los Capítulos anteriores presentan el concepto de seguimiento y evaluación y definen su alcance. Dicha función se caracteriza posteriormente en términos de determinar su estructura y los tipos de información requeridos para su desarrollo. Este Capítulo discute una serie de lineamientos o pautas a tener en cuenta a fin de establecer la correspondencia entre el alcance de S y E y los requerimientos de información necesarios para cumplir con el propósito central de esta función del sistema de dirección.

A. Consideraciones de tipo global

A nivel de las diversas interrelaciones definidas en el capítulo precedente, es necesario comprobar el nivel de interdependencia (congruencia) funcional y técnica entre unidades de decisión y ejecución, a fin de maximizar la utilidad de los datos e informaciones que aquéllas generan y usan para la definición de alternativas de decisión.

Dicha comprobación puede efectuarse a través de procedimientos específicos, que exceden el alcance de este documento.³² A través de ello se debe describir y analizar los siguientes aspectos:

- Los motivos o razones que explican la generación y uso de datos e información entre unidades comprometidas en la instrumentación y ejecución de un mismo programa o proyecto.
- La forma o tipo de organización que caracteriza a los usuarios (unidades decisoras y ejecutoras) de los datos e informaciones generados.
- Las maneras (estructuración o niveles de formalidad) como tales unidades emplean los datos e información.

Los anteriores constituyen los elementos principales para asociar la información y datos que ligan las interrelaciones que caracterizan S y E con la estructura y con el papel que desempeñan -a través de tal estructura- las

unidades decisoras y ejecutoras en cada una de dichas interrelaciones, la identificación del grado de congruencia encontrado entre ellas y dentro de cada interrelación.

B. Consideraciones de tipo específico

Como se indicó, cada interrelación que caracteriza S y E se asocia con ciertos tipos de información. Estos se refieren a información (y datos que la originan) sobre orientación, instrumentación y desempeño. Este último, asociado a las acciones que desempeña S y E en cumplimiento de su propósito central (ver secciones B y C del Capítulo I), se refiere a la consecución de los diversos niveles de objetivos o fines perseguidos y a la caracterización y explicación de sus efectos sobre la realidad que se pretende afectar.

Asimismo, la información y datos de orientación e instrumentación (pertinentes a interrelaciones identificadas como adscripción, asignación y coordinación), referida también a tales acciones, se relacionan con la definición de actividades y de factores o elementos que las califican, y con la implementación y ejecución de aquéllas, con el fin de lograr los objetivos o fines perseguidos.

Las unidades decisoras y ejecutoras en las diversas instancias del sector público, cuya congruencia con la información y datos pertinentes -respecto de su estructura y el desempeño de sus funciones- ha sido establecida anteriormente, deberán producir y comunicar, dentro de las interrelaciones correspondientes, datos e información (conocimiento) relativos a:

- Qué se pretende hacer y lograr; a través de qué medios (información sobre orientación, relativa a las interrelaciones identificadas como adscripción y asignación).
- Cómo se identifican, implementan y administran dichos medios (información sobre instrumentación, relativa a las interrelaciones de coordinación y asignación).
- Qué se logró, cómo se obtuvo dicho logro y cuáles son sus efectos

(información sobre el desempeño de las unidades, correspondientes a las interrelaciones de coordinación y resultados).

Los datos e información para la categoría de orientación se relacionan específicamente con los productos del proceso de análisis de políticas. Los referidos a la categoría o grupo de instrumentación (estructura organizativa e institucional por interrelación con referencia a programas/proyectos pertinentes, unidades-decisionarias, ejecutoras dentro de cada programa, recursos y medios por unidades y programas) se asocian con otros instrumentos previstos para tal fin.³³ Finalmente, los datos e informaciones pertinentes al desempeño involucran, además de los esquemas de análisis definidos dentro del proceso de análisis de políticas, el ordenamiento (captación, agrupación, organización y posterior comunicación)³⁴ dentro de las diversas interrelaciones e interacciones que caracterizan la estructura de S y E de los datos e informaciones pertinentes.

NOTAS

1. de las Casas, L., La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA.
2. IICA-PROPLAN, Planificación y administración para el desarrollo rural: el enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. IICA. Dirección de Proyectos Multizonales. San José, Costa Rica. Diciembre, 1981 (trabajo presentado al Seminario sobre Fortalecimiento en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, IICA-PROPLAN/USDA-DPMC, Turrialba, C.R., diciembre 6-9, 1981)
3. Roberts, C.P. y Vallejo, C.D. Callejo, Guía para el manejo de proyectos.
4. Dato es una representación simbólica de un fenómeno, cuya pertinencia depende del marco de referencia utilizado para reflejar la realidad. Información es el producto del análisis e interpretación de los datos y sus interrelaciones (dadas por el marco de referencia) a través de un número manejable de categorías. Las categorías empleadas para el análisis y aquéllas correspondientes al marco conceptual y de referencia deben coincidir y ser consistentes entre sí. Bonen, J.T. Improving information on agriculture and rural life.
5. Ver por ejemplo: Clayton, E. y F. Pétry, edit., Monitoring systems for agricultural and rural development projects. IBRD, Built-in project monitoring and evaluation: third review. IBRD, Status report on monitoring and evaluation in agricultural and rural development projects. IBRD, A handbook on monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects. United Nations, Systematic monitoring and evaluation of integrated development programmes: a source book. Weiss, C.H. "Alternative models of programs evaluation", en Social Works Vol. 19, N°6, New York, 1974. AID, Project evaluation guidelines, 3rd. ed. Weiss, C.H. edit., Evaluation action

1

2

3

4

5

6

programmes: readings in social action and evaluation. Blalock, H.M. An introduction to social research.

