

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN DESARROLLO**

**Informe de Pasantía**

**Evaluación del Programa de Fortalecimiento  
Institucional de las organizaciones rurales**

**Carolina Bazzi Castro**  
Tutora: Marta Chiappe

**2020**



## INFORME FINAL DE PASANTÍA

-Realizada en la Oficina de Programación de Políticas Agropecuarias del  
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES RURALES



**Autora: Carolina Bazzi Castro**  
**Tutora: Dra. Marta Chiappe**

**Octubre**  
**2020**

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de una práctica pre profesional de grado para la Licenciatura en Desarrollo (LED), acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UdelaR) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), desarrollada en el Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

El Área busca evaluar políticas y programas llevadas adelante por las diferentes unidades del MGAP; uno de ellos fue el Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI) de las Organizaciones Rurales, el cual fue el marco donde realicé la práctica pre profesional entre agosto y diciembre del 2017.

La responsabilidad de la pasantía en el MGAP estuvo a cargo de la Ec. Verónica Durán (Encargada del área Evaluación de Políticas) y la Dra. Antrop. Patricia Artía; la tutora académica del Informe fue la Dra. Marta Chiappe, y como docente responsable del Taller de Desarrollo, el Dr. Luis Bértola.

### Agradecimientos:

Al equipo del Área Evaluación e Indicadores de OPYPA por su apertura y sencillez en compartir sus conocimientos. A la coordinadora del equipo Ec. Verónica Durán por su apoyo y acompañamiento desde el primer correo que le envié, hasta los últimos contactos, desde lo profesional pero también desde una admirable calidad humana.

A todo el grupo de Taller de Desarrollo 2017, por compartir experiencias y apoyarnos en nuestros primeros pasos en “el mundo real” fuera de los muros de la facultad. A Luis y Conrado, por sus consejos y sus comentarios como referentes del taller pero también por sus palabras de aliento y cariño que tuvieron conmigo una vez que dejé de transitar la facultad.

A mi tutora, Dra. Marta Chiappe por su entrega desde el primer día, su paciencia, su acompañamiento académico pero también el empuje emocional que me significó en muchos momentos.

Agradezco los comentarios de Tabaré Fernández, quien en la recta final me sacudió, y me dejó con más preguntas que respuestas. Y, a Mariela de la biblioteca del CUT quién me ayudó con las citas y la bibliografía.

A todos los que me acompañaron y apoyaron en estos 28 años de vida, pero un GRACIAS especial a los que estuvieron conmigo estos últimos 2 años.

Sin todos ustedes esta práctica, pero sobre todo este informe, no hubiera sido posible.

## CONTENIDOS

Glosario .....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DE LA PRÁCTICA PREPROFESIONAL.....	10
1.1 Ámbito de la Pasantía .....	10
1.2 La Pasantía .....	14
1.3 Actividades realizadas.....	15
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO .....	16
2.1 Desarrollo.....	16
2.2 Desarrollo Territorial Rural .....	19
2.4 Evaluación de Políticas.....	23
CAPÍTULO III: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	26
3.1 Consideraciones Previas .....	26
3.2 Problema que da origen a la intervención.....	28
3.3 Programa de Fortalecimiento Institucional .....	29
CAPÍTULO IV: LA EVALUACIÓN.....	34
4.1. Metodología de evaluación en OPYPA .....	34
4.2 Estrategia metodológica de evaluación del PFI .....	39
4.3 Limitantes de la evaluación .....	43
CAPÍTULO V: RESULTADOS DEL PFI.....	44
5.1. Mejoras en los procesos socio-organizativos y de gestión de las organizaciones rurales .....	44
5.2. Mejora de la calidad y cantidad de bienes y servicios que las organizaciones beneficiarias ofrecen a sus socios.....	47
5.3. Manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climáticos de los socios .....	47
CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN .....	48

CAPÍTULO VI: REFLEXIONES FINALES SOBRE LA EVALUACIÓN .....	54
BIBLIOGRAFÍA.....	59
ANEXOS .....	63
ANEXO 1: Convocatoria Pública “Programa de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable” .....	63
Anexo 2: Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC) .....	70
Anexo 3: Programa Agua para la Producción Animal (APA) .....	71
Anexo 4: Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS).....	72
Anexo 5. Recursos de Financiamiento .....	73
Anexo 6: Métodos no experimentales.....	74

## GLOSARIO

---

**AGEV** - Agencia de Evaluación

**APA** - Convocatoria Agua para la Producción Animal

**BID** - Banco Interamericano de Desarrollo

**BM** - Banco Mundial

**DGDR** - Dirección General de Desarrollo Rural

**DID** - Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño

**FAO** - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FCS** - Facultad de Ciencias Sociales

**GFCC** - Planes Ganadería Familiar y Adaptación al Cambio Climático

**MGAP** - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

**OPP** - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

**OPYPA** - Oficina de Programación y Política Agropecuaria

**PFI** - Programa de Fortalecimiento Institucional

**PFIS** - Convocatoria Producción familiar, integral y sustentable

**PG** - Programa Ganadero

**PPR** - Proyecto de Producción Responsable

**PUR** - Programa Uruguay Rural

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha sido realizado como producto final de mi pasantía acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UdelaR) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), desarrollada en la Unidad de Evaluación e Indicadores de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

El cometido de la práctica fue colaborar pero sobre todo aprender, de un equipo multidisciplinario encargado de evaluar políticas agropecuarias emitidas por el MGAP, evaluadas con metodologías y técnicas variadas según cada intervención requiriera. Para quien siente interés por el desarrollo rural, como es mi caso, pasar de estudiarlo teóricamente y ejercitarme diseñando de manera amateur posibles programas a ser aplicados en el medio rural, a formar parte de un equipo de primer nivel que evalúa programas reales desde las bases programáticas hasta la ejecución de los mismos, resultó un desafío muy enriquecedor. En este informe analizo y reflexiono sobre los resultados de esta experiencia, que no sólo implicó un aprendizaje de métodos y técnicas de evaluación sino también del funcionamiento de un entramado institucional con otras dependencias del estado así como con organismos multinacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) entre otros.

La Oficina de Programación y Política Agropecuaria tiene como objetivo asesorar a las autoridades ministeriales en la formulación de políticas públicas para los sectores agropecuarios, agroindustrial y pesquero así como dar soporte técnico a las unidades ejecutoras, en el marco de los lineamientos estratégicos de la institucionalidad agropecuaria.

Para reforzar las capacidades de OPYPA para la evaluación ex post de las herramientas de política agropecuaria implementadas por el Ministerio, el MGAP decide en el 2014 empezar a consolidar un área específica de evaluación de impacto de políticas agropecuarias. En 2015 se firma un convenio de colaboración entre el Área de Evaluación de OPYPA y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) como contraparte externa al Ministerio que da transparencia y legitima el proceso evaluativo. Aunque existe una importante experiencia en la evaluación de políticas tanto educativas como sociales en el país, no hay antecedentes de evaluación de impacto de políticas dirigidas al sector agropecuario. Por esta razón la creación del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias y los estudios que se generen constituyen un esfuerzo innovador. La evaluación es un insumo básico para el diseño de las políticas, ya que permite mejorar los instrumentos e intervenciones y aumentar la efectividad del gasto público, al tiempo que legitima y hace más transparente la política pública (Duran, Ackermann, Baraldo y Mila 2014).

En el período de la pasantía se estaban evaluando cinco programas: 1) Convocatoria Agua para la Producción Animal (APA); 2) Planes Ganadería Familiar y Adaptación al Cambio Climático (GFCC); 3) Convocatoria Producción familiar, integral y sustentable (PFIS); 4) Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción

lechera y 5) Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI). La mayor parte de las actividades vinculadas con la pasantía se concentraron en el último programa y abarcaron desde la redacción de informes y artículos teóricos, hasta la realización de una encuesta auto-administrada a todas las organizaciones rurales beneficiadas por dicho programa.

El Programa de Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones rurales buscaba fomentar el asociativismo y la participación de la sociedad civil organizada del medio rural y las instituciones locales. El fortalecimiento de las organizaciones del mundo rural ha sido el motivo de esfuerzos de política pública desde el 2002 por parte del MGAP, entendiendo por fortalecimiento institucional el desarrollo de capacidades que le permiten a la organización el logro de sus objetivos. Desde el 2008, la Dirección General de Desarrollo Rural ha implementado diversas políticas y apoyo para la producción agropecuaria, en particular para la producción familiar con el fin de mejorar los sistemas de producción y su inserción en las cadenas de valor, brindando asistencia y apoyo a las familias rurales y a las organizaciones que las nuclea.

Este informe además de sistematizar aprendizajes de mi experiencia en la pasantía pretende analizar y reflexionar sobre los métodos y técnicas de evaluación aplicadas a diferentes políticas e intervenciones implementadas o por implementar en el mundo rural, desde una concepción de desarrollo territorial rural. El objetivo general de este trabajo es doble. Por un lado, describir el trabajo de pasantía, sistematizando las tareas teóricas, metodológicas y empíricas realizadas. Por otro, realizar algunas reflexiones más generales sobre el objeto de la práctica profesional (la evaluación del PFI) y el tema de la práctica (el desarrollo rural). Con estos objetivos poder dejar insumos tanto para el Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias, como para la Dirección General de Desarrollo Rural, que permitan reflexionar en torno al modo en que se están diseñando, ejecutando y evaluando las intervenciones, así como pensar en las particularidades y necesidades que las organizaciones del medio rural presentan en estos tiempos, y con esta información crear nuevos aportes que sirvan para la reflexión y el futuro de las políticas públicas.

El informe comienza con la presentación de la práctica profesional, el ámbito donde la realicé y las actividades acordadas con el equipo técnico receptor en OPYPA. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico empezando por la presentación del concepto de desarrollo y la definición que se adopta del mismo; se presentan aristas y dimensiones que deben ser tenidas en cuenta desde un principio y de manera conjunta para pensar cualquier tipo de política imbricada en el desarrollo. A continuación el marco teórico se enfoca en la definición de desarrollo territorial rural, y de la evaluación: métodos, tipos, técnicas, etc. Posteriormente, en el capítulo denominado "Programa de Fortalecimiento Institucional" se presenta el programa en que la pasante participó; comienza con una puesta a punto sobre la dirección encargada de llevar este tipo de políticas y denotando el problema que da origen a la intervención, para luego efectivamente presentar al PFI, sus objetivos, la población objetivo, el apoyo económico, etc. El cuarto capítulo refiere a la evaluación, los distintos métodos y técnicas que el Área de

Evaluación utilizaba al momento de realizar la práctica profesional así como la agenda de políticas priorizada por ellos. Se presenta en esta sección la estrategia evaluativa del Programa de Fortalecimiento Institucional. El quinto capítulo presenta los resultados obtenidos del PFI por el equipo evaluador al momento de finalizar la pasantía. Los últimos capítulos se centran en un análisis del proceso de evaluación del PFI, es la sección donde desarrollo la experiencia de la pasantía. El informe cierra con reflexiones y propuestas en base a las lecciones aprendidas en todo el proceso realizado.

## CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DE LA PRÁCTICA PREPROFESIONAL

Entre los meses de agosto y diciembre del año 2017 llevé a cabo la pasantía en el Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en el marco de las actividades finales para la obtención del título en Licenciada en Desarrollo.

Si bien desde el equipo docente se me había propuesto otra institución para realizar el trabajo final, una gran motivación e interés por aprender y vincularme a la temática, fomentó que me pusiera en contacto con el equipo de evaluación de OPYPA y planteara mi interés en integrarme. Gratamente la respuesta fue de apertura y entusiasmo desde el inicio por parte de la economista Verónica Durand, coordinadora del equipo de evaluación, así como del resto de los compañeros.

El Área de evaluación de políticas agropecuarias busca evaluar las políticas y programas llevadas adelante por las diferentes unidades del MGAP, siendo uno de ellos el Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI), cuya evaluación ofreció el marco donde se desarrollaron las actividades durante la pasantía.

### 1.1 ÁMBITO DE LA PASANTÍA

---

#### ***Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)***

El origen del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se remonta a 1935 cuando se fusiona el Ministerio de Ganadería y Agricultura y el Ministerio de Industrias y Trabajo.

En abril de 1986, luego de reinstalada la democracia, se le cambia el nombre para Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Es uno de los más importantes en Uruguay dado el peso que tienen las actividades agropecuarias tanto en la matriz económica como social.

Al MGAP (2020)<sup>1</sup> le compete fijar y ejecutar las políticas que contribuyen al desarrollo de los sectores agropecuarios, agroindustrial y pesquero, asegurar, promover y controlar el abastecimiento al mercado interno de alimentos y materias primas en cantidad, calidad y oportunidad, como procurar la inserción de la producción en los mercados regionales, extra-regionales; así como el uso y manejo sustentable de los recursos naturales, y la mejora de la calidad de vida de la población en general y en particular de la rural.

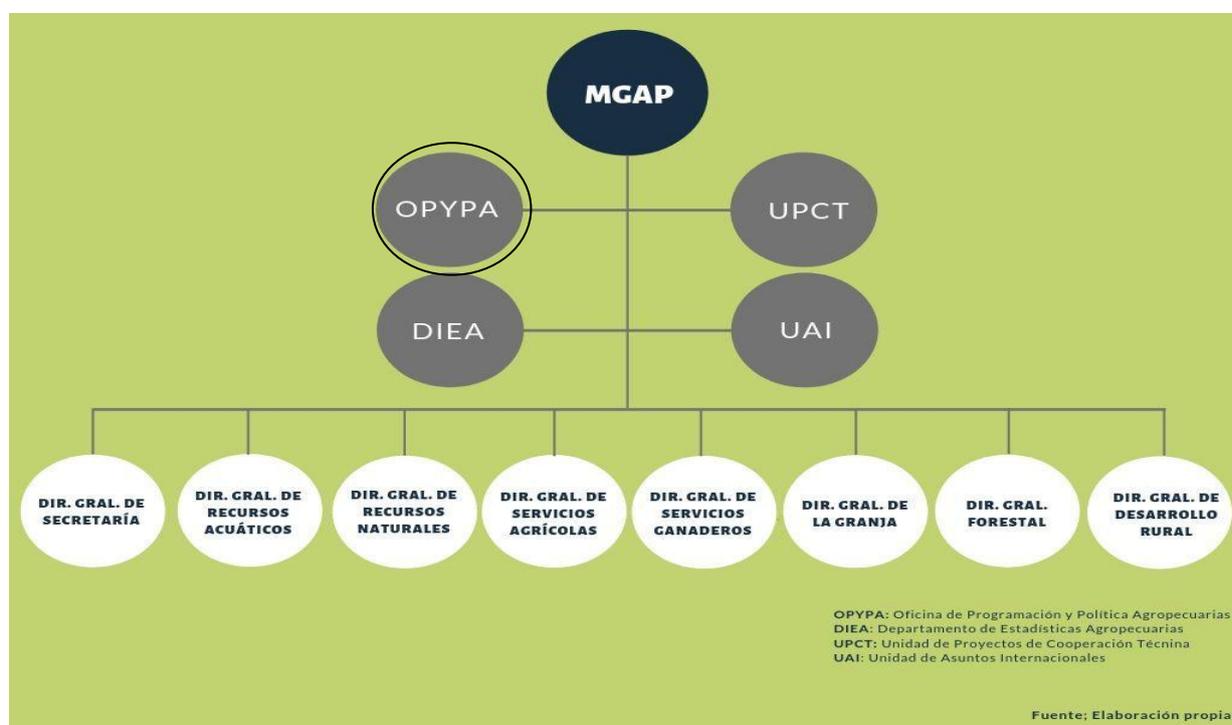
---

<sup>1</sup> MGAP. (2020). *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay*. Recuperado de <https://agriperfiles.agri-d.net/display/n21164>

La visión del MGAP (2019) es ser un ministerio proactivo y participativo que promueva, regule y ordene la producción, que estimule la integración de las cadenas productivas con la participación del sector público y privado, con transparencia y equidad; que capture nuevos mercados para la producción; que descentralice y regionalice su gestión para lograr que sea eficiente; que mantenga y mejore el status sanitario en forma permanente; que estimule la generación de trabajo en las cadenas productivas; que capacite a productores y trabajadores; que desarrolle el mercado interno. (MGAP, 2019)

A continuación se presenta el organigrama del Ministerio, donde se destaca la Oficina que dio lugar a la pasantía, así como la Unidad de Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)<sup>2</sup> por ser dos de los actores claves implicados en las políticas:

Figura 1: Organigrama del MGAP



### **Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (OPYPA)**

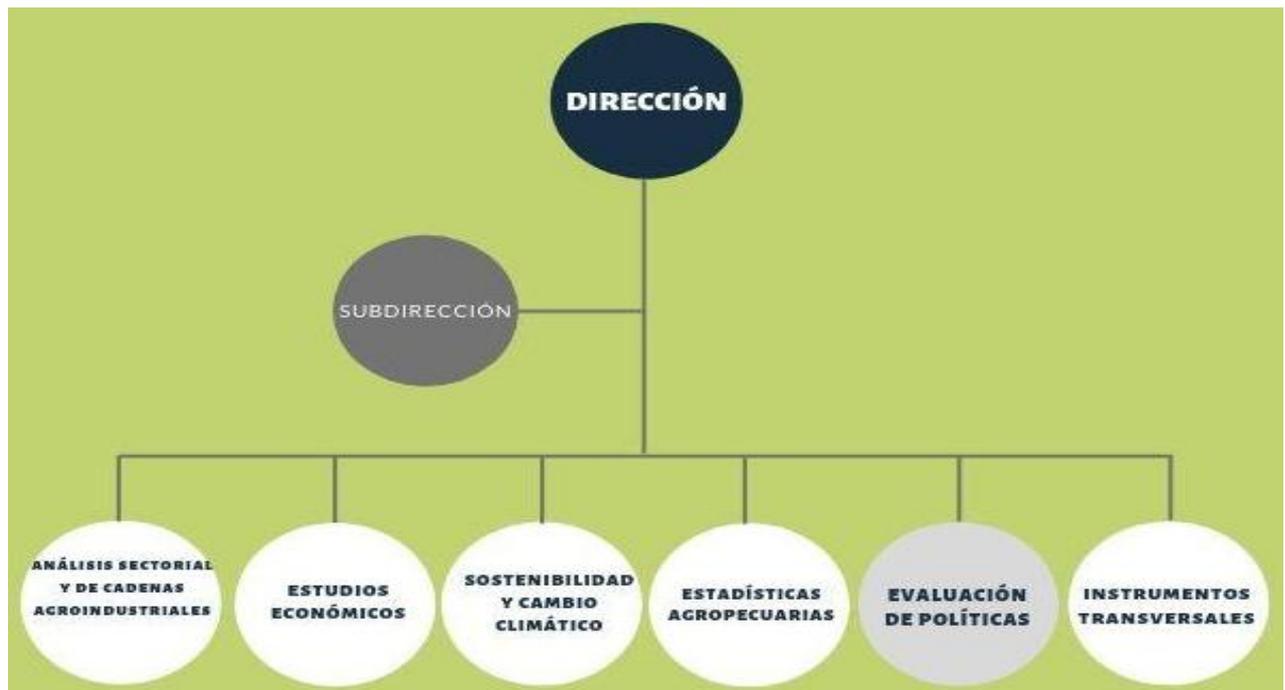
Dentro del MGAP, OPYPA es la unidad encargada de diseñar y proponer políticas de largo plazo así como asistir en la adopción de medidas y correctivos de carácter coyuntural, monitorear las cadenas agroindustriales y la coyuntura económica, generar estadísticas básicas del sector agropecuario a través de la realización de censos, encuestas y la utilización de otras fuentes de información, realizar estudios de temáticas transversales y sectoriales, con énfasis en cambio técnico, intensificación sostenible, adaptación y mitigación del cambio climático, gestión de

<sup>2</sup> Esta unidad se presenta en el Capítulo 3 referido a las Políticas Agropecuarias.

riesgos, coordinación de cadenas productivas y competitividad. Además, participa en espacios de gobernanza público-privados y en actividades de interés ministerial a nivel nacional e internacional. Finalmente, es la encargada de realizar la evaluación de políticas implementadas en el sector.

A continuación se presenta el organigrama de la oficina, donde se destaca el Área de Evaluación que dio lugar a la pasantía:

Figura 2: Organigrama de OPYPA



Fuente: Elaboración propia

La visión de OPYPA es asesorar a las autoridades ministeriales en la formulación de políticas públicas para los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero, dar soporte a las Unidades Ejecutoras y articular acciones de política con la institucionalidad agropecuaria ampliada y con otros Ministerios, con el objetivo de facilitar la inversión, el desarrollo tecnológico, la innovación y la sostenibilidad ambiental de las cadenas agroindustriales.

Como se mencionó anteriormente, es una oficina clave en el Ministerio dado el rol que tiene tanto en la formulación y evaluación de políticas públicas como en el de asesoramiento ministerial, cuestión que gratamente comprobé en el día a día durante los meses que duró la pasantía.

Los cometidos y funciones de OPYPA según la propia Oficina se explicitan en el siguiente párrafo:

La OPYPA proyectada para apoyar la construcción, el diseño y la evaluación de las políticas públicas no es meramente una oficina de asesoramiento ministerial, es una

herramienta de articulación que complementa de forma permanente a todas las unidades ejecutoras del Ministerio. Entonces si instrumentamos una política orientada a la conservación del suelo, la política debe estar diseñada para llegar al territorio, pero también debe estar diseñada para ser evaluada. Si estamos aplicando una política de desarrollo rural que apunta a la construcción de infraestructuras en un determinado segmento de productores familiares para promover el uso más intensivo del campo natural, finalmente tengo que poder medir cual es el impacto de esa política en términos de las variables que estoy intentando modificar, el uso del campo natural y sus impactos económicos, sociales, ambientales en el territorio (MGAP, 2015, p. 75)

### ***Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias***

El Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias es un equipo de trabajo técnico especializado dentro de OPYPA, que desde sus inicios (2015) busca ser el referente de evaluación para el MGAP.

