

Evaluación continua de pequeños proyectos de desarrollo rural y resistencia institucional: una perspectiva histórica de su implementación en la Argentina

ROBERTO BENENCIA*
y **CARLOS A. FLOOD****

Introducción

En los últimos años han tenido lugar diversas iniciativas del Estado dirigidas a implementar políticas sociales mediante programas orientados a la atención de situaciones de pobreza, entre otras la de los pequeños productores agrarios, sobre la base del desarrollo de pequeños proyectos comunitarios, acotados en sus objetivos al desarrollo de actividades tendientes al mejoramiento local de sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.

El empleo de instrumentos de evaluación para el seguimiento de proyectos durante la etapa de ejecución es ciertamente valorado en el discurso manifiesto de los programas sociales en general, como así también de las entidades financieras de contraparte (tanto multilaterales como no

* Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (CEDERU). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. E-mail: benencia@agro.uba.ar

** Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (CEDERU). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. E-mail: caflood@sion.com

gubernamentales). Sin embargo, cuando se analiza el empleo y aprovechamiento efectivo de las metodologías de evaluación de seguimiento en los programas concretos, resulta evidente que severas dificultades condicionan la apropiación y retroalimentación institucional de sus resultados.

Estas dificultades adquieren mayor relieve si se toma en cuenta la necesidad de sistematizar y recuperar críticamente las experiencias concretas de los pequeños proyectos comunitarios autogestionados por grupos locales, frente al avance de programas sociales masivos basados en la transferencia individual de recursos monetarios (del tipo "Trabajar", o "Jefe y Jefas de Hogar", por ejemplo).

El presente trabajo intenta poner por escrito algunas reflexiones derivadas del registro histórico de las prácticas institucionalizadas de evaluación continua de proyectos en el marco de ciertos programas sociales, las que han permitido a los autores tomar contacto con esas dificultades.¹ Se parte de una breve revisión del punto de partida conceptual y metodológico correspondiente a la evaluación de proyectos concomitante con la ejecución, entendida como disciplina específica de evaluación. Luego se identifican algunos aspectos institucionales y organizativos característicos de los programas sociales y se describen algunos perfiles básicos que servirán para ilustrar las proposiciones básicas del trabajo. Finalmente, se analizan críticamente algunos "usos" del monitoreo de proyecto y se formulan proposiciones conclusivas.

1. Evaluación continua, evaluación de seguimiento, monitoreo de proyectos

1.1 ¿Qué se entiende por evaluación continua o evaluación de seguimiento?

La evaluación continua o evaluación de seguimiento constituye una modalidad específica de evaluación. Específica tanto en lo que se refiere al *contenido* de lo que se desea observar, como a la modalidad de *aproximación* metodológica a la realidad observada.

Llamada a veces evaluación de seguimiento, evaluación concurrente o concomitante, o también monitoreo de proyectos, la evaluación de un proyecto de desarrollo durante su fase de ejecución responde a la necesidad de comprobar si los resultados esperados, planteados como objetivos iniciales de la intervención, van siendo alcanzados, o no (Be-

1. Se pueden mencionar, por ejemplo, el Programa Social Agropecuario, FOPAR y PROINDER, así como una diversidad de organizaciones no gubernamentales.

nencia, 1996), a lo largo de un lapso temporal determinado.² Este propósito general de la evaluación continua no se expresa en la medición de resultados absolutos –evaluación netamente positiva o negativa en momentos determinados– sino en la verificación de que a lo largo de un proceso se van alcanzando metas intermedias, o de que algunos de los resultados que se van obteniendo, así como los que se anticipan como probables para el futuro, no son los esperados, en cuyo caso resulta necesario proceder a integrarlos conceptualmente a la etapa de ejecución.

A los efectos prácticos, en el presente texto se utilizarán como sinónimos los términos evaluación continua, evaluación de seguimiento, evaluación continua de seguimiento y monitoreo de proyectos, éste último tomando más en cuenta su vigencia histórica que su precisión metodológica. En todo caso, la noción de *evaluación continua de seguimiento* pareciera sintetizar con propiedad los principales rasgos de una metodología de evaluación aplicada durante la ejecución de proyectos, al servicio del seguimiento de los mismos en los términos hasta aquí definidos.

1.2 ¿Cuál es el perfil metodológico de la evaluación continua de seguimiento?

A diferencia de la evaluación ex ante, que caracteriza el estado o punto de partida de la población sujeto del proyecto y su contexto, así como sus posibilidades en el momento inicial, o la evaluación ex post, que pretende identificar o medir los cambios que definen una modificación del estado inicial como consecuencia de la aplicación del proyecto, la evaluación continua concentra su mirada en la captación del proceso mismo de desarrollo o ejecución del proyecto inicialmente formulado. Se la puede definir como el conjunto de procedimientos de registro, siste-

2. Las numerosas designaciones apuntadas aluden básicamente a esos aspectos, aunque difieren en cuanto al acento puesto en uno u otro, o en el grado de explicitación de los mismos. Así, la definición de *evaluación continua* (u "ongoing evaluation") dice así: "Análisis, durante la ejecución del proyecto, de su pertinencia, eficiencia y efectividad y de sus resultados, efectos e impactos presentes y probablemente futuros" (FIDA/PREVAL/IICA: 1997). La misma fuente define al *seguimiento* (o "monitoring"), sin aplicar el término estrictamente a la ejecución de proyectos, como el "examen continuo o periódico por parte de la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la ejecución de una actividad para asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados y otras acciones necesarias progresan de acuerdo con un plan trazado". En cuanto al *monitoreo* se lo utiliza, como se ha visto, como sinónimo de seguimiento, sin asignarle al término una significación específica respecto de una determinada etapa del ciclo de proyectos. Respecto al término *evaluación concurrente*, éste participio refiere al "acacimiento o concurso de varios sucesos o cosas un mismo tiempo" (RAE: 1970), en este caso, a la simultaneidad en el tiempo de la ejecución y el proceso evaluatorio. Otro tanto ocurre con la noción de *evaluación concomitante*, en cuyo caso remite algo más específicamente a la idea del *acompañamiento* de una acción por otra (RAE: 1970).

matización y análisis de las actividades desarrolladas durante la fase de ejecución con el propósito de alcanzar los objetivos planteados en el punto inicial de la intervención.

Esta tarea de registro, sistematización y análisis se encuentra orientada a conocer la organización de los medios disponibles en función de los objetivos buscados, identificando y caracterizando los resultados, efectos o impactos presentes –tanto los esperados como los no previstos– en el proyecto durante esta fase, con el objeto de anticipar su incidencia sobre el resultado final del proyecto y, eventualmente aportar recomendaciones correctivas o ajustes tendientes a conservar o modificar su rumbo.