6. Roberts, C.P. y C.D. Vallejo, op.cit., pp 15-16.
7. Clayton, E. y F. Pétry, op., pp 2-3, 13.
8. Esta sección se apoya en PROPLAN, Marco conceptual del proceso de planificación agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. PROPLAN, El proceso de análisis de políticas en el marco del proceso de planificación agropecuario. de las Casas, P.L., op. cit.: PROPLAN, Planificación y administración...,op. cit.
9. PROPLAN, Planificación y ..., op.cit. p.7
10. Ibid, p. 10.
11. Ibid, p.10.
12. PROPLAN, Planificación y ..., op. cit. p. 7.
13. PROPLAN, Marco Conceptual ..., op. cit. pp. 33-37
14. Esta caracterización sigue lineamientos expuestos en Roberts, C.P. y C.D. Vallejo, op. cit. Tratamiento similar se da a estos términos en Clayton E. "Role, characteristics and operational features of agricultural monitoring systems" In Clayton, E. y F. Pétry, op. cit. pp. 1-14.
15. Los términos utilizados se desprenden del formato del marco lógico utilizado por USAID y adaptado por IICA. Ver: AID, op.cit. Roberts, C.P. y C.D. Vallejo, Resumen operativo gerencial.

16

17

16. Roberts, C. P. y Vallejo, C. D. Sistema de evaluación gerencial.
17. González, L. y otros, Sistema de seguimiento e información gerencial. IICA, Programa de Manejo de Proyectos; Roberts, C. P. y C.D. Vallejo, Resumen Operativo..., op. cit.
18. Las dimensiones citadas corresponden en general, con la terminología adoptada universalmente al respecto. Ver por ejemplo: United Nations, Systematic monitoring... op. cit. pp 7-9. Adicionalmente, cabe recalcar también que la denominada evaluación "ex-ante" corresponde con el área donde se ha hecho mayor énfasis, particularmente en la literatura sobre programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural. Kulp. E. M., Designing and managing agricultural programs. Roemer, M. y J. J. Stern, The appraisal of development projects; Gittinger, J. P. Análisis económico de proyectos agrícolas.
19. Esta puede asociarse con la caracterización e interpretación (diagnosis/prognosis) de la problemática económico-social y política requerida para la generación de los productos del proceso de análisis de políticas, en sus diversos niveles de orientación (definición de marco orientador y de áreas de acción prioritarias) y operación (especificación de políticas, medidas de política y acciones específicas. PROPLAN, El proceso de análisis de políticas... op. cit.; PROPLAN, Elementos para la preparación del marco orientador del desarrollo agropecuario (en proceso).
20. PROPLAN. La etapa de control del proceso de planificación agraria del Perú.
21. Ingle, M., Implementing development programs: a state-of-the-art review.
22. Implica un examen de lo ocurrido para predecir y controlar más eficientemente las acciones futuras. PCI, Project evaluation: Key concepts.
23. Ingle, M. y R. Klauss, "Competency-based program evaluation: a contingency approach", In Evaluation and program planning, Vol. 3, 1980, pp.277-287.

24. PROPLAN, El proceso de..., op. cit. p. 14.
25. Los tres últimos representan los productos finales del proceso de análisis de políticas, en tanto que el primero (i.e. marco orientador) constituye el enlace entre aquéllos y el proceso de transformación de los insumos (productos intermedios) generados por dicho proceso en la imagen-objetivo que se pretende alcanzar. PROPLAN, El proceso de análisis..., op. cit.
26. Ibid, pp. 79-82.
27. de las Casas, L. Op. cit., p. 4-11.
28. PROPLAN, Marco conceptual..., op. cit.; PROPLAN, Planificación y..., op. cit.
29. PROPLAN, El proceso de Análisis de Política para las decisiones de orientación: El Marco Orientador. Documento PROPLAN N°35, pág. 3, mayo de 1982.
30. PROPLAN, El proceso de ..., op. cit.
31. PROPLAN, Metodologías para la preparación de diagnósticos organizativos en torno a las interrelaciones institucionales dentro de cada programa del sector público agropecuario. Documento Interno 48.
32. Ibid.
33. PROPLAN, Metodología para la preparación..., op. cit.
34. González, L. y otros, op. cit. Aplicaciones prácticas del esquema planteado en este documento se ilustran en: Bajaras, H. y otros, Sistema de Información y seguimiento. En la actualidad se desarrolla un esquema similar en República Dominicana: de Castro, O y Colmenares, H.