Al momento de realizar la pasantía, el área estaba conformada por un equipo multidisciplinario integrado por cuatro profesionales de economía, uno de sociología y uno de antropología.

La visión que ha desarrollado de la evaluación está íntimamente vinculada al proceso de rediseño y mejora de la implementación de las políticas: pensar y lograr los cambios “desde adentro” del MGAP. En la evaluación es fundamental el profundo entendimiento de la teoría del cambio del programa, y eso se logra mejor “desde adentro” del MGAP.

La evaluación es un insumo básico para el diseño de las políticas, ya que permite mejorar los instrumentos e intervenciones y aumentar la efectividad del gasto público, al tiempo que legitima y hace más transparente la política pública.

Según la propia OPYPA el objetivo del área es asesorar a las autoridades del MGAP en cuanto a los resultados, consecuencias e impactos de las medidas de política que implementa el Poder Ejecutivo, incluidas en las unidades ejecutoras del MGAP, así como sugerir nuevos diseños y formulaciones de los instrumentos de política, de modo de alcanzar en forma más eficiente los objetivos estratégicos buscados. En el mediano plazo se busca asesorar otros organismos de la institucionalidad agropecuaria ampliada.

Entienden que el Área debe ser independiente de las unidades que ejecutan las políticas y programas (aunque es imprescindible la legitimación y coordinación con las unidades ejecutoras). Para ello se busca, por un lado, independencia técnica (metodologías, datos, interpretación de resultados, y autoría de informes de evaluación) con lo cual se diferencian de las autoevaluaciones internas que realizan las unidades ejecutoras. Y, por otro lado se busca independencia financiera (recursos presupuestales para llevar adelante las evaluaciones)

El Área trabaja con la Agencia de Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), pues consideran que tener un socio clave externo, fortalece la imagen y da garantías técnicas sobre la independencia de la evaluación (convenio OPYPA-AGEV).

## 1.2 LA PASANTÍA

---

El MGAP busca realizar avances y esfuerzos por institucionalizar las evaluaciones de impactos y resultados de políticas públicas hacia el sector agropecuario. Para ello el Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias pretende fortalecer sus capacidades y realizar las primeras experiencias en la evaluación de intervenciones dirigidas al sector agropecuario priorizadas por las autoridades del MGAP.

Como se mencionó al principio de este capítulo, la pasantía en el área de evaluación tuvo una duración de 5 meses. Si bien la carga horaria para la práctica profesional varía (entre 10 y 20hs semanales) según lo que se acuerde entre la institución y la Facultad de Ciencias Sociales, en este caso puntual se establecieron 4 horas diarias de lunes a viernes, con algunas jornadas puntuales de 6 a 8 horas a los efectos de terminar o avanzar tareas que permitiesen colaborar con el equipo.

En este caso en particular, el objetivo de la pasantía fue aplicar la formación y conocimientos adquiridos durante la licenciatura tanto en la consolidación y fortalecimiento de capacidades para la institucionalización de la evaluación en el MGAP como en la evaluación concreta de intervenciones seleccionadas, en particular en algunas enmarcadas en los objetivos estratégicos de articulación y fortalecimiento institucional.

La pasantía realizada estuvo orientada a contribuir a la evaluación de resultados de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional (PFI).

Las tareas a realizar y los productos a obtener durante la pasantía fueron definidos de la siguiente manera:

- 1.** Efectuar tareas de apoyo al trabajo de campo de la encuesta de resultados del programa: en el marco de la evaluación de resultados de esta intervención llevar adelante una encuesta dirigida a la totalidad de las organizaciones rurales beneficiarias del programa. Se trata de una encuesta auto-administrada que requiere de apoyo vía telefónica a las organizaciones, con el objetivo de asegurar un adecuado entendimiento del formulario y de brindar asistencia para el llenado del mismo. Como punto de partida, la estudiante se interiorizará de los objetivos y características de la intervención (matriz de objetivos elaborada por el grupo de evaluación, bases del llamado, informes intermedios en base a técnicas cualitativas, etc) y del formulario de la encuesta.

- 2.** Colaboración en el procesamiento y/o análisis de la información de la encuesta de evaluación de resultados. Una vez finalizado el trabajo de campo será necesario depurar la información relevada a fin de obtener una base de datos limpia y consistente. Una vez disponible la base de datos con los resultados relevados, colaborar en el análisis de la información y en la elaboración de informes (versiones preliminares e insumos para el informe final).

**3.** Realizar fichas bibliográficas y elaboración de documentos de trabajo sobre el funcionamiento de las redes y las organizaciones sociales en el medio rural, en el contexto de la evaluación. Las búsquedas bibliográficas y análisis documentales apuntarán a enriquecer la comprensión de los fenómenos analizados, entre ellos la teoría del cambio del programa, con apoyo y orientación del tutor académico de la pasantía.

Además de las actividades sustantivas previamente descritas, participé de las reuniones del Área de Evaluación, donde se analizaban y discutían las diversas evaluaciones en curso, así como de algunas reuniones de técnicos de OPYPA.

### 1.3 ACTIVIDADES REALIZADAS

---

Durante los meses que se llevó adelante la pasantía las tareas y actividades realizadas fueron de diferente índole, lo que me significó una experiencia muy enriquecedora. Si bien a lo largo del informe se da cuenta de las distintas instancias en la que se colaboró con el proceso de evaluación, a continuación se las menciona en orden que se fueron dando con el fin de aportar al entendimiento del resto del informe

- Revisión bibliográfica. Previo al inicio de la pasantía, venía realizando una revisión bibliográfica sobre temas vinculados al desarrollo rural y a la producción familiar, así como de algunos programas que se estaban evaluando (dentro de lo que se destacaba el PFI), esto hizo que la revisión bibliográfica apuntara a documentos, artículos e informes específicos de uso interno del equipo evaluador. La revisión bibliográfica posterior fue en función de las necesidades que el equipo evaluador iba desarrollando en cuanto a conceptos e ideas que surgían. La búsqueda fue lo más amplia posible para colaborar con el equipo en la elaboración de diferentes marcos teóricos.

-Apoyo en la elaboración de informes, producto de la revisión bibliográfica antes mencionada, y de conocimientos adquiridos durante la licenciatura en Desarrollo. Si bien cada profesional dentro del equipo tenía asignado la evaluación de uno o más programas, los informes eran compartidos y trabajados en conjunto por todos. En la mayoría de los casos la colaboración de la pasante era en los distintos marcos teóricos, o en la elaboración de tablas o arboles de problemas. Algunos informes eran para uso interno, mientras que otros se elaboraron a solicitud de organismos internacionales, lo que me significó una experiencia muy valiosa.

-Colaboración y participación en seminarios y cursos en los que el equipo evaluador participó, así como también organizó. Se destaca la generosidad del equipo evaluador de invitarme siempre a participar en cada actividad que surgía, dejándome en libertad de asistir o no dado el tiempo que estas actividades insumían. Cada invitación fue considerada como una gran oportunidad de aprender desde un lugar privilegiado, por lo que asistí a cada seminario, cursos, o reuniones que se realizó.

-Elaboración de una planilla de contacto de las organizaciones beneficiarias. Para aplicar la encuesta auto-administrada era necesario tener una planilla con información de contacto de cada organización (número de teléfonos de la organización y de algún integrante, de los técnicos, dirección de correo a donde mandar la encuesta, etc). Dado que esta información no existía, me encargué de recolectar toda la información disponible a través de buscadores de Google, de los pedidos de contactos a la DGDR, de las propias propuestas presentadas al inicio del proyecto y mediante el método de recabar la información entre los propios integrantes de distintas organizaciones que iban aportando datos. Esta actividad fue la que más tiempo implicó dada la complejidad de salir a reunir una información dispersa en el territorio nacional (y en muchos casos desactualizada).

- Testeo y envío de la encuesta auto administrada a ser aplicada en las organizaciones beneficiarias del PFI.

-Apoyo telefónico a las organizaciones rurales, en algunos casos para evacuar dudas sobre el formulario, y en muchas otras para solicitarles que lo completaran. Este seguimiento a cada organización era notificado diariamente mediante la planilla, para que el equipo evaluador pudiera ir al tanto del universo encuestado.

- Colaboración en la redacción del artículo para el Anuario OPYPA: “Resultados preliminares de evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)”

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

*A continuación se presenta el marco teórico, con el propósito de profundizar la mirada del fenómeno tratado. Se parte de definir el término Desarrollo, para luego profundizar en conceptos más específicos: Territorio, Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Evaluación.*

### 2.1 DESARROLLO

---

El desarrollo es un concepto que refiere a cambios orientados a mejorar las condiciones de vida de las personas, donde las mejoras están dadas por identificar los problemas, analizar y proponer acciones para ello (Bertoni et al., 2011). La multidimensionalidad de los problemas requiere de muchas disciplinas trabajando conjuntamente, dando lugar a múltiples enfoques: desarrollo político, desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo territorial, desarrollo sustentable, desarrollo endógeno, desarrollo humano, etc.

Amartya Sen (2000), considera que el verdadero desarrollo consiste en ampliar las opciones de las personas para construir la vida que cada uno quiera llevar, en vez de centrar el foco en la posesión de bienes materiales o las satisfacciones de necesidades básicas. No importa cuánto se tenga, sino la capacidad real que tenga cada persona de cuanto hacer con lo que tiene.

Como se verá a lo largo de todo el trabajo, se entiende que esto es fundamental, pues si el fin de las políticas es mejorar el bienestar de las personas, deberá ponerse el foco en las capacidades que tenga cada persona más que en sus bienes de capital. Esto obliga a reflexionar acerca de la eficacia de políticas que impliquen netamente una transferencia económica sin tener en consideración la formación de capacidades. El desarrollo, entendido como proceso de ampliación de las opciones de las personas, no puede concebirse sino como proceso colectivo. Esto requiere del diseño y la implementación de acciones que permita alcanzar un objetivo deseable por una comunidad, ya sea a nivel local, regional o nacional. Para ello es necesario superar la mirada individualista y cortoplacista que define las actitudes y comportamientos actuales que dañan un proceso de maduración y compromiso emocional con la creación de ese sentimiento colectivo que permita impulsar proyectos de desarrollo. Tener en cuenta este aporte teórico es fundamental pues el programa de fortalecimiento institucional es un programa cuyo requisito primero, es la asociatividad de productores.

*“Por capital social se entiende el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto (CEPAL, s.f.), de modo que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables. Es precisamente por estas redes de confianza que promueven la cooperación entre los individuos, que se comparte más información, se coordina mejor y se toman mejores decisiones de manera colectiva. De esta manera se favorece el funcionamiento del sistema en su conjunto, y se posibilita la resolución colectiva de los conflictos. Las interacciones sociales entre individuos, comunidades e instituciones afectan al desempeño económico de la sociedad, pues como Ostrom (2005) sostiene, si no existe un capital social en el territorio suficientemente fortalecido que haga posible utilizar la infraestructura física de una forma productiva inclusiva, los beneficios derivarán a actores más poderosos. Poseer capital social implica tener mejores resultados en cuanto a la gestión de los conflictos y la toma de decisiones. Para fomentarlo, se requiere de políticas que creen condiciones más favorables para el desarrollo de los elementos básicos del capital social, como las capacidades de asociatividad, así como tomar conciencia de que cada territorio tiene una historia sujeta que debe de tenerse en cuenta para que los proyectos de desarrollo puedan llevarse a cabo de la mejor manera.*

Un mayor desarrollo del capital humano y del capital social daría lugar a mejores procesos socio organizativos y de gestión. Los procesos organizativos son aquellos procesos mediante los cuales las personas se organizan para dar solución a sus necesidades, aprovechar oportunidades y relacionarse con otros grupos de la sociedad (Gutiérrez y Gottret, 2012). Estos procesos dependen de la calidad de las relaciones interpersonales dentro de los grupos, que se caracterizan, a su vez, por el acuerdo en torno a los objetivos de la organización, la comunicación abierta, el apoyo, la confianza, la reciprocidad y el manejo de los conflictos. La gestión socio-organizativa permite a sus socios lograr sus objetivos de desarrollo, mediante un conjunto de estrategias y actividades que la organización implementa de forma programada y

sistemática para fortalecer sus propios procesos. Por ello, es fundamental establecer o mejorar las prácticas socio-organizativas, de manera que contribuyan a mejorar (cantidad y calidad) la participación y representatividad de sus asociados, así como el liderazgo y la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Es en esta manera de entender el desarrollo como proceso colectivo, que surge la necesidad de contar con instituciones tanto formales como informales, que permitan regular la interacción social mediante las entendidas reglas de juego previamente definidas. Las instituciones para (North, 1990, p. 13) son *“las limitaciones (reglas) ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Es decir, que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”*. Han sido entendidas como factor clave para procesos de crecimiento económico en el largo plazo, por lo que de cierta manera inciden en la capacidad que tiene una sociedad de producir la cantidad de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos así como determinan su distribución, siendo esto lo verdaderamente importante.

Las sociedades cambian la manera de satisfacer sus necesidades humanas fundamentales para mejorar su nivel y calidad de vida, pero en este proceso se desencadenan (entre otros): problemas ambientales; no es la satisfacción per se lo que origina los problemas, sino el tipo de satisfactor que se utilice para ello, es decir la manera en que cada persona busca satisfacer esa necesidad. Toda actividad humana tiene un impacto sobre su entorno y más aún en poblaciones rurales, donde coexisten muchas veces el hogar y el espacio de trabajo. Se busca así que el desarrollo sea sostenible, asociar el concepto de medio ambiente al de desarrollo y proponer alternativas que permitan generar desarrollo sin que ello implique un impacto negativo para el medio ambiente, del presente y del futuro. Esta complejidad lleva inherentemente a la necesidad de trabajar, una vez más, multidimensionalmente, desde lo ambiental lo social, lo económico y lo político-institucional.

Se busca hacer hincapié en una perspectiva del desarrollo que tome en consideración las dimensiones mencionadas, los objetivos estratégicos del MGAP para el período 2015-2019<sup>3</sup> contemplan desde la teoría precisamente estas dimensiones. En última instancia (y porque engloba al resto) referir al desarrollo como expansión de la libertad, lo cual implica pensar en políticas que permitan a las personas poder tomar sus propias decisiones. Libertad, no así como fin del desarrollo, sino como medio que permita a todas las personas, en este caso particular productores y productoras rurales, ser agentes de su destino y construirlo de acuerdo a sus criterios, deseos y principios. Esto lleva a que cuando se piense en “evaluar resultados de proyectos”, se piense también en concebir las evaluaciones como problemas de desarrollo con múltiples dimensiones abarcar de una sociedad, tanto para diagnosticar situaciones como para programar y ejecutar políticas.

---

<sup>3</sup> Objetivos estratégicos MGAP 2015-2019. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/plan-estrategico>

## 2.2 DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

---

### Territorio

El desarrollo no ocurre en forma aislada sino en un contexto: el territorio. Es en el territorio donde se da la interacción social, donde convergen los diferentes intereses, sean políticos, económicos, culturales. El desarrollo territorial, se define así como un proceso de cambio estructural que busca el progreso del territorio, de la comunidad que habita en ella y cada individuo miembro de la comunidad y habitante de territorio (Lira Cossio, 2003, p. 11).

Los cambios que se dan en el proceso de desarrollo implican transformaciones en las sociedades que a su vez transforman el medio donde viven los individuos, es decir, el proceso de desarrollo es producto de la relación entre el individuo y su entorno natural.

En el trabajo “De Reclus a Harvey, la resignificación del territorio en la construcción de la sustentabilidad”., se plantea una serie de tesis sobre el territorio, de las cuales hay dos que considero fundamentales traer a colación a este informe, pues refieren a puntos claves a tener en cuenta al momento de pensar en las particularidades de un territorio.

La primera tesis afirma que *la territorialización expresa la capacidad de auto-organización y respuesta al entorno de los sistemas sociales*. Se refiere así a la noción de un constructo social, resultado de un proceso interactivo, susceptible siempre de ser transformado, característica fundamental a tener en cuenta. La apropiación territorial se conceptualiza como el acto por el que una colectividad establece la ocupación y control de una porción del espacio para hacerlo suyo, con el fin de usufructuar y aprovechar sus recursos, definir las modalidades de acceso y organizar las actividades que le permitan satisfacer sus necesidades (Godelier, 1989). El territorio sirve, entonces, como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas; de ahí que la meta sea lograr una mayor cohesión de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía, e impulsar progresivamente su revitalización y su reestructuración para que estén en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades de la globalización (Sepúlveda, Echeverri, Rodríguez, 2003).

Optar por esta manera de ver y definir al territorio no es arbitrario, sino que por el contrario logra identificarse con el desarrollo rural, haciendo foco en dos cuestiones: la dinámica de las formas sociales de trabajo y producción, por un lado, y los procesos de organización social y participación política, por otro. La participación social, desde su perspectiva, tiene que ver en varios sentidos con procesos de re-territorialización. “Así, los territorios apropiados o dominados pueden ser reconocidos y comprendidos a partir de la participación de los individuos en la realización, por ejemplo, de políticas públicas o de proyectos sociales realizados por las comunidades correspondientes” (Schneider y Peyré, 2006, p. 93).

La segunda tesis de Harvey afirma que *la globalización demanda la reterritorialización de regiones específicas de acuerdo con los nuevos requerimientos del capital*. Se destaca en esta tesis por un lado, la necesaria reformulación del papel del Estado, de actor pasivo a activo

como referente territorial, y por otro lado la “disminución” tecnológica de las distancias y el tiempo, lo que permitió una articulación nueva de lo local y lo global. “*La globalización genera un nuevo tipo de relaciones entre las regiones, los gobiernos nacionales y los actores locales*” (Delgadillo 2006, p. 11), ello brinda oportunidades y plantea riesgos originados en fuentes nuevas de inestabilidad, sobre todo en los ámbitos comercial y financiero, riesgos de exclusión para las regiones que no están preparadas para las fuertes demandas de competitividad neoliberal y riesgos de fragmentación social y territorial.

Cada territorio tiene sus propias dinámicas territoriales, pero no basta con decir que junto a sus efectos, es lo que define qué es lo que sucede al interior de un territorio, sino que como se plantea en el trabajo los *Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina* el territorio no es ajeno de lo que sucede a nivel global, y por lo tanto las grandes tendencias económicas, políticas, culturales, ambientales, intensificadas por la globalización, reducen la autonomía de lo local/territorial, así como también muchas veces estas influenciadas y/o determinadas por shocks externos los que pueden ser de naturaleza económica, político-institucional y/o ambiental (RIMISP, 2011).

El territorio, junto a la sociedad que en él se desarrolle debe ser tomado como un componente más dentro de un sistema más grande y global, comprender que el desarrollo de ese territorio depende de los que sucede dentro del mismo, así como de la interacción de éste con su entorno, consiste en el pensamiento necesario para comprender los diferentes problemas y/o oportunidades que pueden presentar y buscar así soluciones, y políticas adecuadas que contemplen la globalidad del mismo. Lo que las sociedades locales pueden construir socialmente es su capacidad y poder de interacción con el desarrollo general, o, si se quiere, con la globalización (RIMISP, 2011).

Entender el territorio en toda su amplitud, permite pensar en políticas de desarrollo aplicadas al territorio, lo que requiere una vez más de la mirada multidimensional. Todas las unidades territoriales forman totalidades por contener en sí todas las dimensiones del desarrollo: política, económica, social, cultural y ambiental.

## Desarrollo Rural

Según Vassallo (2001) el Desarrollo Rural se define como:

el pasaje de un estadio de desarrollo de un espacio rural, caracterizado por condiciones donde predominan las necesidades básicas insatisfechas, en forma individual y colectiva, a otro estadio con condiciones que permiten un mejor desarrollo de las personas por una mayor satisfacción de las Necesidades Básicas, a través de un proceso basado en la participación creciente de la población implicada en la gestión económica y social. (Vasallo, 2001, p. 8)

El desarrollo rural implica un conjunto de acciones articuladas con la pretensión de generar cambios en diversas dimensiones (económicas, políticas, culturales y ambientales) con sentido

de redistribución del bienestar social en las sociedades rurales. Estas dimensiones abarcan diversos temas como la transformación de la estructura económico-productiva y social rural, el manejo de los recursos naturales, la matriz institucional, y la integración económica nacional, regional y global.

### Desarrollo Territorial Rural

El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial implica preocuparse por el territorio más que al predio o cualquier otro límite geográfico en sí, toma en cuenta a la pluralidad de actores (grupos sociales, instituciones) y al mercado, que opera en un espacio socio-económico y en un territorio determinado, con las asimetrías, contradicciones, problemas, debilidades y fortalezas existentes en cada caso. Requiere para ello, según de Hegedüs y Vassallo (2005), de una visión más completa y compleja de la realidad social y económica, en la cual una diversidad de actores sociales y económicos interactúan en un espacio social o territorio dado, con sus potencialidades y limitaciones, y con las imperfecciones y bondades de cada mercado.

Schejtman y Berdegú (2004) definen el Desarrollo Territorial Rural:

Como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

De la definición se desprende que el DTR descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados, la transformación productiva y el desarrollo institucional cuyo contenido es necesario precisar:

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado.

El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva. (p. 30)

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), propone un enfoque territorial del desarrollo rural que supone transitar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios.