En cuanto a los efectos o impactos generados durante el proceso, tres grupos generales de parámetros son usualmente tomados en cuenta:

- Por un lado, el “rendimiento” de las actividades realizadas en el proyecto, en términos de cantidad, calidad, idoneidad y eficacia de las acciones realizadas.
- Su trascendencia socio-organizacional, como medida de la capacidad de los proyectos y de sus protagonistas de generar cambios o variaciones en relación con satisfacción de necesidades, resolución de problemas, mejoramiento de condiciones de vida, de trabajo y de producción, modificación de actitudes, aptitudes y disposiciones innovadoras, etcétera.
- El grado de “apropiación” colectiva de las acciones, de los resultados y del proceso mismo de ejecución del proyecto, en tanto “instalación” de este último, su normalización operacional, un nivel de organización alcanzado y, sobre todo, un grado de institucionalización (normas, procedimientos, etcétera), que los haga sostenibles en el tiempo.

Dicho de otro modo, la evaluación de seguimiento tiene por objeto captar logros y dificultades de la organización de los beneficiarios en torno de la ejecución del pequeño proyecto local, en términos de eficiencia y eficacia en la consecución de sus objetivos y metas, trazados sobre un eje temporal o de proceso. Para ello, son tenidas en cuenta, durante el ciclo de ejecución, las siguientes perspectivas:

- los condicionantes institucionales y organizacionales que operan como oportunidad o como restricción en el éxito o fracaso de los proyectos;
- los procesos y actividades burocráticos y técnicos que tienen lugar en el transcurso de la implementación de los mismos, incluyendo las provenientes del contexto institucional más amplio del Programa que los contiene;

- el medio ambiente sociocultural y los condicionamientos físicos en que operan funcionarios, técnicos y grupos-objetivo vinculados con el desarrollo de los pequeños proyectos en el nivel comunitario local;
- la caracterización de los principales actores sociales (técnicos, personal administrativo, funcionarios de rango) involucrados en el nivel más amplio correspondiente al Programa, sus intereses, valores, comportamientos y estrategias, el conjunto de las cuales opera como contexto mediato de la ejecución de los pequeños proyectos.

Si bien la evaluación de seguimiento incluye tanto la evaluación de objetivos, como de resultados y procesos (Briones, 1991), su característica diferencial como modalidad de evaluación está centrada en estos dos últimos aspectos. Aplicado a la ejecución de proyectos, es precisamente la observación sistemática de las mociones que producen al interior de aquellos sus actores, en orden a alcanzar los objetivos y resultados propuestos, así como de las determinantes y restricciones contextuales, lo que permite efectuar una lectura tendencial de las experiencias de los grupos organizados, posibilitando las intervenciones correctivas de los propios actores beneficiarios del proyecto, como de los técnicos y organizaciones técnicas que efectúan tareas de acompañamiento.

Briones establece la diferencia entre dos tipos de procesos: los que se relacionan con el *mantenimiento* del programa o proyecto, y los *procesos* propiamente dichos que permiten llevar a cabo los cambios propuestos, tanto en el contexto como en propios beneficiarios.

Los *procesos de mantenimiento* comprenden el desarrollo de actividades y la aplicación de los recursos necesarios para poner en práctica las estrategias y las metodologías de intervención características del programa que sirven como marco para el desarrollo de los pequeños proyectos comunitarios. Responde a interrogantes sobre el funcionamiento del programa en cuanto a los factores que dificultan o favorecen el desarrollo de los pequeños proyectos, al grado de control sobre estos factores y a su incidencia en los niveles de eficacia y eficiencia que van siendo alcanzados a lo largo de la ejecución (siempre tomando en cuenta bajo qué modalidades operativas ha sido formulada la propuesta).

Los *procesos de cambio o innovación*, en cambio, remiten fundamentalmente al registro de las interacciones producidas entre el personal técnico y los beneficiarios del programa, o sólo entre estos últimos, con el fin de lograr los objetivos propuestos por el proyecto. Focalizan en las interacciones específicas, aplicadas en un determinado contexto y lugar, en las metodologías que apoyan la innovación y en los instrumentos utilizados para ello.

En este nivel de proceso tienen lugar los cambios e innovaciones que apuntalan o concurren con los procesos de mantenimiento, y también los desvíos o procesos creativos relativamente autónomos –producidos por los beneficiarios y los técnicos del programa que operan en terreno– que pueden favorecer u obstaculizar las formulaciones “oficiales” del programa.

Puede tratarse tanto de respuestas frente a imprevistos, como de gestos de afirmación o creatividad “idiosincrásica” de los grupos organizados (y/o de los técnicos involucrados). También pueden constituir resistencias a procesos de mantenimiento o meras contradicciones de intereses entre los diversos actores intervinientes en el programa y/o proyectos, o entre algunos de éstos y otros actores institucionales que intervienen en los diferentes contextos (local, municipal, regional, etcétera) de los proyectos.

Por último, cabe mencionar como campo propicio para el tipo de registros que realiza el monitoreo, la observación de los procesos de creación de *marcos reguladores* del comportamiento grupal u organizacional, que ocurren durante la ejecución de un proyecto. Eventualmente en base a experiencias colectivas precedentes, cobran progresivamente la forma de un cuerpo más o menos organizado, más o menos formalizado y coherente, de normas, valoraciones, reglas y creencias que, paso a paso, sirven para ir delineando el comportamiento colectivo del grupo de beneficiarios de proyectos que deviene en conjunto organizado (Reynaud, 1993).

1.3 ¿Qué implicancias institucionales tiene la evaluación continua de seguimiento?

Es posible que en estas características específicas de la evaluación de los procesos grupales, organizativos e institucionales resida una de las mayores dificultades para poner en vigencia la evaluación continua como modalidad permanente de trabajo, constitutiva de los programas sociales.

En efecto, la evaluación de los procesos moviliza al conjunto de los factores organizacionales e institucionales puestos en juego para el desarrollo del programa y de los proyectos. Por ejemplo, la determinación del grado de cumplimiento de las acciones del programa, las apreciaciones sobre su pertinencia o validez, las valoraciones sobre sus efectos y el análisis de su eficiencia y eficacia, así como la consistencia verificable o presunta de las operatorias efectivamente alcanzadas respecto de los objetivos o resultados inicialmente propuestos, toca puntos sensibles de la organización responsable del programa y a la imagen que de sí misma tiene cada instancia de ella.

Sin embargo, el impacto de la evaluación sobre los distintos actores implicados no se explica solamente por factores intrínsecos a las organizaciones. Intervienen activamente dos grupos de cuestiones decisivas que potencian su conflictividad:

- Limitaciones y ambigüedades metodológicas y de contenido que son características de las evaluaciones sociales, las cuales a menudo limitan tanto el alcance y la validez de sus procedimientos, como la pertinencia de sus conclusiones y proposiciones, así como su operacionalización por parte de los distintos actores afectados por sus alcances.
- Rasgos constitutivos de las políticas y programas sociales (Sulbrandt, 1993).³

Los estudios y observaciones sistemáticas realizadas en terreno (entrevistas, encuestas, técnicas de diagnóstico o reconocimiento) movilizan a su vez los puntos de vista de los diversos actores locales, sumándose a los efectos acumulados de las intervenciones propiamente dichas que viene suscitando la aplicación del proyecto.