Sistema de información y seguimiento de acciones específicas en
San José de Ocoa y Rancho Arriba. (Borrador preliminar).

1

2

3

4

5

BIBLIOGRAFIA

1. AID, Project evaluation guidelines, 3rd. ed. Office of Development Program Review and Evaluation. Washington D. C., 1974.
2. BAJARAS, H. et al. Sistema de Información y Seguimiento- D. T. Pamplona ICA. Proyectos ICA-IICA, Informe SA/C-3.3 Pamplona, Febrero 1980.
3. BLALOCK, H. M. An introduction to social research. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1970.
4. BONE, J. T. Improving information on agriculture and rural life. AJAE, Vol. 57, No. 5, Diciembre, 1975.
5. CLAYTON, E. y PETRY, F., edit. Monitoring systems for agricultural and rural development projects. FAO Economic and Social Development Paper 12. Roma, 1981.
6. _____ . "Role characteristics and operational features of agricultural monitoring systems" In Clayton, E. y Pétry, F.
7. de CASTRO, O. y COLMENARES, H. Sistema de información y seguimiento de acciones específicas en San José de Ocoa y Rancho Arriba. (Borrador preliminar), Secretaría de Agricultura, IICA (Proyecto FSB-PROPLAN/A), Santo Domingo, Noviembre, 1981.
8. de las CASAS, L. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA. Tema 1B XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA San José, octubre 19-23, 1981. IICA, Subdirección General Adjunta de Planificación. San José Costa Rica, Octubre, 1981.
9. GITTINGER, J. P. Análisis económico de proyectos agrícolas. Serie Banco Mundial, Ed. Tecnos, Madrid, 1978.
10. GONZALEZ, L. et al. Sistema de seguimiento e información gerencial, IICA, Programa de Manejo de Proyectos, Fascículo No. 7. San José, Costa Rica, Diciembre 1979,
11. IBRD, A handbook on monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects. Mimeografiado, s. f.
12. _____ . Built-in project monitoring and evaluation: Third review. Operations Evaluation Department, Report No. 3320, 1981.
13. _____ . Status report on monitoring and evaluation in agricultural and rural development projects. AGRME, 1980.
14. INGLE, M. Implementing development programs: a state-of-the-art review. AID, Washington, D. C., 1979.

15. _____ y KLAUSS, R. "Competency-based programa evaluation: a contingency approach", In Evaluation and program planning, Vol. 3, 1980.
16. KULP, E. M., Designing and managing agricultural programs. PASITAM, International Development Institute, Indiana University. Bloomington, Indiana, 1977 .
17. IICA-PROPLAN, La etapa de control del proceso de planificación agraria del Perú. IICA. Subdirección General Adjunta de Planificación, Oficina en Perú, Documento PROPLAN-7, Lima, Perú, 1979.
18. _____. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. IICA, Subdirección General Adjunta de Planificación, Documento PROPLAN-1. San José, Costa Rica, 1978.
19. _____. Metodología para la preparación de diagnósticos organizativos en torno a las interrelaciones institucionales dentro de cada programa del sector público agropecuario. Documento Interno 48, Dirección de Proyectos Multizonales, IICA. San José, Costa Rica, Agosto, 1981.
20. _____. Planificación y administración para el desarrollo rural: el enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. IICA, Dirección de Proyectos Multizonales. San José, Costa Rica, diciembre, 1981. (Trabajo presentado al Seminario sobre Fortalecimiento en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, IICA/PROPLAN/USDA-DPMC) Turrialba, Costa Rica, diciembre 6-9, 1981
21. _____. Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. Documento PROPLAN-25 Serie de Publicaciones Misceláneas No. 405, San José, Costa Rica. 1982,
22. _____. El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: El Marco Orientador. Documento PROPLAN No. 35., 1982.
23. PCI, Project evaluation: Key concepts. Mimeograph Training Material, Washington, D. C., 1979.
24. ROBERTS, C. P. y VALLEJO, C. D. Guía para el manejo de Proyectos. San José, Costa Rica, enero, 1979.
25. _____ y _____. Resumen operativo gerencial. IICA Programa de Manejo de Proyectos, Fascículo No. 2, San José, Costa Rica. Enero, 1979.
26. ROEMER, M. y STERN, J.J. The appraisal of development projects. Praeger. New York, 1975.

2

58.

53

27. UNITED NATIONS. Systematic monitoring and evaluation of integrated development programmes: a source book. Department of Economics and Social Development Affairs, ST/ESA/78. New York, 1978.
28. WEISS, C. H. "Alternativ models of program evaluation", In Social Works Vol. 19, No. 6, New York, 1974.
29. _____ . Evaluation action programmes: readings in social action and evaluation. Allyn and Bacon, Boston, Mass. 1972.

710271