Sin desarrollo territorial, difícilmente puede haber cambios perdurables, y el juego de las estructuras, las instituciones y las formas de agencia dentro de cada territorio, tendrá un efecto

importante y decisivo en el resultado particular de políticas públicas que se suponen (equivocadamente) espacialmente neutras Berdegú, J. (2008).

El Estado, como se ha mencionado, cumple un rol fundamental en el desarrollo territorial rural a través de las políticas públicas que la DGDR ejecuta. Un modelo de desarrollo se deja ver tras un conjunto de acciones-productos en forma de políticas públicas que representan un “modo de intervención política” del Estado. La mayoría de las nuevas perspectivas de análisis están vinculadas a las temáticas que giran en torno al desarrollo territorial, en el cual aparece el Estado con un rol diferente.

La gestión del desarrollo de los territorios está determinada por un conjunto de políticas públicas que convergen, condicionan e instrumentan institucionalmente la intervención, sujetas a sus límites legales, reglas del juego y enfoques. Cuando se enfrenta el objetivo de desarrollo integral de un territorio particular, sea un municipio, una micro-región, una cuenca, un estado o una región, se cuenta con un contexto de políticas, programas, proyectos, inversiones, regulaciones y arreglos institucionales complementarios, algunas veces redundantes, pero siempre posibles de generar sinergias. (Echeverri, y Sotomayor, 2010, p. 28)

Por políticas públicas de desarrollo territorial se entienden aquellos cursos prioritarios de acción o decisiones de largo plazo definidas por los gobiernos que están específicamente orientadas a resolver o prevenir problemas y satisfacer necesidades que afectan al conjunto de comunidades y pobladores del territorio. (Echeverri, y Sotomayor, 2010, p. 27)

En este sentido, los actores sociales que intervienen—el Estado en sus diferentes reparticiones, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos—y los recursos económicos, sociales y simbólicos implicados en las políticas públicas, son parte de los elementos a tener en cuenta ya que en sociedades basadas en la economía agraria, difícilmente puedan trazarse proyectos de desarrollo sin incluir el desarrollo agrario y rural como actividad fundamental.

A modo de cierre sobre la importancia y la manera en que el Estado debe de accionar para mitigar la pobreza rural, Schejtman y Berdegú (2004, p. 31-35) proponen siete criterios operativos que permiten orientar el diseño de políticas o estrategias en función de esto:

*“(i) La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar en forma simultánea;*

*(ii) Se debe operar con un concepto ampliado de lo rural (inclusión de núcleos urbanos);*

*(iii) El territorio es definido como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente;*

*(iv) Se debe considerar explícitamente la heterogeneidad de los territorios;*

*(v) Se debe convocar a la diversidad de agentes del territorio;*

*(vi) Se requiere de una compleja arquitectura institucional;*

*(vii) Hay que formular y gestionar con horizontes de mediano y largo plazo”*

## 2.4 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

---

Una política conlleva un “ciclo” que implica una serie de etapas empezando por el diseño, la elaboración, implementación, evaluación/control, retroalimentación/modificación y así sucesivamente. La evaluación por tanto puede realizarse durante la ejecución de la política o programa y/o al finalizar la misma, llamando evaluación intermedia o de desempeño a las primeras, y evaluación de impacto o de resultado a la segunda. Es decir, que se puede enfocar en dos dimensiones: “cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar (resultados) y cuál es el impacto de la política en cuestión” Parsons, W. (2007).

Existen dos posiciones frente a la evaluación. Por un lado quienes consideran que se debe de realizar partiendo de un enfoque objetivo, con juicio de valor definido, tal como Monnier, E. y Toulemonde, J. (1999).

(La evaluación es) un juicio sobre el valor de una intervención pública con referencias a criterios y normas explícitos (por ejemplo, su pertinencia, su eficiencia). Dicho juicio se refiere principalmente a las necesidades que han de satisfacerse por la intervención y los efectos producidos por la misma. La evaluación se basa en información especialmente recogida e interpretada para producir el juicio de valor.

Por otro lado, existen autores que resaltan el proceso científico como ámbito objetivo y sin la presencia previa de prejuicios:

(El proceso científico) trata de acrecentar la evaluación de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posibles... La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992, p. 31)

En cuanto al tipo de evaluación, puede ser por resultados, por impacto o por monitoreo. La evaluación por resultados refiere al conjunto de cambios/resultados de un programa o intervención (efectos brutos) mientras que cuando se habla de evaluación de impactos nos referimos a lo que es efecto real de la propia intervención o programa en la población objetivo- y no de otros factores o circunstancias (efectos netos).

Por otro lado si lo que se busca es medir el impacto de un determinado programa, es necesario realizar una evaluación ex-ante, al principio, también llamada línea de base y luego otra evaluación ex-post una vez que finaliza el programa. En este proceso se suele recabar mediciones de un grupo de control con características similares a las de la población meta, pero que no recibe la intervención para poder comparar a ambas. Para la evaluación final, de impactos y resultados, es importante contar con los datos de monitoreo y seguimiento de indicadores obtenidos durante la implementación y ejecución de la política en cuestión.

Mokate (2006) define a la evaluación de impacto de la siguiente manera:

La evaluación, por definición, introduce unos juicios valorativos en el análisis de los logros de la iniciativa. Entre otros, introduce preguntas sobre la relevancia de los objetivos. Estas preguntas no serían tomadas en cuenta en el monitoreo, ya que ese proceso se basa en una estrategia preestablecida, que a su vez es fruto de haber identificado y priorizado un conjunto de objetivos que se determinaron como valiosos. La evaluación podrá contemplar cambios en el contexto que modifican esas determinaciones. Podría considerar que los objetivos ya no son prioritarios o están focalizados indebidamente; podría contemplar que la iniciativa ya no corresponde a los mandatos o misión de la organización que la está gestionando. (p. 44)

Otra forma de evaluación es el monitoreo que se diferencia de la de resultados o impacto en cuanto a que se realiza al inicio de la intervención (Evaluación formativa), en el curso (Evaluación del proceso) o a mitad de camino en la intervención (Evaluación de mitad de periodo). La riqueza de la evaluación por monitoreo radica en que si la intervención no se ajusta a los objetivos esperados o aparecen desvíos, esta evaluación permite efectuar ajustes o tomar acciones correctivas en la implementación. Tiende a ser realizada por equipos gestores; los informes de monitoreo son generalmente obligatorios y principalmente se enfocan en el logro (o no) de metas. Metodológicamente hablando es continuo y rutinario y se presta a la estandarización revelando mucha información con poco análisis (Mokate, 2006)

Si bien se ha presentado tres metodologías diferentes según la intervención que se quiera evaluar, las técnicas aunque se diferencien en cuantitativas o cualitativas se suelen trabajar de manera mixta pues esta modalidad permite obtener la mayor cantidad de información relevante y complementaria, brindando coherencia y consistencia a los datos que sustentan la investigación, evitando que se reduzca a lecturas estadísticas y numéricas o a interpretaciones subjetivas de la realidad.

La evaluación cualitativa permite generar información que excede a datos numéricos y estadísticos, trabaja con los implementadores de programas, con los beneficiarios en el campo mismo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio, de ahí la riqueza de este tipo de evaluaciones. Apuesta a la profundidad y a la calidad de los fenómenos *“El objetivo de análisis ya no está representado por la variable, sino por el individuo en su totalidad”*. Este hecho de importarse por el individuo requiere que el diseño de la

investigación sea abierto y sobre el proceso para ir captando los imprevistos que se puedan presentar. Para Corbetta (2007) no hay una hipótesis inicial que se busque comprobar, más bien se pretende indagar acerca del punto de vista del actor social.

Las técnicas cualitativas son eficaces para evaluar el diseño de programas, la consistencia y las acciones, generar sugerencias sobre el diseño de indicadores y escalas de medición que son precisamente el motivo de empezar a evaluar en el MGAP. Rios (2016) refiere a que pueden existir hipótesis que no se puedan comprobar con datos cuantitativos, pero sí con información cualitativa, a través de entrevistas, grupos focales, experiencias de instituciones observables.

Por otro lado la metodología cuantitativa busca establecer una relación de causa-efecto, partir de los aspectos observables que pueden ser cuantificados. Según Corbetta (2007) , el investigador cuantitativo se coloca en un punto de observación externo al sujeto estudiado, propio del observador científico natural y distanciado, ya que se considera al individuo estudiado como un objeto pasivo. El uso de herramientas estadísticas permite muestrear a la población objetivo, lo que hace especialmente útil cuando la población a estudiar es muy grande. Por eso una investigación de este tipo tiene la capacidad de generalización y además de predicción, siendo la utilización de la estadística y las matemáticas destacadas para lo cuantitativo Corbetta (2007).

Utilizar técnicas cuantitativas junto a cualitativas enriquece una investigación.

Analizar los cambios en las políticas a lo largo del tiempo evidentemente implica el uso de indicadores disponibles... Sin embargo, muchos de los temas clave acerca de la calidad y el contenido de las políticas públicas no pueden ser capturados por las series estadísticas principales... existe el riesgo de que medir lo accesible y cuantificable implique perder de vista algunas de las preguntas más importantes que merecen consideración y que incluso se oculte más de lo que se revela. (Hogwood, citado en Parsons, 2007, p. 614-615)

Según Pastor Seller (2014) la evaluación puede ser interna o externa. En la interna es imprescindible que participen los actores involucrados en el proceso, es decir los miembros de las organizaciones rurales así como los técnicos contratados por las mismas, dado que de esta manera se atenderá a los objetivos de tarea (es decir evaluar las acciones concretas emprendidas o no por el grupo y red productiva) y de proceso (reconocer las posibilidades de cambios, liderazgo, nuevos procesos, etc).

De esta manera se puede conocer:

(...)la evolución en caso que sea positiva y cambios en los objetivos del grupo productivo, la naturaleza de los lazos creados por la red entre cada una de las instituciones entre sí y con otras; las alianzas y las redes de cooperación y solidaridad que han emergido con la intervención comunitaria, etc. En el proceso de intervención aparecen obstáculos que pueden dificultar el logro de los cambios previstos en el

entorno. Es importante revisar completamente los objetivos y las actuaciones. (Pastor Seller, 2014, p. 291)

No existe un tipo estándar de metodología para aplicar, sino que los instrumentos y herramientas dependen del tipo de intervención y los objetivos específicos de cada programa o política. Es posible entonces realizar una evaluación por resultado, por impacto o por monitoreo; con técnicas cualitativas y/o cuantitativas, según mejor se adecue a la realidad estudiada y a los recursos disponibles que orienten hacia los objetivos establecidos para dicha evaluación.

## CAPÍTULO III: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

*Como se ha mencionado en el capítulo 1 de este trabajo donde se hace referencia a los objetivos a cumplir por la pasante, los mismos fueron establecidos para colaborar en el programa que requería de una evaluación cualitativa llamado Programa de Fortalecimiento Institucional. Este capítulo buscará describir las características del mismo, la manera de ejecutarlo, y la estrategia de evaluación propuesta para el mismo.*

### 3.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Como se ha podido observar en el organigrama del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Figura 1), existen diversas oficinas y unidades con funciones específicas, y todas de alguna manera imbricadas con las políticas, sea por el sector productivo que se encarguen o la función de la unidad. Si bien se ha presentado a la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias pues es a donde pertenece el Área encargada de evaluar las políticas, consideré necesario incluir también en el análisis a la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) pues es quien llevaba adelante el PFI.

La DGDR se crea por Ley N° 17.930 del Presupuesto Nacional 2005-2010, y comienza a funcionar en abril de 2008, siendo la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio.

Esta dirección define al desarrollo como “*un estado de bienestar humano, visto como la posibilidad real de las personas de realizarse plenamente en una sociedad, en el presente y en el futuro*”. Es así que la DGDR ha implementado distintas acciones a través de sus programas, entre ellos el Programa de Extensión Rural, Asistencia Técnica Integral y Capacitación y el Programa de Fortalecimiento y Apoyo a la Participación De las Organizaciones Rurales.

El desarrollo rural trasciende lo puramente agropecuario, abarca a las personas que viven en el medio rural en todas sus dimensiones; a través de la DGDR se busca generar políticas para los sectores más vulnerables de la población rural que vivan en el medio rural a fin de que puedan desarrollar sus vidas como quieran.

Las políticas diferenciadas que elabora la DGDR son predominantemente dirigidas a productores familiares y sus organizaciones. Las políticas que se estaban evaluando desde el Área, eran políticas aplicadas a estos subgrupos, y es por ello la importancia de presentarlos.

El MGAP define al Productor Familiar como toda persona física que, con o sin ayuda de otros, gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere uso directo de la tierra.

- *Realizar la explotación agropecuaria con hasta 2 trabajadores asalariados permanentes o zafrales con hasta 250 jornales al año, no familiares.*
- *Explotar hasta 500 hectáreas, índice Coneat 100, bajo cualquier forma de tenencia.*
- *Residir en el lugar donde se realiza la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 kilómetros de la misma.*
- *Los ingresos familiares, nominales, fuera de los generados por la explotación agropecuaria declarada, deberán ser inferiores o iguales a 14 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) en promedio mensual.*

Los productores familiares constituyen la población objetivo de las políticas diferenciadas, las cuales están dirigidas por ejemplo a fortalecer institucionalmente sus organizaciones de base, generar oportunidades de acceso a los medios de producción, brindar apoyo financiero a los productores, transparentar el mecanismo de participación y de distribución del ingreso en la cadena comercial e industrial, mejorar sus condiciones de vida y promover el desarrollo humano (en materia de educación, formación y capacitación).

Para que los productores puedan tener acceso a este tipo de políticas diferenciadas hacia la agricultura familiar, es necesario que las familias estén inscritas en un el Registro de Productores Familiares, registro que comenzó a funcionar en el año 2009 en el marco de la Dirección General de Desarrollo Rural. El mismo es de carácter voluntario, se acredita la condición de productor/a familiar mediante un formulario que tiene carácter de declaración jurada con una validez de tres años, siendo necesario volver a registrarse una vez expirado este tiempo.

Según el Registro de Productores Familiares, a noviembre del 2014 existían 27.465 productores familiares registrados en una superficie de 2.518.318<sup>4</sup>, lo que representa el 15% de la superficie explotada, correspondiendo el otro 85% a productores medianos y grandes.

---

<sup>4</sup> Censo General Agropecuario del 2011

El Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) se crea a partir de la Ley 19.292 para inscribir a las organizaciones de productores y pescadores artesanales interesados en participar del régimen de compras públicas para la agricultura familiar. Esta ley es una oportunidad para que estos puedan vender sus productos al Estado donde se reserva el 30% de las compras centralizadas y el 100% de las compras descentralizadas para la agricultura familiar.

La organización se registra por única vez de manera gratuita y se puede agregar o quitar socios interesados en participar del régimen de compras públicas de manera simple en cualquier momento.

### 3.2 PROBLEMA QUE DA ORIGEN A LA INTERVENCIÓN

---

El fortalecimiento de las organizaciones sociales del medio rural buscó contribuir al logro de tres ejes estratégicos del MGAP: la inserción de los productores familiares en las cadenas de valor, la intensificación sostenible de la producción agropecuaria y la promoción de la articulación de la institucionalidad agropecuaria.

Las organizaciones sociales son grupos estructurados sobre una base de procesos formalizados, cuyos integrantes persiguen objetivos comunes. De esta manera se concibe a las organizaciones rurales como grupos que buscan producir bienes y servicios comunes y resolver conjuntamente problemas que difícilmente pudieran ser resueltos individualmente por parte de los productores agropecuarios. Piñeiro y Fernández (2008) las entienden como *“conjuntos sociales considerados, en primer lugar, desde el ángulo de su estructura ya que toda organización implica un modelo más o menos jerárquico y constituye una asociación con vistas a la realización de objetivos comunes”*.

Entre las funciones que cumplen las organizaciones rurales se destacan el perseguir objetivos de beneficio común (bienes públicos y colectivos); estos bienes y servicios muchas veces son producidos en condiciones de escasa o nula rentabilidad económica. El cumplimiento de actividades productivas, comerciales y de coordinación y negociación, tales como la compra y venta conjunta de productos e insumos agropecuarios, el uso colectivo de maquinaria e instalaciones y la difusión de información y tecnologías, entre otras, posibilita que los productores familiares alcancen economías de escala y reduzcan costos de transacción, además de acceder a bienes y servicios que no lograrían individualmente. Por otro lado, las organizaciones representan y defienden los intereses de los productores frente a otros agentes económicos e institucionales y al Estado e intentan incidir en las políticas públicas.

El diagnóstico que motivó la intervención del MGAP es que parte de las organizaciones rurales no lograba satisfacer adecuadamente las necesidades de sus socios. Limitadas capacidades de análisis, de propuesta y de negociación con (y entre) productores agropecuarios, trabajadores rurales y otros pobladores rurales, con el Estado y con otros actores económicos y sociales (Blanco, Lanza, y Ferreira, 2017). Estas carencias a nivel de gestión socio-organizacional, administrativo-financiera, de articulación con otros ámbitos y actores locales así como

problemas de comunicación en las propias organizaciones denotaron la necesidad de “mejorar los procesos socio-organizativos y de gestión” como se nombra a una de las dimensiones a tratar.

Por otro lado se buscaba que las organizaciones ampliaran y mejoraran los servicios ya existentes de acuerdo a las necesidades de sus socios y de la comunidad que la rodea. El apoyo brindado por el PFI eliminaría posibles dificultades que presentaran y limitarían dichas mejoras. Entre las principales causas del problema se encontraba por un lado el limitado acceso al capital físico y financiero, lo que se traducía en que muchas organizaciones no disponían de las tecnologías, instalaciones y maquinarias adecuadas para cumplir con sus cometidos y brindar los servicios requeridos y por otro lado, una debilidad en los procesos socio organizativos y en la gestión interna. Esto último estaría explicado en buena medida por la conjunción de una insuficiencia de capital humano, es decir recursos humanos calificados y con las habilidades requeridas (especialmente técnicos), y de capital social.

En última instancia se manifestaba la falta de capacidad y conciencia para llevar adelante un manejo adecuado y responsable de los recursos naturales para la producción agropecuaria.

### 3.3 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Las PFI son una herramienta de política del MGAP implementada por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), cuyo propósito es mejorar las capacidades de las organizaciones rurales para que puedan ser ejecutoras de propuestas y acciones que contribuyan a su propio desarrollo, así como apoyando a productores, trabajadores y pobladores rurales a través del financiamiento de equipos de asistencia técnica e inversiones.

Figura 3: Organigrama MGAP-PFI



Fuente: Elaboración propia en base a DID-AGEV

En los antecedentes al PFI se destacan particularmente tres: El Programa Uruguay Rural (PUR) entre 2005 y 2011, el Proyecto de Producción Responsable (PPR) entre 2001 y 2011 y el Programa Ganadero (PG) entre 2005 y 2011. Estos últimos fueron implementados por la DGDR paralelamente mediante acciones complementarias al PUR. Todos estos programas elaborados por el MGAP apelaban a mejorar las condiciones de vida en el medio rural, arraigarlos a la tierra y mejorar su productividad.

La convocatoria de DGDR para presentar las Propuestas de Fortalecimiento Institucional se consideró como origen de la intervención (entre 23 de octubre de 2012 y 29 de marzo de 2013), siendo la ejecución de los mismos desde el 2014 hasta diciembre del 2016, aunque a algunas organizaciones se les autorizó extenderse hasta junio del 2017.

### 3.3.1. Objetivos del PFI

El equipo evaluador de OPYPA definió en Setiembre de 2016 tres dimensiones que dan un marco analítico a los objetivos de la intervención del PFI.

Estas tres dimensiones son:

- i. Mejora de los procesos socio-organizativos y de gestión de las organizaciones rurales (dirigida a mejorar los procesos socio-organizativos y de gestión de las organizaciones rurales y las competencias de los socios y directivos para analizar y hacer propuestas, llevar a cabo las tareas o responsabilidades asignadas o asumidas en la organización, y comunicar y compartir ideas e información).
- ii. Mejora de la calidad y cantidad de los servicios que ofrecen a sus socios (con énfasis en los productivo propone que mejorando los servicios de las organizaciones se mejora la capacidad productiva de los socios)
- iii. Manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático de sus socios (busca sensibilizar a los productores socios de las organizaciones en esta temática)

La Convocatoria pública (DGDR-MGAP, 2012) tiene como objetivos:

- 1.** *Fortalecer los procesos organizativos que contribuyan a apoyar a la población del medio rural.*
- 2.** *Promover las capacidades para mejorar la planificación, gestión y evaluación de las organizaciones de los productores y/o trabajadores rurales y otras organizaciones sociales.*

<b>3.</b> <i>Mejorar las capacidades de las organizaciones a nivel de sus directivos y socios para establecer objetivos estratégicos.</i>
<b>4.</b> <i>Promover la participación y la democracia institucional, abordando la temática del recambio generacional.</i>
<b>5.</b> <i>Fomentar el asociativismo en el medio rural, promoviendo más institucionalidad que incluya a los históricamente más excluidos.</i>
<b>6.</b> <i>Promover los valores de solidaridad, el desarrollo económico con justicia social, la inclusión social y la participación con equidad de género en instancias decisorias de la población rural.</i>
<b>7.</b> <i>Contribuir con el fortalecimiento de las organizaciones sociales impulsando y propiciando ámbitos participativos de intercambio de opiniones y de generación de propuestas para el diseño de políticas públicas en el medio rural, apoyando la consolidación de redes.</i>
<b>8.</b> <i>Fortalecer la capacidad de movilización y propuesta de las organizaciones, dotándolas de mayor poder negociador.</i>
<b>9.</b> <i>Desarrollar servicios de asistencia técnica y extensión de calidad a los sectores del medio rural, fundamentalmente a aquellos que generalmente no acceden a los mismos.</i>
<b>10.</b> <i>Apoyar a las organizaciones para mejorar el manejo sustentable de los recursos naturales para el desarrollo rural y la adaptación al cambio y la variabilidad climática.</i>

Se establece un plazo de ejecución de un máximo de 36 meses a partir de la fecha de firma del Convenio.