Mientras que la calidad de la movilización de factores organizacionales e institucionales depende en alguna medida de la ubicación de la unidad de evaluación de seguimiento dentro de la estructura formal e informal del programa, y de cual es o cuales son los principales destinatarios de los informes de evaluación (para *quién* se escribe es determinante en el impacto intra institucional de las evaluaciones), los efectos locales de la aplicación de las herramientas de monitoreo se producen sobre la configuración específica de relaciones sociales, organizativas e institucionales que conforman el contexto más o menos inmediato del proyecto.

Los efectos de movilización producidos por la evaluación continua de seguimiento dependen en buena medida de la *concepción* y del *enfoque* utilizado. Un carácter más o menos externo de la evaluación, o más o menos participativo en cuanto a que los distintos actores tengan oportunidad de intervenir en la definición de los contenidos de la misma, o en cuanto a que existan espacios definidos para expresar de modo sistemá-

3. El autor menciona los siguientes:

a) Los problemas sociales que se pretenden enfrentar mediante estas políticas y programas se encuentran débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa.

b) Las políticas y programas persiguen objetivos múltiples, a veces inconsistentes, sus metas son ambiguas y a veces se encuentran subordinadas a necesidades tácticas que a fin de viabilizar su aprobación.

c) Las metas tienden a ser redefinidas en el transcurso de la implementación.

d) Las relaciones causales invocadas para vincular insumos y actividades con productos, resultados e impactos suelen ser, en el mejor de los casos, meras hipótesis a verificar, lo cual debilita la base teórica subyacente.

tico sus puntos de vista, modifican la resonancia producida en cada nivel organizativo e institucional interviniente del programa social específico a que pertenecen los proyectos evaluados.

La evaluación participativa de seguimiento, por ejemplo, se caracteriza por involucrar en algún rol de evaluación a distintos actores de los proyectos. En su forma más acabada el protagonista central de la evaluación es el grupo que se encuentra protagonizando el desarrollo de un proyecto determinado. Sin embargo, en la mayoría de las experiencias conocidas, lo que se ha dado en llamar evaluación participativa ha tenido, sea una escala de aplicación muy limitada, con impacto sobre un número acotado de proyectos, sea un efecto muy restringido sobre su futuro, pues no se institucionalizan espacios eficaces destinados a expresar sus puntos de vista e intereses en forma tal que puedan incidir sobre el *uso* de la evaluación para corregir el rumbo del programa.

No obstante ello, más allá de las evidentes limitaciones metodológicas que presentan distintas versiones del enfoque participativo, es posible constatar que los crecientes grados de genuina presencia de los puntos de vista de los beneficiarios generan crecientes efectos –en términos de complejidad– sobre las organizaciones que protagonizan los proyectos y los programas. Como se verá más adelante, sin embargo, tanto la retórica de las organizaciones a cargo de los programas, como el temor frente a formas sustantivas de evaluación, tienden a limitar o neutralizar intentos de este tipo, aún en sus variantes de participación más restringida.

No es tanto su carácter participativo el que genera efecto intra-organizacionales, sino su carácter *externo*, el grado de exterioridad relativa que se incorpora en la mirada que emite un juicio sobre la experiencia, sea de programa, sea de proyecto.

1.4 ¿La evaluación continua de seguimiento constituye una fuente de aprendizaje?

Una forma tradicional de concebir la evaluación de proyectos ha sido considerarla como un recurso para:

- a) Registrar el grado de cumplimiento de sus metas.
- b) Controlar y reforzar el esquema de responsabilidades al interior del programa responsable político-técnico de los proyectos.
- c) Explicar atrasos de cumplimiento y discrepancias en los resultados respecto de las metas propuestas.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, ganaron terreno enfoques de evaluación tendientes a permitir un aprendizaje acumulativo a partir de la experiencia de los programas y de los proyectos.

En cuanto a la evaluación continua de seguimiento, desde su origen ha sido asociada con la necesidad de introducir modificaciones en los proyectos mientras ellos se encuentran todavía en plena ejecución, y por lo tanto existen aún posibilidades de revertir errores y superar obstáculos operativos, sortear dificultades imprevistas, o capitalizar oportunidades no esperadas. Es más, la aplicación de este tipo de metodología encontró, en la necesidad de “devolver” a los beneficiarios las observaciones producidas por evaluadores o “sistematizadores” externos, una de sus principales fuentes iniciales de legitimación, tornando esos resultados en instrumentos formativos o de capacitación de los grupos u organizaciones sujeto de las experiencias del desarrollo.

Uno de los aportes más significativos de las metodología de monitoreo ha sido la captación de procesos y de factores intangibles, que generalmente desempeñan un papel crítico en el desarrollo de proyectos que han sido asumidos por grupos organizados. En efecto, los aspectos intangibles suelen desempeñar un papel decisivo en la evolución del proyecto, particularmente en lo que se refiere al desempeño del grupo u organización que protagoniza la experiencia como beneficiario directo.

Se trata de manifestaciones o representaciones inmateriales, normalmente difíciles de mensurar, que aluden generalmente a los efectos institucionales y organizativos: las actitudes y el desarrollo de aptitudes para el trabajo en grupo y el comportamiento democrático, los cambios de conciencia y en la disponibilidad para adoptar/adaptar propuestas innovadoras, o la aptitud para generarlas o recrearlas, los grados de flexibilidad-rigidez frente a cambios en el contexto, la disposición al comportamiento solidario, la interrelación entre la experiencia grupal-organizativa del proyecto y su contexto socio-institucional y cultural inmediato.

La captación de procesos y el registro de lo intangible reaparecen así en nuestro recorrido. Uno de los obstáculos más importantes frente a la apropiación de los esquemas de evaluación de seguimiento por parte de las organizaciones regentes de programas sociales es, precisamente, el carácter intangible de muchas de sus constataciones, mediadas por registros cualitativos de información que adolecen de baja legitimidad en los sistemas “oficiales” de información y evaluación de programas y proyectos, los cuales suelen trabajar sobre la base del supuesto de equivalencia entre existencia real y mensurabilidad cuantitativa de los factores en juego. De donde se desprende muy frecuentemente que sólo “existe”, o es aceptable admitir como existente, aquello que es medible a través de indicadores cuantitativos. Resulta obvio que los factores institucionales y organizacionales decisivos para el decurso de los programas y proyectos quedan afuera de esta posibilidad.

Sin embargo, cabe mencionar aquí dos líneas de registro metodológico cuya aplicación ha posibilitado una significativa flexibilización en orden al empleo y relativa incorporación de dimensiones intangibles en las evaluaciones de seguimiento de proyectos, que incluso en algunos casos han posibilitado más amplios abordajes de dimensiones en el nivel de los programas sociales mismos. Se trata, por un lado, de la utilización de la *triangulación metodológica* o utilización simultánea y complementaria de una diversidad de fuentes de información y, por otro, en lo que hace a la fase de interpretación, la utilización del *análisis complejo de resultados*.