### **3.3.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria.**

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y que por ende pudiera ser elegible para su atención (Blanco et al., 2017).

Convocatoria pública (DGDR-MGAP; 2012):

Como criterio general de elegibilidad los beneficiarios potenciales fueron todas aquellas organizaciones de la sociedad civil vinculadas al desarrollo rural, estrictamente privadas, con personería jurídica, de base territorial, con diversos grados de desarrollo institucional.

Estas organizaciones debían ser representativas de: productores agropecuarios organizados, con énfasis en las organizaciones de productores familiares, pescadores artesanales, asalariados rurales, pobladores rurales en general, incluyendo organizaciones de diferente naturaleza: comunitarias, centros sociales y culturales, cooperativas, ONGs y otras del medio rural y de habitantes de centros poblados menores.

También fueron beneficiarias aquellas organizaciones de segundo grado que demandaban fortalecimiento para aplicar específicamente en apoyo de organizaciones de base local, menos desarrolladas, mediante la canalización de respaldos técnicos y acompañamiento institucional que permitiera aumentar su grado de incidencia en el territorio en términos de promoción, organización social y desarrollo de servicios.

Si bien no había un dato certero de la cantidad de organizaciones que existían, la población objetivo potencial se estimaba entre 300 y 500 organizaciones, de las cuales 207 presentaron propuestas y 174 fueron beneficiarias dado que fueron las que cumplieron con los requisitos técnicos<sup>5</sup> para el llamado (160 proyectos de organizaciones de base territorial y 14 de organizaciones de alcance nacional, entre ellas las dos organizaciones de mujeres rurales existentes).

### 3.3.3. Apoyo económico

El presupuesto total de la intervención fue de US\$ 10.494.77210 (período 2012-2016) en el que se incluye los montos transferidos a las 174 organizaciones beneficiarias para ejecutar sus proyectos de fortalecimiento institucional aprobados ante DGDR (US\$ 8.475.696), así como costos estimados de funcionamiento, remuneraciones e inversiones (US\$ 2.019.076), atribuibles a servicios y actividades realizados en el marco de la intervención PFI (AGEV-OPP, 2017, p.35).

Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable, (AGEV-OPP, 2017):

Para la ejecución financiera de los 174 PFI, la DGDR contó con el aporte de cuatro fuentes de financiamiento: i) Fondo de Desarrollo Rural (Art. 383 de la Ley 18.718) (45,1%);

ii) Programa Desarrollo Productivo Rural (Contrato de Préstamo BID N° 2595/OC-UR) (35,4%); iii) Fondos del Componente 2 del Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y

iv) Adaptación al Cambio Climático (Contrato de Préstamo BM 8099-UY) (17,6%).

---

<sup>5</sup> Anexo 1: Bases de la Convocatoria del PFI

A su vez, a través de un acuerdo con el Instituto Nacional de la Leche (INALE) (1,9%), se incluye un aporte adicional financiado por esta institución para las organizaciones de este rubro, focalizado en el área de gestión de las organizaciones.

Las propuestas tenían que ser cofinanciadas por la organización beneficiaria, con un apoyo financiero no retornable diferencial según cada propuesta y tipo de organización, correspondiendo como mínimo al 20% del presupuesto total del proyecto. La contraparte de las organizaciones podía abarcar todas las gestiones, acciones y actividades de la organización para alcanzar los objetivos del proyecto pero tenían que estar contempladas en el presupuesto de la propuesta.

Una vez aprobadas las propuestas se firmaba un acuerdo entre la organización y la DGDR/MGAP, el cual podía tener hasta tres o cuatro convenios de acuerdo a las fuentes de financiamiento.

Los desembolsos se podían realizar en al menos dos pagos por convenio, el primero una vez firmado el convenio, presentada y aprobada toda la documentación requerida, según el siguiente detalle:

- *Fondo de Desarrollo Rural: primer pago hasta el 60% del desembolso previsto.*
- *Préstamo BID 2595/OC-UR, Programa de Desarrollo Productivo Rural: primer pago de hasta 60% del subsidio.*
- *Préstamo Banco Mundial 8099-UY, Programa Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Adaptación al Cambio Climático: primer pago 60% del subsidio.*

Para los desembolsos intermedios, el apoyo económico se pagaba en función del porcentaje de las actividades descritas en el PFI y cumplidas debiendo estas superar siempre el 60% de cumplimiento en el momento de evaluación. El último desembolso se realizó contra verificación del cumplimiento de las actividades pactadas en cada convenio.

Si en algunas de las etapas no se cumplía con las actividades pactadas, el desembolso no se realizaba, quedando suspendido hasta que se verificara el cumplimiento de las mismas, a no ser que el incumplimiento fuera de tal magnitud que la DGDR pudiera decidir por cancelar de manera definitiva el financiamiento de determinado PFI.

#### **3.3.4. Equipo técnico**

La formulación de las propuestas estaba a cargo de equipos técnicos privados multidisciplinarios, que debían de estar registrados y habilitados por la DGDR, respondiendo su composición multidisciplinaria a las características de la propuesta. La misma debía surgir a partir de un trabajo de formulación de proyecto realizado en forma participativa con las organizaciones sociales beneficiarias. La propuesta debía incorporar soluciones identificadas y

priorizadas por las organizaciones en relación a los problemas que enfrentan, de forma de que sientan pertenencia a la misma.

En este sentido, se puede afirmar que dicha política tiene características de un enfoque de implementación cercano al bottom-up (Roth, 2002), ya que incorpora desde un inicio la participación de diversos actores de base (implementadores territoriales, beneficiarios, etc) en todos o parte de los procesos de diseño, administración, ejecución, seguimiento y evaluación inherentes al funcionamiento del proyecto.

Por otro lado el equipo técnico de apoyo a la ejecución del PFI estuvo conformado por profesionales contratados por la organización, responsables de la ejecución de las actividades del mismo, pudiendo ser el mismo equipo que participó en la elaboración de la propuesta. Este equipo estaba integrado por profesionales y/o técnicos registrados y habilitados ante la DGDR y su composición disciplinar y dimensionamiento debía responder a las características de la propuesta, contemplando las necesidades y realidad de cada organización. Este equipo se encontraba supervisado por el Comité de Seguimiento del PFI.

## CAPÍTULO IV: LA EVALUACIÓN

### 4.1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EN OPYPA

---

El MGAP tiene la particularidad de contar con una larga trayectoria en materia de monitoreo y seguimiento de diferentes programas y proyectos, la que ha dejado información valiosa sobre las intervenciones, la cantidad de productores que fueron apoyados para realizar inversiones prediales, los montos y unidades físicas de diferentes inversiones prediales apoyadas, los diferentes cursos y capacitaciones prestados, la cantidad de productores que participaron en los cursos, entre otras.

Las diferentes unidades que ejecutan las herramientas de política tienen sus propios equipos técnicos para la implementación y monitoreo (como por ejemplo los Técnicos territoriales de la DGDR), que generan información y análisis sobre la implementación de los proyectos básicamente relativa al cumplimiento de las metas de ejecución presupuestal y al logro de los productos y servicios de la intervención.

De acuerdo a Durán et al.(2016), la evaluación no ha sido una práctica extendida:

Sin embargo, no son muchas las políticas ni las herramientas de política que han sido evaluadas desde el punto de vista del logro de sus objetivos propiamente dichos; esto implica que es poco lo que se conoce sobre los efectos que tienen las medidas de política agropecuaria sobre los productores y las organizaciones rurales. Para las autoridades ministeriales es de gran interés disponer de evidencia robusta sobre en qué medida las intervenciones logran los propósitos o impactos buscados, ya que ello está

muy vinculado con la utilidad o pertinencia de las diferentes herramientas de política para alcanzar los objetivos estratégicos del MGAP. (p. 284)

A partir del 2014 OPYPA propuso construir y fortalecer capacidades internas, formando así un equipo técnico especializado compuesto por múltiples disciplinas, con el objetivo de generar información para asesorar a las autoridades del ministerio sobre los resultados, consecuencia e impactos de las diferentes políticas que pertenecen al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las evaluaciones responden tanto a la transparencia del MGAP para con los productores como para con la ciudadanía.

La evaluación puede ser realizada desde múltiples enfoques, y con la utilización de diferentes herramientas metodológicas según los requerimientos que tenga determinada política o programa, pudiendo realizarse evaluaciones cualitativas y/o cuantitativas. El Área de Evaluación en cuestión expresaba en el Anuario Opya del 2014 que de acuerdo a la “Guía metodológica para la Evaluación de políticas públicas de Sinergia” (2002) las evaluaciones pueden dividirse de acuerdo a la fase en la que se encuentra el programa, dado que se realizan antes, durante o tras finalizar su implementación.

En el caso concreto del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias las evaluaciones son ex post, es decir que se estudia los resultados, se aísla su impacto y se estima su relación costo/efectividad. Se busca de esta manera atribuir impactos a un programa o política analizando si se están dando los resultados deseados, respondiendo a preguntas del tipo:

¿Qué le habría pasado a los beneficiarios de la intervención si el programa no hubiese existido?; ¿Qué tanto de los efectos sobre los beneficiarios se puede atribuir al programa y qué tanto a otros factores?; ¿Qué tan efectivo fue el programa en lograr sus objetivos? ¿Hubo cambios, y de qué magnitud, en los problemas que intenta solucionar el programa? ¿Se justifican los costos? ¿Se podría modificar el diseño para mejorar sus efectos? (Duran, et al., 2014)

Se reconoce que el Área exime otro tipo de evaluaciones y seguimientos como el control y monitoreo de la ejecución de los diferentes programas, función que es llevada a cabo por otras unidades del Ministerio, como es el caso de la DGDR.

Dentro de las metodologías utilizadas en el Área para evaluar políticas ex post se encuentran aquéllas que responden a métodos econométricos de evaluación de impacto y también otras a metodologías cualitativas.

Los métodos econométricos<sup>6</sup> de evaluación de impacto de políticas buscan realizar inferencia causal de un cierto tratamiento, sobre un conjunto de variables de resultados, sobre el cual se quiere medir el impacto.

---

<sup>6</sup> Anexo 5: Métodos Econométricos utilizados por el equipo

Si se supone que el tratamiento de una intervención de política es binario y  $T$  es una variable que vale 1 si el individuo fue beneficiario y 0 si no lo fue, entonces el efecto del programa para una unidad  $i$  sobre la variable  $Y$ , es la diferencia en la variable de respuesta entre los resultados potenciales con y sin el programa (Durán et al., 2016, p. 305)

OPYPA considera que es necesario para la evaluación de impacto tener un grupo de control, es decir con individuos no participantes del programa, que permita comparar a los beneficiarios con este grupo contrafáctico. Para obtener este grupo de control el Área de Evaluación asigna la intervención o programa aleatoriamente entre los individuos de la población objetivo, de manera que el hecho de recibir el tratamiento sea independiente de la variable de resultado. Si esta aleatoriedad fue exitosa, los grupos de control y de beneficiarios tendrían que ser en promedio idénticos antes de la intervención, siendo la única razón por la que tendrían resultados distintos el efecto de la política que haya tenido sobre los beneficiarios.

Sin embargo, existe el llamado sesgo de selección. Este refiere a que como la adhesión a una determinada política es de carácter voluntario, es común que el grupo de control y el grupo de los beneficiarios de por sí tengan diferencias significativas que hace un tanto difícil adjudicar los resultados dada la política con un total de confiabilidad. De acuerdo a esto, se recurre por un lado a diferentes métodos dependiendo de las características que se busque evaluar y por otro lado de la disponibilidad de datos con la que se cuente.

Los métodos cualitativos de evaluación son necesarios para comprender cómo los individuos, grupos u organizaciones evaluadas perciben los procesos, comportamientos y condiciones respecto a los resultados y beneficios que obtuvieron en el marco de las intervenciones de política.

A diferencia de los métodos econométricos, las evaluaciones cualitativas presentan flexibilidad ya que pueden ser adaptadas específicamente a las necesidades de cada evaluación. Esta flexibilidad permite mejorar los resultados de las herramientas de política al proporcionar una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas y las condiciones y procesos que pueden haber afectado los resultados. Según Strauss y Corbin (citados en Duran et al. 2016, p. 310), los resultados de la investigación cualitativa pueden usarse para aclarar e ilustrar hallazgos cuantitativos, desarrollar política pública y evaluar programas, entre otros.

La metodología cualitativa presenta una amplia gama de técnicas y herramientas para recabar información:

- **Grupos focales.** Estos permiten que surjan actitudes, sentimientos, experiencias, creencias, puntos de vistas y reacciones referidas a una determinada intervención en los actores participantes de grupo focal, lo que sería difícil de lograr con otros métodos. Además, comparados con la entrevista individual, los grupos focales permiten obtener

una multiplicidad de miradas y posiciones dentro del contexto del grupo (Gibb, 1997). Por otra parte, el análisis a partir del grupo focal se centra en los datos que surgen de la interacción dentro del grupo, la cual gira alrededor del tema propuesto por el moderador. Las discusiones en los grupos focales le ofrecen al moderador la flexibilidad necesaria para explorar asuntos que no hayan sido anticipados y acceder a una mayor cantidad de información en un periodo corto de tiempo.

Sobre el número de participantes para el grupo focal, depende de las características y la complejidad del tema que se busca tratar, pudiendo ser homogéneo si lo que se busca es compartir sobre experiencias comunes, o por el contrario, heterogéneo; si bien no hay un número establecido Myers (1998) propone que en función de lo anterior no podría excederse de las 12 personas.

Las preguntas que se realizan son diseñadas previamente, y son abiertas, de manera que permitan a los participantes poder recordar, comprar, clasificar, relatar, con el fin de obtener información más abarcativa que después se analizará y categorizará. Se recomienda también usar preguntas de cierre que permitan extraer conclusiones y resumir sus comentarios.

Cobra gran importancia en todo esto el rol del moderador, pues es quien conduce la conversación de los participantes, se encarga de mantener la discusión, involucrar a los individuos y establecer un ambiente de confianza que elimine las barreras de la comunicación, y utilizar estrategias sutiles de control de grupos para manejar a los “expertos”, a los que tienden a dominar la conversación, a los tímidos, a los confusos, entre otros.

- **Entrevistas semiestructuradas.** Para ello el entrevistador dispone de un «guión», que recoge los temas que debe tratar a lo largo de la entrevista, siendo el orden y el modo de tratar los diversos temas a valoración del entrevistador que puede ir realizando las preguntas que crea oportunas y en los términos que considere, explicando su significado, pedir al entrevistado aclaraciones cuando no entienda algún punto y que profundice en algún extremo cuando le parezca necesario, estableciendo un estilo propio y personal de conversación.
- **Análisis de los datos.** Es un proceso que busca descubrir conceptos y relaciones entre los datos brutos recabados y organizarlos de manera que puedan ser reinterpretados; para ello se codifica la información de acuerdo a conceptos y parámetros que el investigador considera de relevancia potencial para el problema que se está estudiando.

El equipo de evaluación destaca que la fiabilidad y validez de la investigación cualitativa tiene uno de sus puntos de apoyo *en la triangulación y la saturación de la información*. Se utiliza para ello diversos informantes y múltiples herramientas para cruzar la

información obtenida hasta un punto donde la misma se empieza a repetir, pudiéndose en ese momento afirmar que la información refleja la realidad investigada.

Tanto en la evaluación cualitativa como en la cuantitativa, la confiabilidad es la probabilidad de obtener resultados iguales en un mismo período de tiempo. De esta manera, *“la triangulación de información que se obtiene de las diversas fuentes de datos ayuda a mejorar la objetividad y verificabilidad de los indicadores cualitativos, minimizando sus sesgos”* (Durán et al., 2016, p. 313)

#### 4.1.1. Agenda Priorizada 2015-2017

Las políticas y programas que se están llevando a cabo entre 2015 y 2017 en el territorio nacional son muchas, es por ello que algunas han sido seleccionadas para ser evaluadas según criterios del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias junto al Ministro de turno. Cabe destacar que las herramientas utilizadas para evaluar los programas, están alineadas con los objetivos estratégicos del MGAP, lo que permite ordenar la Agenda de evaluación según el interés de los programas, dicha agenda se organiza junto a la Dirección de Gestión y Evaluación de la OPP, que como se mencionó capítulos anteriores, es el contralor en el proceso de evaluación.

A continuación se presentan las evaluaciones que se estaban llevando adelante al momento de realizar la pasantía.- Las mismas responden a dos de los objetivos estratégicos del MGAP:

##### 1. Adaptación de los sistemas de producción a la variabilidad climática:

- Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC)<sup>7</sup>
- Programa Agua para la Producción Animal (APA)<sup>8</sup>

##### 2. Desarrollo rural - inserción competitiva de la agricultura familiar en cadenas de valor:

- Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI)
- Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)<sup>9</sup>

Las intervenciones se fueron ejecutando en diferentes momentos en el territorio, lo que implica que también así, se fueron dando las respectivas evaluaciones. De este modo, los informes y hallazgos en las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas que se fueron transitando aportan información y recomendaciones para el diseño, rediseño e implementación de las diferentes políticas, lo que se pudo apreciar en el grado de avance en las etapas de los diferentes programas: GFCC y PFIS estaban en una etapa de levantamiento de la línea de base, APA realizaba una evaluación de impacto aportando a su vez insumos para el diseño de un

---

<sup>7</sup> Anexo 3: Ganaderos Familiares y Cambio Climático

<sup>8</sup> Anexo 4: Programa para la Producción Animal

<sup>9</sup> Anexo 5: Producción Familiar Integral y Sustentable

nuevo programa con características similares, y el PFI se encontraba en la etapa de evaluación de sus resultados (Durán et al., 2016, p. 288). En este marco se llevó a cabo mi participación, dado que la ejecución del programa en territorio ya había finalizado.

## 4.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DEL PFI

La estrategia metodológica planteada por el equipo evaluador para el Programa de Fortalecimiento Institucional consistió en un abordaje mixto, es decir con metodologías cualitativas y cuantitativas. La evaluación que se decidió aplicar fue de impactos y resultados, y cabe destacar que la oficina que evalúa (OPYPA) es diferente de la dirección que diseña y ejecuta (DGDR), aunque ambas pertenezcan al mismo ministerio.

La estrategia de evaluación propuesta por el equipo evaluador buscó conocer en qué medida se lograron los resultados propuestos en las dimensiones de (A) *“Mejora de los procesos socio organizativos y de gestión”*, (B) *“Mejora en la calidad y cantidad de los bienes y servicios que ofrecen las organizaciones para con sus socios”* y (C) *“Contribuir al manejo responsable de los RRNN y a la adaptación al cambio climático de los socios”*; considerando para ello un conjunto de variables e indicadores que puedan denotar cambios atribuibles a la intervención.

En la Tabla 1, extraída del artículo *“Resultados preliminares de evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)”*<sup>10</sup>, se puede observar la matriz de dimensiones con las respectivas variables e indicadores a cuantificar:

DIMENSIONES	VARIABLES	INDICADORES
<b>Mejora de los procesos socio organizativos y de gestión</b>		
<b>A1. Capacidades de Gestión Socio Organizacional</b>	Estructura Organizativa	-Existencia de reglamentos/normativa de funcionamiento interno a partir de la intervención. -Incorporación permanente de cargos administrativos/técnicos a partir de la intervención. -Incorporación permanente de cargos especializados de gestión (Gerente o similar) a partir de la intervención.
	Democracia interna y participación	-Variación en la frecuencia de reuniones de la Comisión Directiva a partir de la intervención.

<sup>10</sup> (Anuario OPYPA, 2017, p. 509-510)

		<p>-Variación en la frecuencia de rotación/renovación de la Comisión Directiva a partir de la intervención.</p> <p>-Variación en la cantidad de socios que asisten a las Asambleas a partir de la intervención.</p>
	Equidad de Género	-Variación en el porcentaje de mujeres que integren comisiones o grupos de trabajo a partir de la intervención.
	Equidad Generacional	-Variación en el porcentaje de jóvenes que integran comisiones o grupos de trabajo a partir de la intervención.
	Planificación	<p>-Existencia de planes estratégicos de mediano y largo plazo a partir de la intervención.</p> <p>-Existencia de planificación operativa y de actividades con objetivos anuales a partir de la intervención.</p>
<b>A2. Capacidades de Gestión Administrativo Financiera</b>	Registros	-Existencia o mejora de registro contable o similar a partir de la intervención.
	Viabilidad Financiera	-Variación en los ingresos y egresos totales de la organización según fuentes de fondos (Monto de cuotas, de facturación de servicios, ayuda de políticas públicas, donaciones, etc.)
<b>A3. Articulaciones</b>	Participación en ámbitos locales o de institucionalidad pública	<p>-Variación en la participación o articulación en ámbitos sectoriales/locales/institucionalidad pública a partir de la intervención.</p> <p>-Variación en el grado de satisfacción con los resultados/beneficios obtenidos por la participación en ámbitos locales/Mesas de Desarrollo Rural.</p>
<b>A4. Comunicación</b>	Canales y medios de comunicación	<p>-Variación en la cantidad de canales y medios de comunicación dirigidos a la base social a partir de la intervención.</p> <p>-Variación en el grado de satisfacción de los socios respecto a la comunicación recibida por la organización a partir de la intervención.</p>

DIMENSIONES	VARIABLES	INDICADORES
<b>Mejora de la calidad y cantidad de los servicios que ofrecen las organizaciones a sus socios</b>		
<b>B1. Servicios que ofrecen las organizaciones</b>	Cobertura de servicios brindados	-Cantidad de nuevos servicios brindados a partir de la intervención. -Variación en el ingreso anual por ventas de servicios a partir de la intervención.
<b>B2. Acceso de socios a servicios</b>	Acceso de socios a servicios	-Variación en la cantidad de socios que acceden a los servicios a partir de la intervención.
<b>B3. Percepciones</b>	Calidad de los servicios	-Variación en el grado de satisfacción de los socios con la calidad de los servicios que presta la organización a partir de la intervención. -Variación en el grado de satisfacción de los socios con la tecnología que utiliza la organización para la provisión de servicios a partir de la intervención.

DIMENSIONES	VARIABLES	INDICADORES
<b>Contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales y adaptación al cambio climático de los socios</b>		
<b>C1. Sensibilización de socios para el manejo responsable de los recursos naturales y la adaptación.</b>	Manejo responsable de los recursos naturales y prácticas de adaptación al cambio climático	-Variación en el conocimiento sobre manejo responsable de los recursos naturales y/o en la toma de decisiones a nivel predial producto de la intervención.

Las fuentes de información y técnicas de recolección de datos fueron de tres tipos:

- 1. Datos y documentos administrativos del Proyecto**, como por ejemplo las bases de la Convocatoria, los proyectos presentados por cada PFI, etc.
- 2. Datos recabados a través de técnicas cualitativas:** grupos focales y entrevistas realizadas en simultáneo.

Los grupos focales fueron conformados con 6 a 12 socios de las organizaciones, preferentemente no directivos. Tuvieron una duración entre 1 y 2 horas y se realizaron en los locales de las propias organizaciones.

En cuanto a las entrevistas en profundidad fueron realizadas a directivos, gerentes y funcionarios de las organizaciones. Se utilizó pautas semiestructuradas entre 1 y 2 horas de duración a una muestra de las 178 organizaciones buscando relevar opiniones y percepciones sobre el PFI.

La muestra para ambas técnicas, fue elaborada por la antropóloga del equipo de acuerdo a una estratificación del universo de organizaciones según tres variables: alcance, grado de consolidación y región geográfica.

Según Rodríguez y Facchini (2016, p.30):

La variable de alcance divide a las organizaciones en dos grupos: de alcance nacional y de alcance local. Estos grupos fueron divididos, a su vez, según el grado de consolidación. En el caso de las organizaciones de alcance nacional estas variables determinaron dos estratos, uno con 6 integrantes (consolidadas) y otro con 2 integrantes (en consolidación). Por otra parte, las organizaciones de alcance regional fueron divididas nuevamente según regiones de especialización productiva (Cuenca Lechera, Este, Litoral, Sur y Resto del país). Estas regiones fueron determinadas a partir del trabajo de Bervejillo (2015). Mediante esta subdivisión se obtuvieron 15 estratos más, conformándose así 17 estratos en total.

**3. Datos proporcionados por la Encuesta.** Se aplica un formulario auto administrado que se envía por correo electrónico y se completa de manera digital al universo completo de las 174 organizaciones beneficiarias con el fin de poder realizar una comparación cuantitativa de impacto de las PFI en casa organización.

El formulario consta de siete partes:

- 1- Información General
- 2- Aspectos Generales sobre el funcionamiento interno
- 3- Dimensión Económica y financiera
- 4- Servicios
- 5- Participación en Espacios de Coordinación interinstitucional
- 6- Relacionamiento con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- 7- Manejo Sostenible de recursos naturales y adaptación al cambio climático

Las respuestas estuvieron en su mayoría predefinidas, con opciones de respuesta desplegadas y otras con posibilidad de escribir, a fin de simplificar la sistematización de la información al final del proceso. Cabe destacar que las organizaciones tenían asignado un número para

realizar el seguimiento de quienes respondían pero esta identificación era confidencial a modo de no divulgar de manera individualizada los resultados.

Adicionalmente, entre septiembre y diciembre de 2016 se llevó a cabo una Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) por parte de la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas (AGEV) de OPP. El Área de Evaluación del MGAP participó como contraparte técnica en la misma.

Las DID:

Permiten identificar fortalezas y oportunidades de mejora que condicionan las posibilidades de alcanzar los resultados, optimizando tiempo y recursos. Se basan en información existente en los propios organismos públicos (cuantitativa y cualitativa) que es complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes clave a efectos de ayudar a alcanzar una visión integral de las intervenciones públicas y los factores asociados a sus niveles de desempeño (Durán et al., 2016, p. 312)

El equipo evaluador propone la elaboración de dos informes, un Informe de Evaluación intermedia con información en el mediano plazo producto de los grupos focales y las entrevistas en profundidad anteriormente mencionadas. Dado que los plazos para los PFI variaban entre 18, 24 y 36 meses según las respectivas fechas de inicio, al momento de aplicar estas técnicas existían organizaciones que ya habían culminado con sus proyectos. La muestra estuvo conformada por 8 organizaciones que ya habían finalizado las ejecuciones a diciembre de 2015 y julio 2016. Por otro lado el Informe de Evaluación final se realiza con los datos obtenidos de la encuesta de cierre, los grupos focales y entrevistas faltantes y las conclusiones del informe intermedio.

### 4.3 LIMITANTES DE LA EVALUACIÓN

---

Previo a presentar los resultados preliminares obtenidos por el PFI, considero necesario hacer dos tipos de salvedades, por un lado sobre el desarrollo de la evaluación, y por otro sobre las limitantes que esta presentó.

Si bien se describe la estrategia metodológica, y de manera posterior se presentarán los resultados de la misma, no es un olvido la ausencia de una sección donde se describa el desarrollo de la evaluación, sino que responde a preservar información que podría ser considerada confidencial. Por otro lado, como este informe es redactado desde mi experiencia como estudiante en la evaluación del PFI, el desarrollo de la evaluación será con esta característica, y es por ello que se desarrolla en el capítulo “Análisis del proceso de evaluación”.

Respecto a las limitantes que deben ser tenidas en cuenta, se destacan dos tipos; aquellas limitantes que pertenecen al equipo evaluador, y por otro mis propias limitantes.

Cuando se le encomienda al equipo la evaluación del PFI, el mismo ya estaba siendo ejecutado por la DGDR, las organizaciones ya estaban recibiendo el beneficio y funcionando todo el andamiaje que dicho programa requería. Esta situación particular, hizo que el equipo evaluador debiera de trabajar en ordenar y recuperar información hacia atrás en el tiempo, con las herramientas presentes. A modo de ejemplo, el equipo evaluador debió de elaborar un marco lógico para el programa, identificar los problemas que dieron origen a la intervención y las distintas estrategias para resolverlo. Para el equipo evaluador realizar este ejercicio de reconstrucción facilitó entender la lógica del programa y con ello elaborar una estrategia de evaluación acorde. Por otro lado sucedieron algunas situaciones más complejas de salvar, como la elaboración de una de una línea de base. A dos estudiantes de Ciencia Política de FCS se les pidió como tarea de su pasantía realizar esta línea de base, a partir de las propuestas presentadas por las organizaciones beneficiarias, pero dado que la información era muy variada para encontrar un formato estándar del cual sistematizar (propuestas con 4 páginas y otras con 200), y que el tiempo previsto para ello sería más de lo previsto, se desistió de la idea.

Al momento en que me sumo al equipo evaluador (agosto 2017), la estrategia de evaluación ya estaba definida y venía siendo ejecutada. Particularmente se encontraba en la elaboración de informes a presentar en organismos internacionales sobre resultados preliminares y avances de la evaluación del PFI. Las entrevistas como los grupos focales habían sido realizadas hacía pocos meses, en la estrategia metodológica se planteaban a una muestra de 32 organizaciones de las 174, sin embargo luego de las primeras 18 entrevistas y grupos se consideró que la información se estaba saturando y en eso consistió el material cualitativo. El análisis de esta información, junto con el análisis de los datos que se obtendrían de la encuesta al universo completo de las organizaciones beneficiarias permitiría obtener los resultados del PFI.

Cuando la experiencia de pasantía finaliza (diciembre 2017), la encuesta no había finalizado, con una tasa de respuesta que no alcanzaba el 50%. Desconozco la continuación de la misma.

Esta información pretende contextualizar los resultados del PFI obtenidos hasta diciembre de 2017, así como las reflexiones y recomendaciones que se hacen a posteriori.

## CAPÍTULO V: RESULTADOS DEL PFI

*A continuación se presentan los resultados preliminares obtenidos del PFI por el equipo de evaluación de OPYPA. Estos resultados se presentaron en el artículo publicado en el Anuario OPYPA 2017, cuya redacción fue parte de la labor final de la pasante en la práctica profesional (Artía, Bazzi y Durán, 2017).*

### 5.1. MEJORAS EN LOS PROCESOS SOCIO-ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES RURALES

---

Mejora en los proceso socio-organizativos y de gestión de las organizaciones rurales fue la dimensión valorada por los propios entrevistados como la más significativa, considerando que el PFI impactó positivamente en el fortalecimiento al interior de sus organizaciones, lo que se expresaba como una mejora en el capital social de las mismas.

En contraposición, el capital humano (los conocimientos y habilidades de quienes trabajan en las organizaciones) en muchos casos podría ser poco sostenible y tendría un impacto transitorio: se estimaba que disminuiría fuertemente cuando cesaran los equipos técnicos contratados con apoyo del PFI, ya que los esfuerzos por mejorar las capacidades internas de gestión por parte de los actores que permanecerán en la organización eran menos ambiciosos.

El hecho de que las organizaciones dependen de los apoyos públicos hace que se dificulte muchas veces la prestación de servicios en forma sostenible y la inversión en capital humano a mediano y largo plazo.

### Capacidades de Gestión Socio Organizacional.

El PFI permitió elaborar o mejorar reglamentos de funcionamiento de las Comisiones Directivas, para el uso de maquinaria y de campos de recría, y crear cargos técnicos en forma permanente. El programa brindó asesoría a los miembros de la directiva de las organizaciones para el cumplimiento de sus funciones dentro de la estructura organizativa, dando como resultados:

- una mejora en el acceso a la información,
- el fortalecimiento de capacidades de liderazgo,
- la alternancia en los roles de las directivas,
- la participación de los socios de forma incipiente en instancias de toma de decisiones.

Sin embargo, en otras organizaciones los resultados no fueron percibidos por los socios como muy favorables, ya que no contribuyeron a la mejora en la participación y la democracia interna.

En términos de equidad de género, se destacó la participación de las mujeres en los Comités de Seguimiento, como un espacio que puede contribuir a visibilizar el rol de las mujeres en las organizaciones rurales.

En equidad generacional se destacó:

- Se incorporaron jóvenes a la comisión directiva de cuatro organizaciones con el fin de promover el recambio generacional.
- Se realizó capacitación a jóvenes en gestión asociativa, aumentando su capital humano y favoreciendo el recambio generacional.

- Se realizaron convenios con dos Escuelas Agrarias, y se llevaron a cabo capacitaciones para los jóvenes en temas de cuidado de los recursos naturales.

En relación a las capacidades de planificación, los socios señalaron como principales resultados en algunas organizaciones:

- se conocen mejor sus intereses y los recursos que requiere para realizar sus actividades,
- se fijan metas anuales, tiene objetivos más claros y define acciones para concretarlos
- el fortalecimiento de las capacidades de la organización para formular sus proyectos de manera participativa ayuda a tener más claridad sobre la visión de futuro y el camino para hacerla realidad.

### Capacidades de Gestión Administrativo-Financiera

Los principales resultados fueron la construcción y actualización de bases de datos de los socios y clientes con información que permitió gestionar mejor la relación con los mismos y diseñar productos/servicios orientados a diferentes perfiles de socios.

### Articulaciones - Participación en ámbitos locales o de institucionalidad pública

Según algunos socios y directivos entrevistados, la intervención aumentó sus capacidades de negociación y propició coaliciones emergentes, con desarrollo de incipientes liderazgos; comenzaron a constituirse en interlocutores válidos frente a otras instituciones del Estado: ej. OSE, UTE, Instituto Nacional de Colonización, etc. y en la institucionalidad local.

Todos los actores entrevistados coincidieron en que el espacio de las Mesas de Desarrollo Rural era un avance significativo y valioso en la creación de la institucionalidad en el territorio, aunque señalaron oportunidades de mejora, por lo que la relevancia de su participación en las mismas fue mencionada, con perspectivas y resultados heterogéneos en las organizaciones visitadas.

### Comunicación

El desarrollo de canales y medios de comunicación entre los socios presentó un alto grado de implementación; en efecto, 95% de las organizaciones visitadas por la técnica, habían creado nuevos canales de comunicación dirigidos a sus socios y planes de difusión local, basados en el uso de las nuevas tecnologías de la información: boletines informativos mensuales, creación y actualización de páginas web, anuncios en radio y audiciones radiales, correo electrónico, páginas de Facebook, visitas a los predios por parte de los directivos, salidas grupales, instalación de Internet y comunicación por celulares mediante convenio con ANTEL.

Se alcanzó un alto grado de cobertura dirigido a los socios y como resultado de ello:

- a) más socios asisten a las asambleas generales,

- b) los socios se enteran de la existencia de cursos y capacitaciones, de la entrega de ración, etc.

## 5.2. MEJORA DE LA CALIDAD Y CANTIDAD DE BIENES Y SERVICIOS QUE LAS ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS OFRECEN A SUS SOCIOS

---

Los fondos de la intervención se utilizaron en parte para apoyar inversiones requeridas para la ampliación o mejora de servicios colectivos. El 90% de las organizaciones visitadas señalaron, como resultado del PFI, una mejora o ampliación de los servicios que brindaban a sus asociados, aunque el impacto sobre la calidad y cantidad de servicios dependía en buena medida de las capacidades de gestión que tuvieran las organizaciones antes del PFI.

### Mejora en los servicios que ofrecen las organizaciones

Las inversiones se destinaron a la mejora de infraestructura de agua en campos colectivos de recría, la adecuación de infraestructura (mejora de sedes y galpones para aumentar la capacidad de acopio y obtener autorizaciones bromatológicas, compra de mobiliario y equipo de oficina, software para mejora de la gestión), adquisición de equipamiento agropecuario (balanza electrónica, embolsadora de grano húmedo, esquiladora, estiercolera, fumigadora, lector de caravanas, sembradora, trailla, pala niveladora, etc.), y algunas inversiones necesarias para brindar servicios a nuevos rubros productivos o para resolver problemas de la organización en forma innovadora. Los socios destacaron, entre los principales impactos de estas inversiones, una menor dependencia de los contratistas y ahorro de costos, particularmente para los productores pequeños.

### Mejoras en las percepciones de los socios sobre los servicios

El grado de satisfacción con la mejora de la calidad de los servicios fue alto. Los socios señalaron que ello permitió un mayor uso de los servicios por parte de los asociados. Asimismo, la mejora en la accesibilidad, la calidad y el precio de los servicios fueron señalados como elementos clave de la relación entre los productores y las organizaciones, que contribuyeron a “fidelizar” al socio, tanto en los aspectos comerciales como organizativos.

## 5.3. MANEJO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA ADAPTACIÓN A LA VARIABILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICOS DE LOS SOCIOS

---

Todos los actores entrevistados acordaron que era necesario que los productores contaran con el conocimiento adecuado para responder a la variabilidad climática, aunque éste haya sido un componente con bajo nivel de implementación en todas las organizaciones visitadas.

Los socios y directivos que participaron en las capacitaciones brindadas en el marco de los PFI, percibieron como resultado un aumento de la conciencia sobre los efectos del cambio climático

sobre la actividad agropecuaria, y a su vez sobre el uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables y las externalidades ambientales.

Los socios valoraron positivamente el rol de los PFI al plantear la temática del manejo de los recursos naturales en la producción, y como oportunidad para difundir y aplicar medidas de manejo tendientes a su recuperación y conservación (siembra directa, rotación de cultivos, etc.).

## CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

El Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias realiza diferentes tipos de evaluación utilizando para ellos diferentes técnicas y herramientas, de acuerdo a las necesidades de los programas o políticas que requieren ser evaluadas. Si bien se reconoce que es una decisión del equipo centrarse en las evaluaciones de resultado ex post—es decir identificar los impactos una vez que un programa ha finalizado—considero la necesidad de replantear la posibilidad de combinar la evaluación de resultados con una evaluación de procesos.

La justificación radica en que el programa del PFI es un programa cuyos beneficiarios son organizaciones rurales, grupos de personas que se juntan para conseguir un bien en común que por términos de escala u otras razones no lo podrían conseguir por sí solos, poder brindar bienes y servicios en cantidad y calidad tanto a sus socios como a la comunidad donde se encuentren. Al trabajar con organizaciones rurales, se está trabajando con personas que piensan, sueñan, cambian de parecer, etc. No hay uno parecido al otro. Si de fondo de este tipo de programas hay una visión de desarrollo rural, de fomentar las capacidades de las personas para que vivan la vida que deseen en el medio rural, es decir, que entienden al desarrollo como algo multidimensional que busca velar por el bienestar de las personas, resulta contradictorio pretender evaluar a las organizaciones como si fuesen todas iguales, con el mismo grado de consolidación, en la misma línea de objetivos, y con las mismas características.

Si bien la necesidad de poder operacionalizar la realidad de las organizaciones y así poder evaluar los resultados de una intervención implica cuantificar, pensar en las mismas en función del proceso que han realizado, dado el beneficio que han recibido, es una información que debería ser tenida en cuenta para futuros programas.

La Evaluación de Procesos (EP):

es un análisis sistemático que se realiza a un programa para identificar como los procesos y las actividades conducen al logro de los resultados definidos en el diseño, y para detectar cuellos de botella y buenas prácticas que hayan podido afectar la aplicación tanto de los procesos como de las actividades, de tal manera que se puedan ofrecer recomendaciones y áreas de oportunidad para su mejoramiento (Mendoza, Moreno-Sánchez y Maldonado, 2015, citados en CEDE, 2017)

En este sentido, considero importante poder recopilar información durante la ejecución del programa además de la recabada al final, dado que hay datos y situaciones que surgen durante el proceso que pueden explicar el porqué de un determinado resultado al final de la misma, por lo que se podría tener en cuenta un diseño evaluativo simultáneo combinando evaluación de procesos y de resultados.

Una evaluación de este tipo permitiría así explicar cómo funcionan intervenciones más complejas como el PFI, o incluso sumar a programas pensados en evaluaciones más cuantitativas como el programa APA (Convocatoria Agua para la Producción Animal) o el programa GFCC (Planes Ganadería Familiar y Adaptación al Cambio Climático), para poder entender porqué productores que aunque se les ofrecía un beneficio para que realizaran mejoras tecnológicas en sus predios no lo hacían, lo que resultaba contradictorio para el grupo de evaluación. Es importante tener en cuenta que este tipo de intervenciones incluyen una serie de componentes interactivos que actúan de diferentes maneras, y a su vez algunas intervenciones abordan problemas complejos o buscan generar múltiples resultados.

La Evaluación de Procesos permite tener una visión de cómo el programa diseñado se ejecuta realmente en campo y si el diseño facilita o dificulta el logro de los objetivos planteados. El análisis contemplado en la evaluación, identifica cuellos de botella (prácticas o procedimientos que generan obstáculos para el logro de los objetivos), buenas prácticas (iniciativas innovadoras, replicables y sostenibles en el tiempo que fortalecen el programa), o factores externos (aspectos no relacionados con el programa que afectan su ejecución). (CEDE, 2017)

De esta manera se podrá saber qué aspectos de una intervención son importantes, cómo los diferentes aspectos de una intervención interactúan y cómo se puede implementar una intervención en un contexto dado. La principal razón porque la que este trabajo considera importante sumar a la evaluación por resultados, una evaluación particular de proceso es que este aprendizaje permite generar insumos para la implementación y adaptación de determinado programa o política en el diseño de intervenciones futuras.

Como se presentó en el Capítulo sobre el PFI, parte de la estrategia de la evaluación del programa incluía la realización de una encuesta autoadministrada. El enlace se enviaba a través de correo electrónico y se realizaba el respectivo apoyo y seguimiento por teléfono a todas las organizaciones. En la experiencia de la pasantía esta encuesta me resultó de suma importancia por dos razones: la primera es que significó la única vía de contacto con los productores integrantes de las diferentes organizaciones, y por otro lado, me permitió conocer parte de la situación que presentaban las mismas al momento de contactarlas, lo que me generó un interés de pensar en que estaba sucediendo más allá de la evaluación en cuestión.

Respecto al primer punto destaco la dificultad que presentó poder acceder al contacto con las organizaciones rurales beneficiarias, dado que se carecía de una base de datos unificada y actualizada. Por el contrario, los números telefónicos y correos electrónicos de las organizaciones, de técnicos o integrantes de las mismas que aparecían como referentes al

momento de presentar las propuestas eran incorrectos, faltaban dígitos, se habían dado de baja, o eran de personas que ya no tenían vínculo con la organización. Se entiende que en el proceso pueden ocurrir desvinculaciones, pero como la organización mediante la ejecución del programa tenía que tener contacto permanente con los técnicos y referentes territoriales del MGAP, esta información debería de estar actualizada y compartida. El proceso de armar la base de datos consistió en contactar a los referentes territoriales solicitándoles contactos que permitieran llegar a algún directivo de la organización, o mediante la búsqueda en la web de información sobre las organizaciones rurales en cuestión.