En el primer caso debe decirse que, en la aplicación concreta de metodologías de evaluación de seguimiento, la adopción de técnicas de triangulación ha resultado decisiva. Por ejemplo, la combinación de perspectivas múltiples de registro de información, complementando estrategias de recolección de datos cuantitativos con datos cualitativos, entre resultados recogidos mediante instrumentos heterogéneos (por ejemplo, entrevistas individuales en profundidad y grupos focales, o entre encuestas -a veces preexistentes, eventualmente de baja calidad técnica y diseñadas para otros fines- y entrevistas a informantes, etcétera), el registro de puntos de vista cruzados entre distintos actores de proyecto (supervisor y monitor; supervisor y funcionarios superiores del programa; monitor e informante local, informantes entre sí) y entre ellos y registros cuantitativos.

En cuanto al análisis complejo de resultados, su utilización es clave para asegurar resultados utilizables en evaluaciones de proceso del tipo que nos ocupa. En efecto, en estos casos el empleo de indicadores de registro de elementos o factores intangibles mediante información de base predominantemente cualitativa invalida de hecho los métodos de análisis lineales usuales cuando los instrumentos de recolección de información se encuentran precodificados en categorías formalmente cerradas (modelo "multiple choice").

La interpretación compleja de resultados, por el contrario, privilegia el cruzamiento entre dimensiones complejas, normalmente recogidas mediante triangulación de perspectivas o registros. En modo esquemático, se puede representar esta modalidad mediante las siguientes dimensiones de análisis, frecuentes en una evaluación continua de seguimiento:

- El *contexto*: caracterización del paraje o localidad, de la población objetivo del proyecto, de otros sectores sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales presentes, el papel desempeñado por las principales de ellas, papel de los punteros políticos y su vínculo con otras áreas de influencia sobre el programa social en cuestión, actividades económicas predominantes, etcétera.

- El *programa*: elementos que permitan registrar los condicionamientos a la aplicación de los instrumentos del programa en el nivel de proyecto y sus posibilidades de apropiación y sostenibilidad por parte de la población objetivo. Historia de los actores locales del programa y del proyecto y su incidencia sobre la calidad y el quantum de las prestaciones, caracterización de las capacidades efectivas y potenciales o presuntas de los grupos y organizacionales existentes, incluyendo -si las hubiere- el caso de las organizaciones de apoyo técnico al proyecto, papel de los niveles de seguimiento o supervisión del programa, etcétera.
- El *grupo u organización* que ejecuta o protagoniza en forma directa el proyecto, sus características intrínsecas o idiosincrásicas (grupo campesino, asalariado, aborigen, preexistente, ad hoc, parte de una organización mayor preexistente, etcétera).

Un recurso clave para la interpretación compleja de resultados, que no se puede dejar de mencionar si se pretende analizar e interpretar la contribución de la evaluación continua al aprendizaje organizacional e institucional a nivel del programa en su conjunto, es el concepto de llave de paso o de pasaje (Gentil y Dufumier, 1985).

Las llaves de pasaje constituyen los puntos de síntesis sucesivos, en términos de diferentes fuentes de información, que jalonan las distintas etapas del ciclo de proyectos, y que permiten transmitir en cada momento de dicho ciclo, los resultados correspondientes a cada registro evaluatorio, que serán utilizados para decidir entre cursos de acción alternativos en niveles superiores del programa.

Constituido por diversidad de fuentes (evaluación ex ante, evaluaciones internas de supervisión, evaluaciones externas de monitoreo, ex post, información cuantitativa asentada en un sistema informático basado en indicadores cuantitativos, eventualmente auditorías, otras fuentes de información proveniente del programa, o de origen regional o local, etcétera), el conjunto de llaves de pasaje opera como un sistema, a modo de tablero de control del proyecto, que sirve para verificar la evolución de las acciones programadas y compararlas con las efectivamente realizadas.

El concepto de llave de pasaje, a los efectos del presente trabajo, sirve para llamar la atención sobre un eje de tensión entre las posibilidades de registro de información, tanto cuantitativa como cualitativa, y las posibilidades que tiene la organización del programa de utilizarlos con sentido integrador. Para ello se precisa de una lectura o registro articulador del conjunto de proyectos desde la diversidad de instrumentos utilizados, reflejo a su vez de la compleja realidad que es objeto de estudio.

La evaluación continua de seguimiento es en sí misma una fuente generadora de conocimientos. A diferencia de otras fuentes de conocimiento de carácter más bien académico, consiste en gran medida en un registro basado en la objetivación y sistematización de las experiencias realizadas en torno de interacciones producidas por los diversos actores en el seno de los proyectos, en el desempeño de sus papeles y funciones.

Es, entonces, un conocimiento sobre prácticas, una construcción de conocimiento alrededor del proceso concreto de ejecución del proyecto, un conocimiento ligado muy directamente con propósitos y vivencias de transformación de la realidad local y del grupo de pertenencia. Es un conocimiento derivado muy directamente del aprendizaje individual y grupal que se va plasmando como consecuencia de acciones planificadas para el proyecto, y como consecuencia de los desvíos respecto de esa planificación inicial.

Asimismo, es un aprendizaje intenso vinculado con la necesidad de afrontar lo inesperado, lo imprevisto, así como las consecuencias no deseadas o no buscadas en la formulación inicial del proyecto comunitario. Es también, finalmente, un aprendizaje derivado de la incorporación o integración de esos elementos imprevistos a la realidad personal, grupal-organizacional y al esquema del proyecto mismo.

Constituye, por lo tanto, conocimiento derivado de una valorización de lo concreto, no tanto en el sentido de su materialidad, sino más bien de lo concreto que expresan los comportamientos surgidos durante los procesos de toma de decisiones, los cuales suscitan la intervención de múltiples factores intangibles.

Simultáneamente, su evocación convoca en los actores la memoria de elementos sumamente tangibles, como ser los resultados y productos -materiales e inmateriales- derivados de acciones grupales que son consecuencia de un proceso o cadena de decisiones directamente producidas por los actores mismos de la experiencia de desarrollo.

2. ¿Cómo surge la evaluación continua de seguimiento, con el nombre de monitoreo y a qué necesidades responde?

Los aspectos y componentes básicos del monitoreo de pequeños proyectos comunitarios, así como los ejes centrales de este abordaje metodológico tienen origen, en la Argentina, en los intentos de sistematización de experiencias por parte de ONGs de desarrollo rurales, emparentadas con metodologías de trabajo que por aquel entonces recibían la genérica denominación de educación popular. Esas metodologías iniciales de siste-

matización fueron luego trasladadas al trabajo barrial, en espacios urbanos y suburbanos, cuando surgen ONGs de desarrollo en estos últimos.

El monitoreo de proyectos se formaliza como metodología de seguimiento de proyectos bajo el auspicio de agencias de cooperación que apoyan financieramente a este tipo de ONGs, y comienza a emplearse para generar registros evaluatorios sistemáticos en los proyectos financiados. Es una etapa donde se produce un salto cualitativo en el desarrollo metodológico de esta particular forma de evaluación.