Al final de la experiencia de la pasantía se logró armar una base de datos con información de contacto de las 174 organizaciones, aunque no se pudo lograr el contacto efectivo con todas ellas (aproximadamente pude contactar el 63%). Esta situación de no poder contactarlas, refleja que el programa no fue pensado desde sus inicios para ser evaluado, de lo contrario, una vez finalizado el beneficio, las organizaciones en su totalidad seguirán en contacto hasta el momento de la evaluación como una parte más de la intervención y no librado a la buena disposición de cada organización. Si bien se reconoce que la evaluación de este programa se elaboró una vez que el programa estaba siendo implementado, es una situación a prever en futuros diseños. Se aclara que mediante la implementación y ejecución del programa el contacto con los referentes territoriales existía, aunque en algunos casos manifestaron estos que les resultaba difícil; sin embargo esta situación de contacto con las organizaciones se dio para la etapa de evaluación del programa, tanto para el equipo evaluador como para técnicos de DGDR a los que se les pidió colaboración, no obstante, presentaban las mismas dificultades.

La base de datos elaborada sobre el registro de organizaciones familiares beneficiadas con el Programa de Fortalecimiento Institucional es un subproducto que aportó a la pasantía y podrá servir como insumo para futuras intervenciones

Por otra parte, destaco que no se contaba con información sistematizada sobre los perfiles de cada organización tal como tipo de socios, áreas de actividad, rubros productivos, regiones prioritarias con mayores carencias a atender, tipo de necesidades de las organizaciones rurales u otras informaciones relevantes al momento de iniciar la evaluación. La sistematización realizada de toda esta información dispersa sobre las organizaciones rurales permitirá caracterizar y focalizar de mejor manera los recursos en cada organización para que sean más eficientes y eficaces.

Del propio proceso de la encuesta, me parece importante mencionar como era la situación de las organizaciones posterior a la finalización del Programa de Fortalecimiento Institucional. Cuando las llamaba y lograba contactarlas había un grupo reducido de organizaciones que ya no existían, se habían desmembrado una vez pasado el beneficio económico recibido a través del PFI. Si bien eran las menos (al momento de realizar la pasantía 7 organizaciones no existían, y de las 174 se pudo contactar a unas 110 hasta la fecha que duró la pasantía), es una información que considero fundamental para este informe que busca reflexionar y generar insumos para el proceso de evaluación. Si bien el llamado apelaba a ser un apoyo de cómo

responder la encuesta, cuando se encontraba con casos como estos se buscaba indagar y conocer los motivos de ello. Entiendo que es valioso poder indagar sobre qué pasó con estas organizaciones, qué motivos las llevaron a desmembrarse, además de conocer los resultados que obtuvieron aquéllas organizaciones que se mantuvieron hasta el final de la intervención.

Según el Informe de Evaluación DID de PFI elaborado por AGEV, 162 organizaciones de 174 que empezaron la ejecución de sus PFI culminaron en junio de 2017, es decir un 93%. Si bien este dato es favorable, considero que es importante que la organización siga unida al terminar el programa, pues esto sería señal del aprendizaje en la organización que la llevó a mantenerse una vez pasado el beneficio económico.

La intervención significó un apoyo importante para muchas organizaciones rurales del país, sobre todo para aquéllas incipientes o en vías de consolidación. A través de los grupos focales y entrevistas realizadas por la antropóloga que formaba parte del equipo de evaluación a miembros de las organizaciones, así como a través del contacto telefónico por parte de la pasante, quien brindó el apoyo para completar la encuesta auto-administrada, se pudo identificar que la incidencia del PFI en el fortalecimiento de las organizaciones variaba según el grado de consolidación que presentaba cada una.

El PFI según los propios participantes implicó un impulso para las organizaciones incipientes, pues encontraron en el beneficio económico un empuje para reunir esfuerzos e ideas y formarse como organización, así como fortalecer aquellas más consolidadas. Ejemplo de esto fue una organización en el departamento de Rocha que llevaba dando sus primeros pasos desde hacía 2 años. Si bien funcionaba como centro logístico para repartir bienes y servicios, a sus miembros, éstos reconocían que carecían de un fortalecimiento institucional. Parte de los integrantes de la organización no estaban interesados en formar parte del PFI, pues al no recibir algo tangible, a sus ojos no percibían cómo eso les podía ayudar; sin embargo otra parte del grupo convencido de que “de algo tenía que servir” insistieron en recibir el beneficio. Dos integrantes del grupo fueron elegidas para viajar a Brasil junto a otros productores de la región para capacitarse y trajeron un aprendizaje que lo compartieron con todo el grupo sobre cómo otras organizaciones similares se administraban y funcionaban. Si bien en este caso particular el viaje lo hicieron dos personas, despertó en toda la organización el interés en pensar en fortalecerse, en organizarse, ver la necesidad de trabajar en lo intangible para mejorar en calidad y cantidad.

Según las de AGEV algunas de las organizaciones rurales que estaban en proceso de consolidación lograron a través del PFI finalizar su proceso de estructura institucional, generar espacios de encuentro con los socios, seguir mejorando los servicios que ya prestaban así como desarrollar nuevos. Por otro lado las organizaciones ya consolidadas vieron una oportunidad de completar algunos proyectos en curso o desarrollar nuevos a través del beneficio económico que se les otorgó.

El PFI permitió la oportunidad de acceder a instrumentos de política y recursos de Desarrollo Rural, así como el asesoramiento técnico organizacional que les era necesario. Por otro lado aportó nuevas formas de trabajo en equipo, de organización y de construcción conjunta por encima de las acciones individuales.

En el artículo *“Y el viento los amontona: reflexiones sobre grupos, políticas públicas y recursis naturales”* de Alicia Migliaro, se hace referencia a que desde la instalación del primer gobierno progresista se ha aplicado una cantidad de políticas públicas referidas al Desarrollo Rural con el supuesto que trabajar colectivamente puede generar mejores resultados; sin embargo los hacedores, ejecutores y evaluadores de políticas olvidan que el proceso de agruparse no es algo espontáneo y mágico. *“Los procesos grupales suelen ser verdaderos puntos ciegos en el diseño e implementación de las políticas, y más aún en colectivos que realizan sus prácticas productivas en relación con la explotación de recursos naturales”* (Migliaro, s.g., p.1)

Como he mencionado, considero de suma importancia poder conocer el comportamiento de los beneficiarios del programa, la eficiencia en los procesos, a través de la evaluación de procesos. Dado que las organizaciones rurales se encargan, según la definición programática de las bases en la propuesta de DGDR, de ofrecer bienes y servicios en calidad y cantidad a sus socios y clientes, es importante realizar una evaluación de las transacciones de la organización con la comunidad/socios/clientes.

Retomando la idea de Pastor Seller (2014), planteada en el capítulo II, considero que es necesaria la evaluación externa por parte de expertos técnicos tanto de la unidad responsable de la intervención de DATER y de los Equipos Territoriales que despliegan los servicios de la intervención así como por parte de técnicos ajenos al programa o de productores rurales que no hayan recibido el beneficio. Se considera que esta modalidad de evaluación aporta mayor objetividad a la misma.

Una evaluación que no sólo tome a los beneficiarios como objetos sino como sujetos de la misma incluyéndolos, es fundamental para reconocer y recompensar los esfuerzos y actuaciones por las personas integrantes de la organización así como de otras instituciones involucradas, fortaleciendo así el sentimiento de compromiso, de realización, de sentido de pertenencia al proyecto, como agentes de sus propios procesos de desarrollo.

El Programa de Fortalecimiento Institucional fue diseñado y ejecutado sin la elaboración de un marco lógico. Es por ello, que cuando se le encarga al equipo evaluar este programa, primero que nada, sus integrantes entendieron que debían de reconstruirlo y después recién elaborar la estrategia de evaluación del programa. Esta supone dos limitantes; por un lado evidencia que el programa no fue pensado para ser evaluado, y por otro lado, el hecho de que el equipo que evalúa el programa sea el mismo que deba de reconstruir el marco lógico limita aún más la objetividad de la evaluación pues los resultados pueden estar sesgados. Es importante por ello que los encargados de diseñar las políticas y programas (en este caso de DGDR) contemple todo el proceso de la política y lo pueda registrar para que el equipo de evaluación (que pertenece a

OPYPA) pueda enfocarse en la evaluación de todo el programa desde el diseño de la propuesta, la implementación y la ejecución sin un sesgo de ser partícipes de la elaboración del mismo.

El PFI, como otros programas del MGAP, es diseñado y ejecutado por la DGDR (mediante el trabajo en territorio de sus técnicos captan las demandas y necesidades de los productores y de ser posible diseñan programas que puedan dar soluciones para los mismos), y evaluado por un equipo dentro de OPYPA; si bien las dos son unidades del mismo ministerio, puede suceder que ambas unidades no estén alineadas a los mismos criterios y concepciones, (como por ejemplo la concepción de desarrollo rural para DGDR y para OPYPA). En una instancia conjunta entre el equipo evaluador y los técnicos de la DGDR, donde los primeros le presentaban a los segundos los resultados obtenidos de la evaluación de diferentes programas se dejó ver la existencia de miradas distintas sobre el modelo de desarrollo que cada unidad concebía. Esto, se traducía en discrepar sobre la valoración de algunos resultados, donde para algunos los objetivos sí se habían cumplido, mientras que para otros no.

A modo de ejemplo, el Programa del PFI expresaba entre sus objetivos “Fortalecer los procesos organizativos que contribuyan a apoyar a la población del medio rural” MGAP (2019). Para la DGDR “fortalecer los procesos organizativos en el medio rural” implica que si un grupo de personas en el medio rural se junta y forma una organización para recibir el beneficio y formar por ejemplo un club de *baby fútbol* que representa un espacio de sociabilización, para niños y adultos, un lugar a donde ir a realizar actividades y compartir con vecinos, fomenta que la población del medio rural no se quiera ir a los centros urbanos por falta de actividades y espacios sino que permanecen en el medio rural. Esta actividad que cumple con el objetivo del programa del PFI persigue un modelo de desarrollo rural que busca fomentar las posibilidades y oportunidades de las personas del medio rural, facilitándoles los mismos servicios y bienes que gozan las personas que viven en el medio urbano. De este modo se busca velar que estén dadas las condiciones adecuadas para que aquéllos que viven en el medio rural puedan seguir haciéndolo.

La DGDR se ha caracterizado en estos últimos años por una fuerte labor de llevar las políticas a los territorios más remotos, y atender las necesidades de aquellos pequeños productores y productoras que viven del y muchas veces también en el medio rural. Sin embargo, a partir de conversaciones tenidas con integrantes de otras dependencias del ministerio, considero que existe otra lógica en la política agropecuaria que persigue la maximización de la productividad que tiene como consecuencia el desplazamiento de los pequeños y medianos productores para que empresas o grandes propietarios maximicen la rentabilidad de los mismos. En vez de llevar los servicios al medio rural, esta política se traduce en que las personas se muevan a los centros urbanos dejando así las tierras para una explotación agropecuaria más redituable. Si bien son dos caras opuestas de una misma moneda, de dos modelos de desarrollo y de país, este informe considera que ambas lógicas conviven en el mismo Ministerio, a veces por un posicionamiento institucional y otras por un posicionamiento personal y político de cargos claves.

Siguiendo con el ejemplo del *baby fútbol*, un equipo que evalúa (según criterios determinados por superiores) que se le otorgue beneficio a una organización con esas características cuando en realidad no están produciendo nada que pueda dar algún rédito económico, no estaría siendo eficaz el fin último del beneficio. Basados en esta lógica, si el monto del beneficio es utilizado para la compra de un tractor por ejemplo, responde a los objetivos del programa, pero si el monto es utilizado para acondicionar y formar un club de baby fútbol como espacio socializador no. La justificación es que el MGAP tiene que responder a la realidad agropecuaria del país, dejando lo puramente social, como sería la formación de éste o muchos otros servicios en el medio rural, a otras instituciones o Ministerios, como por ejemplo el MIDES.

Si bien en este análisis no pretendo reflexionar sobre cuál debería ser la postura, sugiero mediante el ejemplo citado que se homogeneice los criterios dentro del mismo MGAP, más allá de lo que cada uno considere. El diseño, implementación, ejecución y evaluación debería de pensarse y realizarse bajo los mismos criterios. Una vez más, la evaluación de proceso permitirá ir corrigiendo estas diferencias en caso de que se vayan dando y no esperar llegar al final de la evaluación con los resultados sobre la mesa para poder ver para visualizar las diferencias en la forma de trabajo. Generar espacios de encuentro a lo largo del diseño, implementación y evaluación de un programa reduciría estas diferencias. Se debería evitar que cada Dirección interprete de acuerdo a sus propios criterios los términos de referencia sino que se deberían homogeneizar criterios para que todo el Ministerio esté alineado.

Respecto a los objetivos planteados por el programa sucede algo similar, pues la DGDR identifica y enfoca las dimensiones del problema y los expresa en los objetivos planteados para el programa. Como se mencionó en el capítulo anterior, la intervención apuntaba a tres dimensiones: 1) procesos socio-organizativos y de gestión, 2) calidad y cantidad de los servicios que ofrecen a sus socios y 3) manejo sustentable de los recursos naturales. Si bien los 10 objetivos del PFI cubren estas tres dimensiones, cuando se los desglosa se observa que 8 de esos 10 apuntan a la primera dimensión y hay un objetivo para cada una de las otras dos dimensiones. Desde mi punto de vista considero que los primeros ocho objetivos responden a necesidades visibilizadas por los técnicos en territorio que efectivamente justificaban la creación del programa, mientras que los otros podrían responder a necesidades de financiamiento. Fuese cual fuese el motivo se recomienda proyectar si mediante el servicio que ofrece el programa los objetivos propuestos podrán ser cumplidos. Si lo son o no, será cuestión de la implementación, de la ejecución y de un gran grupo de factores que escaparan a la propia intervención, pero no plantear objetivos que la intervención no apunta realmente a cumplir, pues esto se evidenciará en la evaluación. Una vez más se destaca la importancia del trabajo conjunto entre DGDR y OPYPA, en ese aprendizaje continuo de los técnicos de una y otra Dirección.

## CAPÍTULO VI: REFLEXIONES FINALES SOBRE LA EVALUACIÓN

Es realmente destacable la impronta que tuvo un grupo de profesionales y técnicos dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que vieron en la evaluación de sus propias políticas un camino de crecimiento y aprendizaje. No es una decisión habitual buscar evaluarse, pues puede dejar en evidencia aspectos negativos y fallas ya sea de un programa, un plan, una actividad puntual o una política. Sin embargo el MGAP ha trascendido ello y mediante la conformación del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias con profesionales de áreas tanto económicas como sociales han desplegado una batería de métodos, técnicas y herramientas para la evaluación de distintos programas dentro del MGAP. Es una acción a repetir entre otros Ministerios en busca de la transparencia así como de la eficiencia y eficacia del presupuesto asignado.

Si bien el Área trabaja de manera conjunta, compartiendo opiniones y miradas sobre las distintas evaluaciones que llevan a cabo, el programa de Fortalecimiento Institucional fue en el que pude participar y profundizar en el proceso de evaluación pues implicaba, como he mencionado a lo largo del informe, una evaluación de índole cualitativo y no meramente cuantitativa como el resto de las evaluaciones que se estaba llevando a cabo. Sin embargo destaco la oportunidad de aprendizaje que me implicó la humildad de los profesionales evaluando los otros programas que compartían y consultaban conmigo sobre las lógicas de los productores, árboles de problemas, dimensiones del desarrollo, etc.; así como me compartían los diferentes artículos para el Anuario OPYPA para que los leyera y revisara con una apertura total para realizar cambios o sugerencias.

Reconociendo que el MGAP es un Ministerio bastante complejo con múltiples direcciones y unidades, recomiendo que se unifiquen criterios sobre el modelo de desarrollo que el mismo persigue para el país y sus habitantes. Es decir, más allá que cada Dirección tenga una impronta de cómo hacerlo, se debería apuntar a un objetivo general común y evitar así que una Dirección responda a una o a un grupo de personas.

Acerca de la evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional recomiendo en un primer momento prestar atención a las lógicas que presentan las distintas organizaciones, la lógica que lleva a que se conformen, sus necesidades e intereses, características del contexto y de las personas que conforman dichas organizaciones. Recordar que la materia prima de las mismas son las personas, cargadas de subjetividades, de deseos, de historias, de frustraciones, para no seguir agrupándolos porque sí, y buscar luego porque un programa no funcionó como esperábamos pese a creer tener todas las condiciones necesarias dadas. Buscar y entender las lógicas de conformación de esos grupos así como la reorganización del trabajo deben ser acciones tenidas en cuenta desde el diseño de determinada política, así como su implementación, ejecución y evaluación.

El programa surgió como respuesta a las necesidades identificadas por los técnicos territoriales de las organizaciones del medio rural, siendo los resultados obtenidos al final del programa en general positivo. Como se mencionó en el apartado anterior casi todas las organizaciones lograron mejorar en algún aspecto, sobre todo en las dimensiones de gestión socio-

organizacional, aunque se ha observado que el grado de consolidación que presentaba la organización al momento de presentarse al llamado del programa explicó el grado de avance de la misma a partir del PFI.

Es por ello que sería importante realizar una identificación más precisa de las organizaciones del medio rural, sobre todo de las registradas por la DGDR, que son las que acceden a los distintos programas que el MGAP ofrece. Contar con información sistematizada sobre cada una de las organizaciones, sus necesidades, características, perfil y cantidad de socios, rubros productivos, localización geográfica, grado de consolidación, entre otra información valiosa que se puede recabar permitirá realizar un diagnóstico más preciso de la situación inicial de cada una de ellas y así poder evaluar el proceso respectivo de las organizaciones.

Si bien lo ideal sería establecer una escalera de evolución de las organizaciones y poder identificar en qué peldaño se encuentra la organización para poder asesorar sobre la mejor manera de pasar al próximo, se reconoce que es un proceso complejo. Ahí radica la crítica de estandarizar los procesos de las organizaciones, pues cada proceso dependerá de factores y contextos únicos. No tiene el mismo peso el monto de 8 mil dólares para una organización de 12 socios que para una de 50 socios, ni es igual una incipiente que una ya consolidada y necesitada de pequeñas mejoras; etc. En ello radica la importancia de tener la información sistematizada y establecer indicadores que permitan identificar la situación de cada organización y el grado de avance una vez que se vaya ejecutando el programa.

Como mencioné anteriormente, no todas las organizaciones finalizaron el PFI, y no todas continuaron siendo organizaciones. Esta información que la evaluación no contempló profundizar refiere precisamente a los procesos que las organizaciones realizaron. Si bien la información de los resultados es de suma importancia, se considera que poder conjugar una evaluación de resultados con una evaluación de proceso enriquecería profundamente el proceso de evaluación, la política y el desarrollo de las personas beneficiarias.

Evaluar un programa como el PFI en las organizaciones rurales es un verdadero hito en los procesos de evaluación en Uruguay y es de destacar al ministerio en ello, aplicando no sólo metodologías cuantitativas sino que cualitativas. Sin embargo sería interesante poder captar los diferentes procesos que viven las organizaciones rurales en Uruguay y así poder ser más eficientes y eficaces con las necesidades de cada una. Una evaluación de procesos permitiría conocer aspectos sobre los efectos de la intervención en los participantes, las organizaciones y las comunidades, poder entender qué ha pasado a la interna de cada organización, identificar cambios en actitudes, habilidades de comunicación o la comunidad, etc. Este informe considera de suma importancia el contexto, pues puede afectar y verse afectado por una intervención. Los factores contextuales pueden incluir características de una organización, de los participantes, como de la comunidad o las distancia entre los socios y clientes por ejemplo. La evaluación de proceso que se propone permite investigar y conocer estas cuestiones de la intervención pudiendo ver si funcionó mejor para cierto tipo de organizaciones consolidadas, o

incipientes, o miembros ubicados cercanos geográficamente por ejemplo. Apunta a indagar en otras dimensiones más allá del mero resultado al final de la intervención.

A modo de conclusión es que porpongo combinar ambos tipo de evaluaciones, de resultados y de procesos, con el objetivo de obtener información más útil, conociendo las limitaciones y oportunidades de cada organización para implementar diferentes diseños de evaluación. La evaluación de procesos permite identificar cómo los procesos y las actividades conducen al logro de los resultados definidos en el diseño, por su parte, la evaluación de resultados identificar la existencia y la magnitud de los cambios provocados en la población beneficiaria producto de la intervención. (Mendoza et al., 2015)

Dado el plazo de finalización de la pasantía, no pude presenciar el cierre de la encuesta y con ello de los resultados finales del Programa de Fortalecimiento Institucional. Sin embargo esto no desacredita que el tiempo transcurrido junto al equipo evaluador haya sido de las experiencias más enriquecedoras por motivos que mencionaré.

El Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias del MGAP ha significado un antes y un después en mi vida académica. Previo al inicio de la pasantía, tenía un ferviente convencimiento de que además de los profesionales de las ciencias agrarias, y de las económicas, también era necesaria una mirada desde las ciencias sociales. Había algo que aportar y entendía que había generar ese espacio desde la Licenciatura en Desarrollo. A lo largo de la Licenciatura el estudiante va adquiriendo herramientas y habilidades que lo vuelven un ser versátil, por un lado desde la variedad de temas en los que se puede desarrollar pero también en la capacidad de adaptarse e integrar rápidamente a equipos multidisciplinarios. Considero que esa tonalidad grisácea capaz de mediar entre el blanco y el negro hace del Licenciado en Desarrollo una profesión necesaria en cualquier equipo de trabajo. Haber sido una estudiante realizando una pasantía y poder dialogar con economistas, agrónomos, veterinarios, antropólogos y sociólogos de un mismo tema pero pudiendo profundizar distintas dimensiones según cada campo de estudio reivindicó en mí la importancia de la licenciatura que había estudiado. A modo de ejemplo, habían productores con lógicas de funcionamiento que escapaban al entendimiento de los profesionales de la economía, y a su vez de los profesionales agrarios, siendo explicadas estas lógicas por cuestiones sociales, lo que enriquecía, según el equipo, las reuniones y debates sobre las evaluaciones.