Estas acciones de seguimiento sistemático entre los pequeños proyectos financiados por agencias de cooperación en la Argentina comienzan a tener lugar a partir de la decisión de la Interamerican Foundation (IAF), una de las más importantes financiadoras externas de ONGs nacionales, de establecer servicios de asistencia local (SAL) con funciones de control e intermediación en sus relaciones con éstas.

Es el papel que pasa a cumplir en la Argentina la ONG GADIS -por parte de la IAF-, encargándose, entre otras funciones, de programar los monitoreos de los proyectos en ejecución financiados por dicha institución; de contratar el equipo de monitores que habrían de realizar la tarea, y de sistematizar los resultados.

En el inicio de este proceso -a mediados de los 80-, los términos de referencia del monitoreo eran muy generales; consistían, básicamente, en la visita del monitor a las ONGs financiadas, con el propósito de:

- interiorizarse de las características y de las etapas en que se encontraban los proyectos a monitorear;
- visitar las áreas de ejecución;
- tomar contacto con promotores, técnicos y beneficiarios en terreno;
- elaborar un somero informe sobre la marcha de la experiencia, destacando actividades realizadas, objetivos y metas cumplidos o no, destino de los fondos recibidos, etcétera;
- finalmente, se incorporaba un punto de recomendaciones.

No existía un manual del monitor, y muchas decisiones las adoptaba el profesional contratado para la tarea -generalmente, un profesional de las ciencias sociales- según su buen saber y entender.

La diversidad de los proyectos financiados, la escasez de experiencias previas de sistematización y la interpretación particular del monitoreo por parte de los profesionales contratados para realizarlo, unido al clima de desconfianza que suscitaba la actividad entre los miembros de la ONG monitoreada, y aun entre los beneficiarios, hicieron de los primeros informes instrumentos poco aptos para cumplir con el objetivo para el cual la actividad había sido instituida: registrar la efectividad de

costos/resultados, el impacto del financiamiento y el desempeño del donatario (Ritchey-Vance, 1999).

Con posterioridad, dentro de la misma institución IAF, se inició un movimiento tendiente a introducir racionalidad en la actividad de seguimiento. Un grupo de expertos dentro de la IAF comenzó a trabajar en una metodología a aplicarse en el mediano plazo, estableciendo un marco teórico a partir del cual se definían variables a tres niveles (de las familias, de las organizaciones, de la sociedad) que permitían elaborar una serie de indicadores medibles -de carácter tangible e intangible-, cuyo registro debía ser cumplimentado por el monitor en cada uno de los proyectos que tuviera a su cargo seguir, para lo cual debía apelar al uso de técnicas cuantitativas y cualitativas; estas últimas, particularmente para el registro de los resultados intangibles.

El modelo fue discutido y puesto a prueba en reuniones regionales con la participación de expertos locales -en representación de las oficinas nacionales-, a mediados de los 90, para ser instalado, con posterioridad, en el ámbito de los proyectos, y ser aplicado como una metodología de seguimiento uniforme, cuya información habría de alimentar una base de datos existente en la sede central de la Fundación, en Washington, con el objetivo de monitorear la marcha del programa a nivel general, a fin dar constancia concreta de los resultados del *impacto compuesto* producido por el uso de los fondos asignados.⁴

Este fue el esfuerzo más continuado y racional que realizó una agencia de cooperación para tratar de implementar el seguimiento continuo de las acciones de desarrollo de base dentro del sistema de ayuda.

En la última etapa aparecen otros tipos o formas de monitoreo sugeridas o implementadas por agencias de cooperación europeas, como es

4. De acuerdo con Marion Ritchey-Vance (1999), quien participó activamente en la construcción de la metodología, "...a principios de los noventa, un equipo de administración recién llegado a la IAF solicitó un inventario de resultados de los financiamientos otorgados por la Fundación. Se recrudeció el debate sobre qué era lo que había que documentar y como. La experiencia había mostrado claramente que los resultados de un proyecto dado cubrían toda la gama desde sacos de maíz producidos o número de niños inoculados hasta la creación de organizaciones comunitarias capaces de conseguir y administrar recursos o el aumento en la capacidad de estas organizaciones para influir en la elaboración de políticas. Sin embargo, el inventario de resultados, tal como se había concebido y anunciado, tenía una inclinación muy marcada hacia los logros materiales, tangibles y convertibles en sumas monetarias. El personal de la Fundación con mayor antigüedad empezó a buscar una manera de enfocar la atención a todo el abanico de resultados; es decir, los institucionales, los cívicos y los normativos, así como los materiales. También esperaba encontrar una metodología que permitiera que el diagnóstico subrayara la importancia de los logros intangibles que a menudo determinan si un proceso de desarrollo va a ser sustentable con el paso del tiempo. Había que considerar el impacto compuesto (la interacción de las partes al interior del conjunto) más que simplemente el impacto acumulativo (la suma de las partes). Es así como surgió el Cono, que más tarde se bautizó con el título formal de Marco de Desarrollo de Base (*Grassroots Development Framework*)..."

el caso de GTZ y de MISEREOR; algunos, inclusive, como herramienta transferible a los grupos de base, como es el caso del Monitoreo Participativo de Impacto (PIM).⁵

Inclusive, para la misma época el interés del tema por parte de los científicos sociales argentinos se manifiesta en la realización de seminarios y reuniones a partir de las cuales se busca crear un espacio para la discusión sobre las formas de seguimiento y evaluación.⁶

El término monitoreo ha sido empleado también a veces, con otra acepción, por organismos multilaterales de cooperación, como es el caso del BIRF o el BID. En estos casos, para designar el seguimiento global de programas sociales mediante indicadores cuantitativos de evolución y resultado de sus actividades.

Finalmente se produce el traslado de esta metodología de evaluación hacia el Estado, acompañando la adopción, por parte de éste último, de metodología de trabajo basada en pequeños proyectos comunitarios.

A mediados de los 90, dos de los programas sociales más ambiciosos que comienzan a implementarse a nivel país incorporan el monitoreo en el mismo sentido que intentó instrumentar la IAF a su forma de seguimiento, con el fin de implementar la medición de avances en el desarrollo de los programas a través de indicadores de carácter tangible e intangible, la captación de procesos, etcétera. Estos son el Programa Social Agropecuario (PSA), dirigido a brindar asistencia a pequeños productores minifundistas, y el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), fondo de inversión social destinado a apoyar iniciativas emergentes de la población pobre de áreas urbanas y rurales.

El PSA implementa una forma de monitoreo original, a través del seguimiento de una serie de indicadores, cuantitativos y cualitativos, llevado a cabo por parte de profesionales externos, contratados ad hoc -un ingeniero agrónomo y un sociólogo o antropólogo-, que deben aplicar un instrumento flexible (entrevista semi estructurada) elaborado por la propia oficina de seguimiento y evaluación instalada en la unidad central del Programa, a una muestra de grupos seleccionados en cada provincia donde despliega su actividad el PSA.

El FOPAR, a partir de su dirección de seguimiento y control, elabora un programa de seguimiento que, entre otros instrumentos, incluye

5. Al respecto véanse los trabajos de E. Gohl, 1991 y 1993.

6. Entre otros, es interesante consultar el texto *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*, coordinado por Beatriz Cuenya y Marcela Natalicchio, CEAL/CEUR/GADIS, Buenos Aires, 1994, que recoge las reflexiones de una serie de investigadores sociales acerca de la evaluación de proyectos vertidas en un curso-taller sobre "Teoría y metodología para la evaluación de proyectos de hábitat popular y desarrollo social", realizado en Buenos Aires en 1993, con el apoyo financiero del CONICET y la IAF.

el monitoreo, también realizado por profesionales externos al programa. En este caso el instrumento se elaboró sobre la base de los lineamientos del *marco de desarrollo de base (MDB)*, propuesto por la IAF para el monitoreo de los proyectos financiados por la institución.⁷

Por su parte, otro de los programas clave destinados la asistencia de desempleados, el Programa Trabajar, decide implementar sólo el monitoreo global del programa sugerido por el Banco Mundial.

El seguimiento específico de pequeños proyectos presenta, sin embargo, diferencias sustantivas respecto del seguimiento global de programas; éstas estriban, básicamente, en lo siguiente:

- En cuanto a la estrategia aplicada, los pequeños proyectos se apoyan fuertemente en el registro de información de carácter cualitativo.
- La lógica de investigación empleada es básicamente inductiva, organizada en torno a la acumulación de registros de situaciones o casos que permitirán construir hipótesis por derivación.
- Las técnicas de análisis responden al carácter cualitativo de la información recogida.
- Los resultados de la evaluación tienen como alcance el universo concreto observado. Su valor informativo es difícilmente extrapolable.
- En cuanto al patrón de evaluación, se destaca la singularidad del pequeño proyecto evaluado y el desarrollo intuitivo de normas de referencia adaptadas a cada situación concreta y sus particularidades.

En cuanto al papel del evaluador, su punto de referencia es la relación con el proyecto mismo, mediante un vínculo basado en el contacto directo, cara a cara, y una presencia de cierta duración en terreno.

3. Evaluación continua de seguimiento y resistencia institucional

3.1 Actores involucrados

La evaluación de los pequeños proyectos comunitarios, ya se ha visto, moviliza diversos factores organizacionales e institucionales, tanto en los propios proyectos como en el programa social que les sirve de marco. Los proyectos forman parte de un entramado más amplio de vínculos entre una diversidad de actores colectivos, cuyo alcance puede llegar a ser el siguiente:

7. Véase "Manual del monitor", FOPAR, SEDESO, 1998.

- El ente financiador: agencia de cooperación externa no gubernamental; agencia multilateral de desarrollo; agencia gubernamental de nivel nacional o subnacional.
- La organización gubernamental o no gubernamental de desarrollo (eventualmente una combinación de ambas dentro de un esquema jerarquizado de financiamiento y decisiones sobre el empleo de los recursos financieros y administrativos) que se encuentra a cargo de un programa que abarca y organiza las distintas fases del ciclo de los proyectos específicos de nivel comunitario.
- Los servicios locales de apoyo técnico, que pueden ser gubernamentales o no gubernamentales, formando parte o no de la organización o entidad a cargo del programa que reúne los proyectos.
- Los actores beneficiarios del proyecto, que pueden pertenecer a una organización preexistente (con diferentes grados posibles de avance en su nivel organizativo) o haberse organizado al efecto de protagonizar la ejecución del proyecto.
- Los diversos contextos que corresponden a cada uno de estos niveles de actores: aquellos que condicionan la aplicación de los programas en el nivel nacional o subnacional y aquellos que inciden sobre los restantes actores enumerados (estructuras políticas provinciales, municipales, locales, la eventual existencia de movimientos sociales, los intereses económicos y profesionales movilizadores por la ejecución de los proyectos, etcétera.

Con el desarrollo de programas sociales nacionales, este conjunto de relaciones se vuelve muy complejo. Los programas de desarrollo generan un amplio campo o sistema de relaciones donde se encuentran situados los distintos actores mencionados, quienes ponen en juego una diversidad de recursos materiales, simbólicos y políticos, y cooperan o entran en conflicto entre ellos sobre la base de muy variados y cambiantes patrones de comportamiento.

La evaluación continua de proyectos no escapa a este conjunto de factores, los cuales condicionan su desarrollo, sus resultados y el grado y eventual forma de utilización por parte de los actores.

3.2 Principales factores resistenciales

¿De qué manera concurren estos factores en el proceso de evaluación y de qué modo afectan la apropiación de sus resultados y/o generan resistencias frente a ellos?

Por lo pronto, a modo de punto de partida, se observa que la evaluación continua de seguimiento no siempre cumple con su función, sobre todo en lo que hace al espacio del programa:

a) Los resultados de la evaluación continua resultan deficitarios en tanto herramienta de aprendizaje organizacional en distintos niveles: el proyecto, los beneficiarios; el programa, sus funcionarios y técnicos.

b) La evaluación funciona a menudo como condicionamiento externo de los programas, sumergiendo a sus cuadros técnicos y de funcionarios dentro de una perspectiva "persecutoria". En ella predomina lo instituido y existen llamativas dificultades para generar mecanismos instituyentes que retroalimenten el programa.

c) Tanto en el caso de los actores de los proyectos, como de los actores del programa, el evaluador puede ser percibido como un poder "externo", como quien de manera directa o indirecta influye sobre decisiones atinentes a los recursos financieros y metodológicos del programa. No siempre la evaluación continua es visualizada como herramienta orientada a reflexionar sobre el rumbo general del programa, ni dirigida a suscitar una reflexión compartida entre los diversos actores ni como elemento constitutivo del ciclo de proyectos. El evaluador tiende a ser visto como un *juicio* externo al programa.

d) No ya la legitimidad, sino la vigencia de la evaluación continua como parte de un sistema más amplio de seguimiento de proyectos, parece depender más bien de su origen externo, del hecho -por ejemplo- de haber sido definido como condicionalidad de desembolso por parte del ente financiador.

Sólo en este tipo de circunstancias coactivas la evaluación continua asume un carácter "modificador", con capacidad para "forzar" la asimilación de los resultados de la evaluación por parte del programa.

e) Las resistencias detectadas tienen su origen en una cultura institucional predominante en los programas sociales que privilegia la obtención de resultados cuantitativos y lineales. Este tipo de enfoques tiende a colocar el tratamiento de las preocupaciones del programa sobre ejes formalistas de discusión, en detrimento de un estilo de reflexión que integre la experiencia de los diferentes actores intervinientes en el terreno concreto de los pequeños proyectos.

f) Algunas de las dificultades institucionales señaladas se refuerzan con otras, originadas en las propias metodologías de evaluación continua:

- Dificultades de formalización de los resultados, en razón de la sobrebundancia de información cualitativa.
- Carácter fundamentalmente inductivo y acumulativo del proceso de sistematización y análisis de experiencias de proyecto.
- Alcance limitado de los resultados de las evaluaciones, más allá del universo concreto observable en cada proyecto.