A lo largo de la licenciatura, la formación en desarrollo rural no es algo en lo que se profundice, por lo que haber realizado la pasantía en un área del MGAP que evaluaba políticas agropecuarias cobró un sentimiento de gran gratitud y deseos de aprender y de poder dejarles todo lo que estaba al alcance para colaborar con el equipo. El aprendizaje adquirido sobre metodologías de evaluación, sobre procesos, sobre la realidad agropecuaria del país, sobre producción familiar, organizaciones rurales, sobre el financiamiento de los proyectos y como se acuerda los financiamientos con los organismos internacionales, sobre el funcionamiento de un

ministerio, sobre el compromiso y el profesionalismo de un equipo de primer nivel y sobre la apertura y sencillez que tuvieron para conmigo que me estaba sumando al equipo es lo que hace que la experiencia de la pasantía haya sido tan valiosa y recomendable a otros estudiantes que tengan interés en las políticas públicas aplicadas al medio rural.

Por último quiero alentar a los estudiantes a tocar aquellas puertas donde quieran realizar sus prácticas finales, ser fieles a sus intereses y buscar aprender y conocer de los temas que los desvelan. Cualquier pasantía por compleja que se vuelva, así como la redacción de los informes, será mejor y más llevadera en aquellos temas que nos motivan.

## BIBLIOGRAFÍA

Arreola, A. y Saldívar, A. (2017). De Reclus a Harvey, la resignificación del territorio en la construcción de la sustentabilidad. *Región y sociedad*, 29(68), 223-257.

Artía, P., Bazzi, C. y Durán, V. (2017). Resultados preliminares de evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI). En MGAP. Oficina de Programación y Política Agropecuaria, *Anuario OPYPA 2017* (pp. 505-519). Montevideo: MGAP. Recuperado de **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

Berdegú, J. (2008). Territorios rurales en movimiento: hacia un desarrollo rural inclusivo. *Dinámicas Territoriales Rurales*.

Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, S. y Rumeau, D. (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿qué es el desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?*. Montevideo: Udelar. Comisión Sectorial de Enseñanza CSE

CEDE. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. (2017). *¿Qué es la Evaluación de Procesos?*. Recuperado de <https://plataformagraduacionla.info/es/metodologia/evaluacion-de-procesos>

CEPAL (s.f.). *Capital social*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/capital-social>

Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mc-Graw Hill.

Durán, V., Ackermann, M., Baraldo, J. y Mila, F. (2014). La estrategia del MGAP para la evaluación de políticas agropecuarias. En MGAP. Oficina de Programación y Política Agropecuaria, *Anuario OPYPA 2014* (pp. 269-280). Montevideo: MGAP. Recuperado de **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

Durán, V., Aguirre, E., Artía, P., Baraldo, J., Fuletti, D. y Hernández, E. (2016). Avances en la evaluación de políticas agropecuarias en el MGAP. En MGAP. Oficina de Programación y Política Agropecuaria, *Anuario OPYPA 2016* (pp. 283-314). Montevideo: MGAP. Recuperado de **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

Blanco, R., Lanza, M., y Ferreira, G. (2017). *Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo: OPP. Recuperado de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Propuesta%20de%20Fortalecimiento%20Institucional%20para%20el%20Desarrollo%20Rural%20Sustentable%20%28PFI%29.pdf>

- Echeverri, R. (2003). El enfoque territorial: una condición necesaria para el desarrollo rural. En Ramos, A. (Comp.) *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay* (pp. 175-193 ). Montevideo: IICA.
- Echeverri, R. y Sotomayor, O. (2010). Estrategias de gestión territorial rural en las *políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3847/S2011946\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3847/S2011946_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gutiérrez, R. y Gottret, V. (2012). *Fortalecimiento de los procesos socio-organizativos que sustentan la gestión de las empresas asociativas rurales*. Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza – CAITE
- Haesbaert, R. (2007). *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. (3ª de.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hegedüs de, P. y Vassallo, M. (2005). *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*. Montevideo: IICA.
- Lira Cossio, L. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7298/1/S0311857\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7298/1/S0311857_es.pdf)
- Max-Neef, M. (1993). Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- MGAP. (2020). *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay*. Recuperado de <https://agriperfiles.agri-d.net/display/n21164>
- MGAP. Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión. (2015). *El desarrollo agropecuario y agroindustrial de Uruguay : reflexiones en el 50 aniversario de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA-MGAP)*. Montevideo: MGAP. Recuperado de [https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/publicaciones/el\\_desarrollo\\_agropecuario\\_y\\_agroindustrial\\_de\\_uruguay\\_reflexiones\\_en\\_el\\_50\\_aniversario\\_de\\_la\\_oficina\\_de\\_programacion\\_y\\_politica\\_agropecuaria.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/documentos/publicaciones/el_desarrollo_agropecuario_y_agroindustrial_de_uruguay_reflexiones_en_el_50_aniversario_de_la_oficina_de_programacion_y_politica_agropecuaria.pdf)
- Mokate, K. (2006). El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo. En Vera, M. (Ed.) *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*, (pp. 21-50). Guatemala: Magna Terra.

Monnier, E. y Toulemonde, J. (1999). *Evaluating socio-economic programmes: glossary of 300 concepts and technical terms*. Luxembourg: European Communities.

Migliaro, A. (s.f.) ...*Y el viento los amontona: reflexiones sobre grupos, políticas públicas y recursis naturales*. Recuperado de [https://www.academia.edu/323241/ Y EL VIENTO LOS AMONTONA Reflexiones sobre grupos políticos públicas y recursos naturales](https://www.academia.edu/323241/Y_EL_VIENTO_LOS_AMONTONA_Reflexiones_sobre_grupos_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_y_recursos_naturales)

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.

Piñeiro, D. y Fernández, E. (2008). Organizaciones rurales. En Chiappe, M., Carámbula, M. y Fernández, E. (Comps.) *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural* (pp.127-152). Montevideo: Facultad de Agronomía.

Rios, A. (Coord.). (2016). *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CLEAR, CIDE, INPAE. Recuperado de <https://clear-lac.org/wp-content/uploads/2019/09/15.->

[La evaluacio%CC%81n de poli%CC%81ticas pu%CC%81blicas en Ame%CC%81rica Latina Me%CC%81todos y propuestas docentes Ri%CC%81os.pdf](#)**Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

Rodriguez, E. y Facchini, A. (2016). *Diseño metodológico para la evaluación de Políticas Públicas: el caso de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentabl*. Universidad de la República. Montevideo.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales*, 1, 53 p. Recuperado de [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimis\\_p\\_CArduMen.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimis_p_CArduMen.pdf)

Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal, M. y Neiman, G. (Comps.). *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios* (pp . 71 -101). Buenos Aires: CICCUS.

Schvarstein, L. (1991). *Psicología social de las organizaciones: nuevos aportes*. Buenos Aires: Paidós.

Seller, P. (2014). *Las prácticas curriculares en el Grado de Trabajo Social. Supervisión y construcción del conocimiento desde la práctica profesional*.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, España.

Sepúlveda, S., Echeverri, R. y Rodríguez, A. (2003). *Desarrollo Rural Proyecto País: políticas públicas, institucionalidad e inversiones*. Ponencia presentada en el I Foro Nacional Políticas de Estado para el Desarrollo Rural. Latacunga, Ecuador.

Vassallo, M.A. (2001). *Desarrollo rural: teorías, enfoques y problemas nacionales*. Montevideo: Udelar. Facultad de Agronomía.

### ANEXO 1: CONVOCATORIA PÚBLICA “PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE”

**I INTRODUCCION** Entre los Cometidos de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), enunciados en la Ley 17.930 Art. 161, se encuentran la justificación del accionar en el fortalecimiento de organizaciones sociales del medio rural. En el proceso de planificación estratégica del Gobierno Nacional, para el período 2010-2014, la DGDR del MGAP fijó una serie de objetivos estratégicos que contemplan la estrategia del fortalecimiento de los actores locales. Es así que la DGDR implementa distintas acciones a través de sus Programas, entre ellos el Programa de Extensión Rural, Asistencia Técnica Integral y Capacitación y el Programa de Fortalecimiento y Apoyo a la Participación de las Organizaciones Rurales, con los cometidos de fortalecer las Mesas de Desarrollo Rural como espacio válido de articulación público-privado en la construcción y ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural y fomentar el asociativismo y la participación de la sociedad civil organizada del medio rural fortaleciendo las instituciones locales. Para llevar adelante las diferentes acciones y programas que apuntalan los objetivos estratégicos de la DGDR para el período mencionado, la Dirección contará con el aporte de las siguientes fuentes de financiamiento: “Fondo de Desarrollo Rural” (Art. 383 de la Ley 18.718); Programa Desarrollo Productivo Rural (Contrato de Préstamo BID N° 2595/OC-UR); Fondos del Componente 2 del Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Adaptación al Cambio Climático (Contrato de Préstamo BM 8099-UY). En acuerdo con el Instituto Nacional de la Leche (INALE), para las organizaciones de este rubro se incluirá un aporte adicional financiado por esta institución. Las características se presentan en un capítulo anexo de estas bases, referido al aporte de INALE y su normativa destinado a entidades lecheras y focalizado en el área de gestión de las organizaciones, comprendiendo aspectos de dirección, administración, servicios y participación entre otros. Se entiende por “Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural 2 Sustentable” (PFI) a un conjunto de actividades orientadas al fortalecimiento de organizaciones del medio rural, buscando mejorar sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar desde la lectura de sus territorios de influencia, acciones que contribuyan al desarrollo, apoyando la integración a la organización de productores, trabajadores y otros pobladores rurales.

**II OBJETIVOS DE LA CONVOCATORIA** Esta convocatoria está dirigida a promover la presentación de “Planes de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable” desde las organizaciones civiles del medio rural con interés en desarrollar acciones conjuntas con la DGDR que busquen el desarrollo rural sostenible en los territorios de referencia de estas organizaciones.

Estas propuestas de Fortalecimiento Institucional se encuentran enmarcadas dentro del Programa de “Fortalecimiento institucional y apoyo a la participación” de la DGDR, y deberán elaborarse en cada ámbito local de forma participativa de manera de alcanzar los siguientes objetivos entre otros:

- Fortalecer los procesos organizativos que contribuyan a apoyar a la población del medio rural.
- Promover las capacidades para mejorar la planificación, gestión y evaluación de las organizaciones de los productores y/o trabajadores rurales y otras organizaciones sociales.
- Mejorar las capacidades de las organizaciones a nivel de sus directivos y socios para establecer objetivos estratégicos.
- Promover la participación y la democracia institucional, abordando la temática del recambio generacional.

-Fomentar el asociativismo en el medio rural, promoviendo más institucionalidad que incluya a los históricamente más excluidos.

Promover los valores de solidaridad, el desarrollo económico con justicia social, la inclusión social y la participación con equidad de género en instancias decisorias de la población rural.

- Contribuir con el fortalecimiento de las organizaciones sociales impulsando y propiciando ámbitos participativos de intercambio de opiniones y de generación de propuestas para el diseño de políticas públicas en el medio rural, apoyando la consolidación de redes.

-Fortalecer la capacidad de movilización y propuesta de las organizaciones, dotándolas de mayor poder negociador.

-Desarrollar servicios de asistencia técnica y extensión de calidad a los sectores del medio rural, fundamentalmente a aquellos que generalmente no acceden a los mismos.

-Apoyar a las organizaciones para mejorar el manejo sustentable de los recursos naturales para el desarrollo rural y la adaptación al cambio y la variabilidad climática.

**III) CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CONVOCATORIA**

**A. Criterios de elegibilidad de las Organizaciones sociales beneficiarias** Como criterio general de elegibilidad serán beneficiarios potenciales todas aquellas organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al desarrollo rural, estrictamente privadas, con personería jurídica, de base territorial, con diversos grados de desarrollo institucional. Estas organizaciones deberán ser representativas de: Productores agropecuarios organizados, con énfasis en las organizaciones de productores familiares, Pescadores artesanales, Asalariados rurales, Pobladores rurales en general, incluyendo organizaciones de diferente naturaleza: comunitarias, centros sociales y culturales, cooperativas, ONGs y otras del medio rural y de habitantes de centros poblados menores. También son beneficiarias potenciales, aquellas organizaciones de segundo grado que demanden fortalecimiento para aplicar específicamente en apoyo de organizaciones de base local, menos desarrolladas, mediante la canalización de respaldos técnicos y acompañamiento institucional que permitan aumentar su grado de incidencia en el territorio en términos de promoción, organización social y desarrollo de servicios. Las organizaciones sociales del medio rural que aspiren a desarrollar proyectos gestionados en forma conjunta con la DGDR/MGAP, deberán cumplir los siguientes requisitos: Ser una organización social representativa de los beneficiarios priorizados de un territorio de referencia a nivel local o nacional y tener entre sus cometidos el trabajo en pro del fomento rural y/o el desarrollo de zona rural de su influencia y el manejo sustentable de los recursos naturales. Participar en la Mesa de Desarrollo Rural del territorio de referencia (en caso de organizaciones de base territorial) y contar con el aval de la MDR, en base a los procedimientos estipulados para el llamado. Contar con personería jurídica y documentar ante escribano público la representación de la Comisión Directiva acorde a sus estatutos. Contar con un compromiso de la Comisión Directiva de participación en el Comité de Seguimiento y Gestión de la Propuesta de Fortalecimiento Institucional de la organización; esto implica compromiso en la administración y gestión de los recursos a ejecutar, así como de movilización territorial para la ejecución del proyecto desarrollado. Presentar toda la documentación que sea requerida por la DGDR en el proceso de selección.

**B. Equipo técnico de apoyo a la formulación de la propuesta** Las propuestas serán formuladas por equipos técnicos privados multidisciplinarios, que se encuentren registrados y habilitados por la DGDR, respondiendo su composición multidisciplinaria a las características de la propuesta. La misma deberá surgir a partir de un trabajo de formulación de proyecto realizado en forma participativa con las organizaciones sociales beneficiarias, de forma dar pertenencia a la misma.

**C. Equipo técnico de apoyo a la ejecución del PFI** Serán aquellos profesionales contratados por la organización, responsables de la ejecución de las actividades del mismo, pudiendo ser el mismo equipo que participó en la elaboración de la propuesta. Este equipo estará integrado por profesionales y/o técnicos registrados y habilitados ante la DGDR y su composición disciplinar y dimensionamiento deberá responder a las características de la propuesta contemplando las necesidades y realidad de cada organización. Este equipo se encontrará supervisado por el Comité de Seguimiento del PFI.

**D.**

Temporalidad El plazo de ejecución de los Planes de Fortalecimiento Institucional del presente llamado será de mediano plazo, con un máximo de 36 meses, a partir de la fecha de firma del Convenio.

**IV) ESTRUCTURA DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)** La presentación de las propuestas tendrá un formato preestablecido con un formulario básico de identificación de la organización beneficiaria y del proyecto en esquema de 5 marco lógico, y una matriz para los componentes de la propuesta que se plantea desarrollar. Las PFI se formularán de acuerdo a una pauta que incluye los siguientes ítems: Identificación del territorio de referencia y caracterización de la organización que presenta la propuesta, así como de sus potenciales socios beneficiarios. Resumen de la propuesta. Antecedentes y justificación de la propuesta, incluyendo un diagnóstico de la situación y capacidades institucionales, las características del territorio de intervención y de la población de forma de contar con la línea de base del proyecto a partir de indicadores, especificando claramente el problema a resolver a través de la propuesta. Pauta para el establecimiento de un acuerdo de gestión del proyecto y la articulación entre dimensiones. 71 Explicitar si existe coordinación, articulación y complementariedad del proyecto y sus componentes con otros proyectos que contribuyan al desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Objetivos generales del proyecto. Objetivos específicos del proyecto, organizados según los diferentes componentes del desarrollo rural sustentable: social y de gestión organizativa económico productivo recursos naturales Así mismo para cada uno de los componentes incluidos en las propuestas se deberá presentar: I. Plan de Difusión Local. Las organizaciones que reciban apoyos en el marco de esta convocatoria deberán realizar actividades de difusión a nivel local (y si es posible también a nivel nacional). Estas actividades podrán ser de diferente naturaleza y utilizando distintos medios, pero en ellas se deberá difundir la naturaleza del PFI, el apoyo recibido, avances y resultados alcanzados. La propuesta presentada de Plan de Difusión Local deberá ajustarse con el MGAP/DGDR y el INALE, en función con las estrategias de comunicación de estas instituciones. II. Plan de capacitaciones. En todos los casos los PFI deberán incluir una propuesta de capacitación a los integrantes de las organizaciones (socios y directivos) y podrá incluir a los técnicos. La misma deberá contemplar la adquisición de capacidades y destrezas en función de las actividades y procesos que se propongan. III. Resultados y/o metas establecidas. IV. Actividades y cronograma de ejecución. V. Presupuesto y detalle de la financiación con contraparte de las organizaciones. VI. Indicadores y medios de verificación de los resultados y/o metas. Necesariamente en las propuestas se presentarán un desarrollo para cada uno de los ítems generales, explicitando el Proyecto General de Fortalecimiento Institucional. El desarrollo de los componentes, es posible desarrollar hasta tres componentes de estos a modo de sub-proyectos que abarcarán las diferentes dimensiones explicitadas de acuerdo a las características de la propuesta. 72

**V) COSTOS ELEGIBLES DEL PFI** Serán considerados costos elegibles a financiar: Componente social y de gestión organizativa: Asistencia Técnica. Las características serán en función de la propuesta realizada, tendiendo a la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios con base en las organizaciones con capacidades específicas de acuerdo a las actividades a desarrollar y las metas proyectadas. Costos derivados de la ejecución de las actividades de capacitación incluyendo los honorarios de los capacitadores. Inversiones en mejoras de infraestructura y equipamiento institucional o asociativo vinculado a los resultados esperados. Costos derivados de la gestión de proyecto incluyendo costos administrativos y de secretaría. Actividades para el desarrollo de las acciones de promoción territorial, fomento de la participación, generación de capacidades locales, etc. Acciones tendientes a rescatar y fortalecer la historia, cultura e identidad locales, a través de actividades de interés social. Financiación de acciones institucionales tendientes a mejorar la gestión a partir de entrenamiento y estrategias asociativas, todas relacionadas a mejorar la institucionalidad local con el fin de viabilizar la puesta en marcha de los proyectos de inversión identificados. Costos derivados de procesos de formalización de la institución. Componente económico productivo: Asistencia Técnica. Las características serán en función de la propuesta realizada, 7 tendiendo a la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios con base en las organizaciones con capacidades específicas de acuerdo a las actividades a desarrollar y las metas proyectadas. Costos derivados de la ejecución de las actividades de capacitación incluyendo los honorarios de los capacitadores. Inversiones en mejoras de infraestructura y equipamiento institucional o asociativo vinculado a los resultados esperados. En

caso de inversiones en activos se exigirá una justificación económica y de sustentabilidad, así como un reglamento de uso y mantenimiento. • derivados de la gestión de proyecto incluyendo costos administrativos y de secretaría. Desarrollo de servicios o emprendimientos institucionales dirigidos a los asociados y/o 73 comunidad local que den sustentabilidad económica a las acciones en el tiempo. Estos emprendimientos pueden ser orden productivo, comercial y/o de integración en las cadenas de valor, así como gestión de recursos productivos. Pero podrán incluir otros como servicios financieros, tributarios, así como servicios sociales, deportivos y/o culturales siempre que contemplen los objetivos establecidos en la propuesta. Actividades de difusión y/o promoción de tecnologías adaptadas a la producción familiar y al manejo de los recursos naturales para el desarrollo rural. Generación y puesta en funcionamiento de herramientas de financiamiento destinadas a los integrantes de la institución/comunidad. Propuestas asociativas para la levantar las restricciones de escala, tendientes a la mejora de la gestión económica y social de la organización. Asistencia para facilitar el acceso a la comercialización de la producción en forma colectiva e inversiones productivas de gestión colectiva. Innovaciones sostenibles de carácter estratégico, que perduren en el tiempo, mejorando la estructura y funcionamiento de los sistemas productivos. Estudios técnicos y de factibilidad para la elaboración de proyectos económico productivos. • Componente recursos naturales: En este marco se financiarán actividades tendientes a mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio y la variabilidad climática, fortaleciendo las capacidades locales relacionadas con el manejo sustentable de los recursos naturales para el desarrollo rural. Las propuestas de fortalecimiento a ser financiadas por el préstamo Banco Mundial 8 8099-UY incluyen: • Actividades de sensibilización en relación a adaptación al cambio climático y variabilidad climática hacia el medio local: socios, vecinos, escolares, etc. Las mismas deberán ser específicas y adaptadas a la problemática local. • Costos derivados de la ejecución de las actividades de capacitación incluyendo los honorarios de los capacitadores. • Asistencia Técnica para actividades de difusión y/o promoción de tecnologías adaptadas al manejo de los recursos naturales para el desarrollo rural, asesoramiento legal y contable. 74 • Inversiones que tengan como finalidad mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales, las cuales contribuirán a mitigar y/o mejorar la adaptación y resiliencia de los sistemas productivos ante el cambio y la variabilidad climática, de forma colectiva. • Servicios a implementar y gestionar por las organizaciones en relación a manejo sostenible y cuidado de los recursos naturales entre sus asociados. • En virtud de la próxima convocatoria orientada a la presentación de subproyectos para el sector lechero, es de interés que las organizaciones postulantes incluyan acciones que promuevan entre sus asociados la presentación de proyectos vinculados al próximo llamado. • Dada la prioridad planteada por el MGAP a identificar soluciones de reservas de agua y riego en situaciones multiprediales o en campos de uso asociativo (por ej. campos de recría); se podrán incorporar dentro de este ítem los costos previstos de los estudios técnicos y de factibilidad para la elaboración de proyectos de “riego asociativo”; debiendo quedar explicitado y presupuestado en la propuesta de Convenio respectiva.