3.3 Las resistencias en relación con los espacios institucionales de los programas.

A partir de distintas experiencias sistemáticas de evaluación continua de proyectos es posible identificar y delinear las principales resistencias institucionales frente al empleo de este tipo de instrumentos. Para ello es útil comparar los propósitos centrales del monitoreo, con sus efectos sobre la operatoria del programa y su cultura institucional.

Con esa finalidad, en el cuadro adjunto se han agrupado los diferentes propósitos, resistencias y efectos habituales en la evaluación conjunta en relación con:

- Los objetivos y metas de los pequeños proyectos financiados por el programa.
- Los beneficiarios.
- La estructura organizativa e institucional del programa.
- Los usos del monitoreo.

En lo que se refiere a los *objetivos y metas* de los pequeños proyectos comunitarios, se observa un fuerte contraste entre el propósito inicial de captar el cumplimiento de las metas y los objetivos planteados como proceso, y el tratamiento dado a los temas que componen esta dimensión en los niveles técnicos y de conducción de los programas. Estos últimos privilegian enfoques eficientistas en el abordaje de las metas del programa, basados en una concepción fundamentalmente "resultadista", centrada en información cuantitativa, con frecuencia subordinada a objetivos político-partidarios o al cumplimiento formal de metas ante un ente financiador.

¿Qué se pierde en este camino entre el proyecto y el programa? Se pierde lo más sustantivo de las experiencias de terreno: el registro de proceso que posibilita captar la experiencia real, tanto de los propios beneficiarios como de los técnicos que participan en el desarrollo de los proyectos. Registro que, además, generalmente es imprescindible para interpretar los resultados obtenidos a partir del procesamiento de información cuantitativa bajo la forma de identificación variables intervinientes.

Los indicadores globales cuantitativos enmascaran, pero no integran, la información básica recogida en los registros de la evaluación continua, neutralizando sus potenciales efectos beneficiosos de retroalimentación del programa. En esta neutralización de los efectos de la evaluación interviene la mediación de un conjunto de resistencias, que explica esta erosión de las propuestas iniciales del monitoreo, en beneficio del mero control externo de las actividades que conforman la ejecución del proyecto.

En lo que respecta a la dimensión de *los beneficiarios*, los propósitos de la evaluación continua de seguimiento normalmente se encuentran centrados en el acompañamiento de las actividades realizadas por los protagonistas de los proyectos, el registro y valoración de los procesos de aprendizaje -para beneficiarios y técnicos- en torno de los pequeños proyectos y el establecimiento de un diálogo sobre las orientaciones concretas del programa. Sin embargo, el efecto del monitoreo, filtrado por las resistencias institucionales, tiende a ser la ritualización de los objetivos participativos y organizacionales de los pequeños proyectos, cuyos actores a la postre no inciden, directa ni indirectamente, sobre el rumbo del programa.

¿Cuáles son las mediaciones intervinientes en esta dimensión? En el caso de los responsables del programa con capacidad de influir sobre el proyecto, se tiende a confundir entre evaluación continua de seguimiento y control. En cuanto a los beneficiarios del proyecto, tienden a percibir la intervención externa como amenaza y a autodesvalorizarse como protagonistas activos en el diálogo con el programa y, eventualmente, no logran construir coaliciones eficaces en el espacio del proyecto como para, por ejemplo, negociar en forma adecuada con los técnicos y organizaciones de apoyo.

El cuadro presenta una tercera dimensión, la *organizativa e institucional*, correspondiente al programa en su conjunto. En ella se observa que los propósitos iniciales consisten en monitorear los objetivos previstos durante el proceso de ejecución, la construcción de un puente entre lo que sucede en terreno y la lógica institucional del programa, así como el registro de información básica sobre el desarrollo de los componentes socio- organizativos de los pequeños proyectos. Estos propósitos iniciales en la práctica se traducen en una disociación final entre el nivel de los proyectos y el correspondiente a la gestión y a las decisiones del programa.

¿Qué comportamientos se observan en esta dimensión como resistencia por parte de la organización del programa? Aquí se puede destacar:

- Que la organización no suele tomar en consideración los sucesos que se producen en el nivel de los actores de base como insumo para reflexionar sobre el programa, y se subestiman los procesos reales que ocurren en las comunidades locales y en las regiones, favoreciéndose la instauración de una lógica programática subordinada a criterios de eficiencia, que a su vez incide en los procedimientos y tecnologías de gestión aplicadas.
- Que la organización tiende a vivir las interpretaciones surgidas de la evaluación continua sobre lo que sucede en los proyectos como

amenaza para los instrumentos y procedimientos instalados en el programa.

Finalmente, respecto a *los usos del monitoreo*, los propósitos básicos de la evaluación continua se encuentran usualmente orientados a brindar asistencia a las unidades gerenciales del programa, por un lado, y a fortalecer la ejecución de los pequeños proyectos, por otro, brindando propuestas correctivas de los mismos toda vez que sean necesarias para asegurar un adecuado proceso de ejecución.

Los efectos reales observados en esta dimensión consisten en una tendencia al cumplimiento ritualista de algunas recomendaciones de la evaluación (por ejemplo, cumplimiento formal de los requisitos de participación por parte de los beneficiarios), sobre la base de su exigencia o imposición externa, normalmente por parte del ente financiador. También en una tendencia a percibir en forma persecutoria los resultados de la evaluación (por ejemplo, temor a que se interrumpan las prestaciones de beneficios). Estos efectos pueden explicarse por el conjunto de resistencias acumuladas en la organización frente al monitoreo de proyectos, las cuales se localizan en distintos ámbitos de decisión tecno-administrativos del programa, pero también en las resistencias provenientes tanto de los técnicos de terreno, como de los propios beneficiarios de los proyectos.

4. Conclusiones

La evaluación continua constituye una aproximación metodológica específicamente orientada al registro de la evolución de pequeños proyectos que se caracterizan por un grado significativo de protagonismo de los actores locales. Tal registro tiene por objeto conocer las actividades desarrolladas con el propósito de cumplir con los objetivos que plantea una determinada forma de intervención social.

Se busca conocer la específica organización de medios instrumentales aplicados en función de los objetivos buscados, los resultados obtenidos –tanto los previstos como los no previstos– y sus efectos, como un modo de anticipar su incidencia sobre los resultados finales del proyecto.

Se llega de ese modo a identificar y caracterizar en términos de proceso una variedad de logros y dificultades vinculados, entre otras cosas, con las condiciones institucionales y organizacionales en que se desenvuelve el proyecto, así como la incidencia de factores burocráticos y técnicos, ambientales y culturales.

Permite particularmente caracterizar la intervención de múltiples actores que –directa o indirectamente– afectan los resultados del proyec-

to. La observación sistemática del comportamiento de estos actores hace posible reconocer tendencias en la evolución de los grupos a cargo de los proyectos y efectuar las correcciones necesarias en su recorrido temporal, capitalizando dificultades e imprevistos.

En esta perspectiva de movilización de procesos cobran importancia y vida propia los factores organizacionales e institucionales. La captación de estos factores y su incidencia constituye una dificultad, en tanto la evaluación continua puede involuntariamente contribuir a cristalizar resistencias, conflictos o puntos de ruptura. Puede, sin embargo, bajo ciertas condiciones metodológicas, officiar de movilizador de procesos de aprendizaje grupal, generando nuevos marcos reguladores para el comportamiento colectivo.

La experiencia histórica demuestra que, en el caso de los programas basados en pequeños proyectos comunitarios, se reproduce este mismo problema al interior de las organizaciones -tanto gubernamentales como no gubernamentales- que conducen o acompañan estos procesos.

En efecto, también en este caso suelen tener lugar situaciones aparentemente dilemáticas entre la resistencia y el conflicto, por un lado, y la capitalización de los aprendizajes recogidos por la organización del programa a través de la ejecución de los proyectos, por otro. De hecho, la dificultad de los programas sociales para apropiarse de las lecturas críticas sobre el campo institucional en que tienen lugar los proyectos -y también de las correspondientes a su propio campo institucional- implica con demasiada frecuencia una reducción de su capacidad para desplegarse como organización eficaz, y no pocas veces desemboca en su virtual bloqueo o definitiva burocratización.

Esta dificultad constituye a la vez una oportunidad, en tanto y en cuanto la organización a cargo del programa pueda abrirse a las nuevas experiencias de los beneficiarios directos -y de los técnicos de terreno que los acompañan-, quienes eventualmente habrán de aportar una genuina perspectiva de renovación en las perspectivas de intervención social producida. Pero para ello es necesario superar en forma creativa las resistencias que el reconocimiento de la realidad de proyecto -esto es, de la perspectiva de los beneficiarios- despierta en el programa.

Bibliografía utilizada

Benencia, Roberto. (1996) *Hacia un sistema integrado de seguimiento evaluación*, Fondo Participativo de Inversión Social, Buenos Aires.

Benencia, Roberto. (1996) Puesta en práctica de instrumentos participativos de evaluación social en áreas rurales, en *Dialógica* Vol. 1, Nº 1, CEIL-CONICET, Buenos Aires.

Benencia, Roberto. (1999) La adopción del sistema del MDB en las acciones de monitoreo de un programa nacional para la asistencia de familias pobres en Argentina, Taller de metodología de seguimiento y evaluación participativas para el aprendizaje institucional, Oaxaca, México.

Benencia, R. y Flood, C. (1995) Evaluación de experiencias de organización rural a la luz del enfoque de sistemas, en Berdegué, J. A. y Ramírez, E. (Comp.), *Investigación con enfoque de sistemas en la agricultura y el desarrollo rural*, RIMISP, Santiago de Chile.

Briones, G. (1991) Evaluación de programas sociales, Trillas, México.

Cuenya, Beatriz y Natalicchio, Marcela (Coordinación) (1994) Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social", CEAL/CEUR/GADIS, Buenos Aires.

FIDA/PREVAL/IICA. (1997) Glosario de términos clave sobre evaluación de proyectos de desarrollo rural. Serie Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural, Documento técnico Nº 1, San José, Costa Rica.

FOPAR. (1998) Manual del monitor, SEDESOP, Buenos Aires.

Gentil, D. y Dufumier, M. (1985) "El seguimiento y la evaluación en los proyectos de desarrollo rural: orientaciones metodológicas", en *Cahiers de la Recherche Développement* Nº 5, enero, Paris.

Gohl, E. (1991, Monitoreo de Impacto Participativo, GATE, Stuttgart, Oberursel.

Gohl, E. (1993) Pequeña guía al Seguimiento Participativo de Impacto, Stuttgart, FAKT.

Real Academia Española. (1970) Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Espasa Calpe.

Reynaud, J.D. (1993, *Les regles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris.

Ritchey-Vance, Marion. (1999) El cristal con que se mira. La Fundación Interamericana y su Marco de Desarrollo de Base: el Cono, en Jutta Blauert y Simon Zadek (coordinadores), *Mediación para la sustentabilidad. Construyendo política desde las bases*, The British Council/IDS/CIESAS, Plaza y Valdes Editores, México.

Sulbrandt, J. (1993, La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales, en Bernardo Kliksberg (Compilador), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD- PNUD- FCE, México.

Zaffaroni, Cecilia. (1997). El marco de desarrollo de base. La construcción de un sistema participativo para analizar los proyectos sociales, Trilce/Fundación Interamericana, Montevideo.

Dimensiones atinentes a:	Propósitos del monitoreo	Resistencias al monitoreo	Efectos (filtrados) de la aplicación del monitoreo
Los propósitos del pequeño proyecto comunitario (ppc)	<ul style="list-style-type: none"> -Captar cumplimiento de metas, objetivos, etcétera, previstos en cada ppc -Identificar, sistematizar y analizar información de procesos 	<ul style="list-style-type: none"> -A la utilización de información cualitativa de procesos -Mutación de información y análisis de seguimiento de procesos en recurso institucional para el control -Subordinación de información cuantitativa de pequeños proyectos a indicadores globales de programa. 	-Resultadismo y eficientismo del programa
Los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> -Ser utilizado como herramienta de acompañamiento aportada por el programa -Instrumentar procesos de aprendizaje reconocidos y valorados a partir de la devolución de resultados -Establecer de líneas de diálogo sobre la orientación del programa a partir de la experiencia de ejecución del ppc 	<ul style="list-style-type: none"> -Confusión entre monitoreo y control -Percepción de los beneficiarios de la intervención externa como amenaza -Audesvalorización (sentir que ante ciertos temas está incapacitado de aportar) -Temor ante las posibles represalias de otros actores del proyecto (modificación de un equilibrio preexistente: técnico/contratista) 	-Ritualización de los objetivos participativos y organizacionales del ppc
La estructura organizativa e institucional del programa	<ul style="list-style-type: none"> -Observar en qué medida se cumplen los objetivos institucionales previstos por el programa durante el proceso de ejecución -Establecer un puente entre los sucesos de terreno y la lógica institucional -Informar sobre el desarrollo de los componentes socioorganizativos del ppc 	<ul style="list-style-type: none"> -La institución no considera los sucesos a nivel de los actores como insumo para reflexión sobre el programa -Vivir las interpretaciones sobre lo que sucede en terreno como amenaza para los instrumentos y procedimientos instalados -Subestimación de los procesos reales (comunitarios locales y regionales) a favor de la lógica programática y sus tecnologías 	-Disociación entre el nivel de programa y el nivel de proyectos
El uso del monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> -Asistir al gerenciamiento del programa -Fortalecer la ejecución del ppc -Decidir propuestas correctivas 	<ul style="list-style-type: none"> -Las distintas instancias administrativas y técnicas de un programa -Los técnicos en terreno (del propio programa o de las instituciones de apoyo técnico) -Los propios beneficiarios (organizaciones e individuos) 	<ul style="list-style-type: none"> -Cumplimiento ritualista por exigencia externa -Efecto persecutorio de los resultados