**VI) APOYO ECONOMICO** - Condiciones generales del financiamiento Las propuestas deberán ser cofinanciadas por la organización beneficiaria, es decir la DGDR financiará parcialmente la ejecución de los PFI seleccionados. Este apoyo financiero no retornable será diferencial de acuerdo a la propuesta realizada y al tipo de organización, estudiando caso a caso las propuestas. Este cofinanciamiento deberá corresponder como mínimo al 20% del presupuesto total del proyecto. El presupuesto deberá establecer claramente el monto a ser financiado por la organización y cual es la solicitud de financiamiento a la DGDR. 9 La contraparte económica realizada por las organizaciones, podrá abarcar todas las gestiones, acciones y actividades de la organización para alcanzar los objetivos del proyecto pero deberán estar contempladas en el presupuesto de la propuesta. La propuesta podrá incorporar la posibilidad de fondos retornables, ya sea a la organización y/o el Fondo de Desarrollo, de acuerdo al tipo de proyecto presentado, a lo que permita la fuente financiera en particular cuando se presentan inversiones. - Fuentes de Financiamiento y monto del apoyo económico La DGDR canalizará el financiamiento de las actividades incluidas en las propuestas aprobadas a través de diferentes fuentes disponibles. En el marco de esta convocatoria se empleará: Fondo de Desarrollo Rural que financiará las acciones correspondientes a los componentes social, económico-productivo y/o recursos naturales hasta un monto máximo de 1.000.000 \$. 75 Préstamo BID 2595/OC-UR, Programa de Desarrollo Productivo Rural que financiará las acciones correspondientes a los componentes

social, económico-productivo y/o recursos naturales hasta un monto máximo de US\$ 50.000 o su equivalente en moneda nacional. Préstamo Banco Mundial 8099-UY, Programa Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Adaptación al Cambio Climático que financiará las acciones correspondientes al componente de recursos naturales hasta un monto máximo de US\$ 50.000 o su equivalente en moneda nacional. El porcentaje del costo total de la propuesta a financiarse con recursos no reembolsables será de hasta el 80% del total debiendo la organización cubrir el 20% restante. Los fondos del INALE que financiará acciones correspondientes a la componente social y de gestión de las organizaciones tendrán un monto máximo de US\$ 16.000 por Entidad Lechera beneficiaria. Para asesorías el monto máximo aportado por INALE podrá ser de hasta US\$ 6.000 por actividad, para capacitaciones US\$ 5.000 por actividad, y para incorporación de profesionales de mediano plazo hasta US\$ 9.600 por recurso. El plazo máximo de ejecución será de hasta 24 meses con la fuente de recursos INALE y las organizaciones beneficiarias deberán aportar una contraparte variable según la naturaleza de las actividades (20% en asesoría, 30% en capacitaciones y 45 % en incorporación de profesionales). 10 No se financiarán la ejecución de las mismas actividades con diferentes fuentes de financiamiento.

**VII) PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LAS PROPUESTAS** Las organizaciones interesadas en obtener el financiamiento ofrecido, presentarán sus Propuestas de Fortalecimiento Institucional ante la DGDR dentro de los plazos establecidos para ello. No serán recibidas Propuestas fuera del plazo estipulado para el cierre del llamado ni con falta de información solicitada en las bases. A continuación se detallan los criterios que serán tenidos en cuenta a la hora de evaluar los PFI: Justificación y coherencia de la propuesta. Se analizará la claridad en la presentación del diagnóstico, definición de objetivos, el análisis y selección de alternativas, y la definición de los principales lineamientos estratégicos del PFI y aspectos críticos para su implementación teniendo como base de referencia lo solicitado en el llamado. Balance entre antecedentes y potencialidades de la organización (capital social) en función de la naturaleza de la PFI. Se evaluarán los antecedentes de trabajo, años de experiencia, capacidad técnica y administrativa, antecedentes en el diseño y gestión de planes y convenios con el MGAP y otras instituciones. Se tendrá en cuenta el capital social, entendido esto como las relaciones de confianza y cooperación cívica que desarrollen las organizaciones. 76 Capacitaciones. Desarrollo de las capacitaciones en forma coherente con la propuesta y asociada a los resultados esperados que deberán ser medibles de acuerdo a las características de cada caso. Repicabilidad y Potencial de difusión de la propuesta de Fortalecimiento Institucional. Se analizarán las posibilidades que tienen los resultados proyectados de ser utilizados como modelo a otras instituciones con potencialidad de adoptar una propuesta similar. El impacto de la propuesta. En la evaluación de cada propuesta, se estudiarán específicamente los aspectos vinculados al impacto (social, ambiental, productivo, económico, etc.) que se derive de la ejecución de la misma. Siempre que la naturaleza de la propuesta lo requiera, es responsabilidad del Equipo Técnico que formula la propuesta, el análisis, de aquellos aspectos que impliquen impactos o efectos relevantes sobre la calidad ambiental y equidad social. Podrá valorarse el respaldo efectivo de entidades de segundo grado al PFI. La DGDR será responsable de la evaluación técnica y financiera de las propuestas presentadas, mediante un "Comité de Evaluación", que se coordinará desde el Área de Fomento y Extensión de la DGDR, articulando a la interna del MGAP con otras unidades según corresponda. Se contará con la participación de INALE en el Comité Técnico de Evaluación de Planes de Fortalecimiento Institucional de las Gremiales y Entidades Lecheras (Cooperativas/SFR/Grupos Lecheros con formalización jurídica). Dadas las distintas fuentes financieras utilizadas por DGDR en el presente llamado, los procedimientos e instancias de la evaluación respetarán lo planteado en el Reglamento Operativo y Manual de Operaciones respectivos. Con respecto a los Planes de Fortalecimiento de Gremiales y Entidades Lecheras que sean ejecutados con financiamiento de INALE, este instituto realizará una evaluación integral ex-post que comprende todas las dimensiones de los mismos, sin perjuicio de las evaluaciones previstas por las distintas fuentes de financiamiento. Para ello deberá recibir del MGAP/DGDR la información necesaria que permita realizar en forma satisfactoria dicha evaluación integral.

**VIII) PRESENTACION Y RECEPCION DE LAS PROPUESTAS** Las propuestas de PFI serán presentadas por la institución u organización aspirante a recibir el apoyo económico en formato electrónico establecido por la DGDR y disponible en la página web de la DGDR-MGAP que se establecerá oportunamente. No serán consideradas las solicitudes que no cumplan con las condiciones del llamado, fuera del plazo estipulado para el cierre, información o

documentación insuficiente o faltante con relación a lo solicitado. La documentación requerida se entregará en las oficinas centrales y/o territoriales que la DGDR determine y cuyo listado se 77 comunicará oportunamente en sobre cerrado desde el 23 de octubre de 2012 al 29 de marzo del 2013 a la hora 14. Las propuestas aprobadas se consolidarán en convenios entre las organizaciones sociales beneficiarias y la DGDR/MGAP. Los cuales, contendrán el “proyecto de fortalecimiento institucional”, el “acuerdo de gestión” y otros aspectos que documentan los aspectos antes señalados. Una vez aprobadas las propuestas, se iniciará la firma de convenios con las organizaciones beneficiarias y transferencia de fondos acordada.

**IX) DOCUMENTACIÓN NECESARIA** A. Al momento de presentar la propuesta Constancia impresa de presentación vía electrónica de la propuesta. • Certificado notarial donde conste los representantes legales de la organización y la vigencia • de la personería jurídica. Fotocopia de C.I. de Presidente y Secretario de la organización. • Certificado de inscripción en el Registro de Proveedores del Estado (Beneficiarios SIIF). • Nota de compromiso de administración y gestión de los recursos a ejecutar. • Nota de compromiso de la Comisión Directiva de participación en el Comité de Seguimiento y • Gestión del Proyecto. B. Una vez aprobada la propuesta o Certificado de DGI vigente. o Certificado de BPS vigente. o Cuenta en el BROU destinada al manejo de los fondos aportados por el MGAP-DGDR. X) ASPECTOS OPERATIVOS - Tramitación y desembolsos De resultar elegido el PFI para el financiamiento, la DGDR comunicará a la organización el monto máximo de financiamiento a otorgar. Una vez aprobadas, la propuesta se firmará un acuerdo marco entre la organización y la DGDR/MGAP. Este podrá tener hasta tres o cuatro convenios (caso de organizaciones lecheras) de acuerdo a las fuentes de financiamiento antes mencionadas. Los desembolsos se 78 realizarán en, al menos, dos pagos por convenio, el primero una vez firmado el convenio, presentada y aprobada toda la documentación requerida, según el siguiente detalle: Fondo de Desarrollo Rural: primer pago hasta el 60% del desembolso previsto. • Préstamo BID 2595/OC-UR, Programa de Desarrollo Productivo Rural: primer pago de hasta • 60% del subsidio. Préstamo Banco Mundial 8099-UY, Programa Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y • Adaptación al Cambio Climático: primer pago 60% del subsidio. Dependiendo de la naturaleza de la PFI, la DGDR evaluará la posibilidad de manejarse con desembolsos diferentes por cumplimiento de actividades previstas, debidamente pactadas en el contrato/convenio. Para los desembolsos intermedios el apoyo económico comprometido se pagará en función del porcentaje de las actividades explicitadas en la PFI y plasmadas en el convenio y cumplidas debiendo este superar siempre el 60% de cumplimiento en el momento de evaluación. El último desembolso se realizará contra verificación del cumplimiento de las actividades pactadas en cada convenio. El no cumplimiento de las actividades pactadas en el convenio, para cada etapa a la cual corresponde un desembolso, motivará que dicho desembolso no se realice, quedando suspendido hasta que se verifique el cumplimiento de las actividades pactadas para dicha etapa, excepto que el incumplimiento sea de tal entidad, que la DGDR decida unilateralmente cancelar definitivamente el financiamiento de dicho PFI. En este caso la cancelación por parte de la DGDR del subsidio acordado, no dará lugar a indemnización de clase alguna a favor de la institución u organización o cualquiera de sus miembros. En el caso de los fondos de origen INALE para financiar propuestas de Planes de Fortalecimiento de las Gestión Asociativa de Gremiales y Entidades Lecheras, se aplicará una secuencia de tres desembolsos, primer pago o inicial, intermedio y final (30%, 40% y 30%), en el caso de los dos últimos los mismos estarán condicionados al cumplimiento de actividades intermedias y finales. - Contralor de cumplimiento Se pretende incorporar la participación directa de los destinatarios del proyecto en la gestión del mismo (implementación, seguimiento y evaluación) y también en la gestión del proyecto la DGDR-MGAP. Este proceso cogestionado, incluye la selección de los técnicos privados que ejecutarán las actividades previstas en el PFI, la instrumentación de actividades en forma conjunta y otros aspectos que se documentan en “Acuerdos de Gestión” firmados entre la DGDR y cada organización en particular. Este documento, complementa los 79 contratos para la ejecución del proyecto. Se constituirá el “Comité de Seguimiento y Gestión del Proyecto” como ámbito base de la cogestión, integrado por representantes de la DGDR/MGAP y por la organización beneficiaria mediante sus representantes. Este Comité se define como un espacio de trabajo y de toma de decisiones en conjunto respecto al proyecto, teniendo los cometidos de seguimiento y dirección del PFI. Es responsabilidad del equipo técnico la elaboración de informes de actividades, así como de cualquier otro informe que el Comité de Seguimiento y Gestión del Proyecto de Fortalecimiento

Institucional considere pertinente. La fiscalización y la supervisión de los proyectos con las organizaciones quedarán a cargo de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (Res. Min. 466/11) y de las Mesas de Desarrollo Rural. La coordinación a nivel nacional de estos proyectos, estará a cargo del Área de Fomento y Extensión Rural, y se encontrará enmarcada dentro de los Programas de “Fortalecimiento Organizacional y Apoyo a la Participación”, así como “Asistencia Técnica y Extensión Rural”. Todas éstas son complementarias a las instancias de seguimiento local realizadas por el “Comité de seguimiento y gestión del proyecto” que es la base del contralor de las acciones. En función de las diferentes fuentes de financiamiento se podrán realizar auditorías externas. - Pago de honorarios al equipo técnico responsable de la formulación de la propuesta El pago por la formulación de propuestas aprobadas será efectuado siempre y cuando la organización no cuente con financiamiento para esta actividad. Entre estos se mencionan los “Convenios Puente” realizado entre la DGDR/MGAP y organizaciones rurales, así como el apoyo a las organizaciones granjeras con tales fines mediante las “Áreas de Fomento Agrícola” financiadas por el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja administrado por la DIGEGRA/MGAP. El monto correspondiente a honorarios por formulación de cada propuesta aprobada, que no cuente con financiamiento previo, será de hasta el equivalente en moneda nacional de hasta 750 U\$S (setecientos cincuenta dólares estadounidenses) I.V.A. incluido, a cargo del Fondo de Desarrollo Rural. Este pago se efectuará como monto total al equipo formulador, de acuerdo a la propuesta presentada y la integración del equipo en consecuencia. - Pago de honorarios al equipo técnico permanente de la propuesta Los equipos técnicos permanentes de apoyo a la ejecución de las propuestas, serán contratados por la organización beneficiaria y el monto de los honorarios previstos será en función de las jornadas estipuladas en la propuesta para cada técnico y en función a las actividades propuestas en el ítem correspondiente a asistencia técnica en cada componente o sub proyecto.

**XI) OTROS ASPECTOS DEL LLAMADO** La DGDR asegurará la confidencialidad de toda la documentación que se presente, rigiéndose por lo establecido en las leyes 18.331 y 18.881 y normas reglamentarias en lo referente a protección de datos personales, acceso a la información pública y demás materias reguladas por las mismas. Se permitirá el acceso a dicha documentación por parte de terceros oferentes, de algunos contenidos de información, exclusivamente en los casos en que la DGDR lo considere necesario para asegurar la debida transparencia del proceso de calificación y selección de las propuestas. En el proceso de evaluación y selección de las propuestas se tomarán en cuenta los antecedentes de cumplimiento y relacionamiento de la institución, grupo u organización rural que suscriben la solicitud de financiamiento, con otros proyectos o dependencias del MGAP. La DGDR deberá garantizar en la evaluación de los PFI que: i. No se recusará apoyo ni existirá ningún tipo de discriminación a ningún proponente basado en su raza, credo, género o situación económica. ii. Los PFI deberán estar en cumplimiento de la normativa vigente en temas de sanidad animal y vegetal, protección ambiental, salud humana, seguridad laboral, y manejo de recursos naturales, etc. iii. Los PFI propuestos deberán someterse a la normativa vigente.

(Durán et al., 2016, p. 291-292)

### Descripción del programa

El proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC), implementado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP, busca atender la vulnerabilidad de los productores ganaderos familiares ante la variabilidad climática en las dos Unidades de Paisaje9 (UP) más afectadas por esta problemática: “Sierras del Este” y “Basalto superficial”. El programa comenzó a implementarse en 2013 y aún no ha finalizado, por lo que los trabajos de evaluación se concentraron en explicitar la teoría del programa y sus indicadores y recoger la línea de base mediante una encuesta. Los postulantes deben presentar proyectos individuales o colectivos, elaborados por técnicos privados habilitados por la DGDR. Los planes tendrán un plazo de ejecución de hasta 2 años y permitirán el financiamiento, de manera no reembolsable, de hasta 80% del monto de las actividades presentadas si están registrados como productores familiares, con un máximo de 8.000 dólares por productor. Una característica novedosa del proyecto es que el 15% de esta partida deberá destinarse a “fondos rotatorios” para fortalecer organizaciones del medio rural. El presupuesto total del programa es de 10 millones de dólares. El propósito del proyecto es incrementar la resiliencia climática de los productores familiares ganaderos de las UP; es decir, aumentar la capacidad de amortiguar el impacto de eventos climáticos adversos sobre el nivel de productividad de los sistemas ganaderos. El proyecto consiste en utilizar el apoyo del Fondo de Adaptación al Cambio Climático y el conocimiento acumulado en la academia y el MGAP para la realización de inversiones prediales y la divulgación de tecnologías de manejo entre los productores de las UP mencionadas. Se espera como resultado de corto plazo que estas actividades estimulen la adopción de mejores prácticas de manejo, una mayor participación de productores en redes y la incorporación de información agroclimática en las decisiones de producción. En un plazo más largo, estos cambios permitirían aumentar la sostenibilidad del campo natural y reducir la caída de la productividad ante eventos climáticos extremos.

### Estrategia de evaluación

El MGAP cuenta con sistemas de información que contienen datos muy relevantes para realizar este tipo de evaluaciones. Por un lado, el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) registra todos los movimientos del ganado vacuno desde el establecimiento de origen del animal hasta el frigorífico y contiene además información del uso de la tierra del predio. Por otro lado, el Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA) provee información de clima, suelo, agua y vegetación, que serán utilizadas como variables de control. Debido a que estos sistemas no contienen información sobre prácticas de manejo del ganado y las pasturas ni sobre la participación de los productores en redes (algunos de los objetivos que el programa aspira a modificar en el corto plazo), en 2015 se realizó una encuesta de línea de base a productores ganaderos familiares, tanto beneficiarios como no beneficiarios (candidatos a grupo de control). Con base en la información disponible o con posibilidades de construirse, se presentan los indicadores para evaluar los resultados e impactos del programa (Cuadro 3). La encuesta de línea de base confirmó que existían diferencias importantes entre los beneficiarios y los no beneficiarios en el momento previo al programa. En estos casos, una comparación directa de resultados entre ambos grupos luego de la intervención no sería una buena estimación del impacto porque tendría un sesgo por autoselección. En este contexto, se utilizará el método de Diferencias en Diferencias, evaluando su combinación con Propensity Score Matching u otro tipo de pareamiento (ver anexo metodológico). Esta combinación se considera adecuada para evaluar la mayor parte de los indicadores de resultado e impacto. Los indicadores de resultados se computarán con base en las encuestas, por lo cual sólo se dispondrá de información en dos momentos del tiempo (la encuesta deberá repetirse luego de finalizado el programa, en 2018). Por el contrario, en el caso de la productividad de carne, la tasa de eficiencia y la sustentabilidad, será posible comparar su evolución a lo largo del tiempo, pues el SNIG y SNIA son registros continuos.

(Durán et al., 2016, p.298-299)

### **Descripción del Programa**

El Programa “Agua para la Producción Animal (APA)” fue lanzado en febrero de 2011 con el propósito de mejorar las capacidades de los productores para administrar agua y recursos forrajeros, de modo que pudieran enfrentar las sequías en mejores condiciones. Las sequías constituyen el principal factor de vulnerabilidad para la producción de carne y leche, debido a la importancia del agua como bebida de los animales y, fundamentalmente, por su incidencia en la alimentación animal, a través de su impacto sobre el crecimiento de las pasturas. Una adecuada gestión del agua para abrevadero, además de asegurar su disponibilidad para los animales, genera condiciones favorables para que los productores adopten cambios en las prácticas de manejo así como para que logren una mayor estabilidad productiva. La intervención consistió en el otorgamiento de apoyo económico de hasta 7.300 dólares por productor para la realización de las actividades asociadas a las soluciones de agua propuestas por los productores. Conjuntamente al apoyo para inversiones, se agregaron honorarios profesionales para asistencia técnica. De un total de 2.089 propuestas presentadas fueron aprobadas 1.894, de las cuales resultaron ejecutadas efectivamente 1.755. Del total de proyectos ejecutados, 64% correspondió a productores ganaderos y 36% a productores lecheros. Las principales actividades emprendidas fueron inversiones para almacenamiento y distribución (77% del monto total financiado), el alumbramiento de fuentes subterráneas mediante perforación (44%) y la adquisición de equipos de bombeo (41%).

### **Estrategia de evaluación**

El programa terminó de implementarse en 2013, alcanzando un elevado nivel de ejecución y de cumplimiento de metas. Más allá de los buenos resultados en materia de ejecución, el MGAP se propuso analizar los impactos de la intervención sobre el desempeño productivo de los beneficiarios como reflejo de su resiliencia climática, lo que constituye el objetivo último del programa. Debido a la disponibilidad de información, se consideró oportuno restringir el ámbito de la evaluación a un sub-universo de productores lecheros, dejando para otra etapa el análisis de los impactos sobre los productores ganaderos de carne. La evaluación se propuso determinar si los apoyos económicos otorgados por el MGAP a los productores lecheros tuvieron efectos sobre la productividad de los beneficiarios, una vez que estos pudieron solucionar parcial o totalmente los problemas relativos al abastecimiento hídrico en la parcela. Las variables de resultado sobre las que se evaluó el impacto del programa fueron: la producción total de leche del establecimiento, la productividad lechera (medida como litros por hectárea lechera, litros por vaca masa y litros por vaca en ordeño) y el stock de vacas.<sup>17</sup> El método utilizado fue el de Diferencias en Diferencias con Propensity Score Matching, explicado en el anexo metodológico.

(Durán et al., 2016, p.293-294)

### Descripción del programa

En 2014 la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP realizó una convocatoria a la presentación de propuestas para mejorar la sustentabilidad económica, social y ambiental de productores agropecuarios familiares, pequeños (no familiares) y medianos. El programa se encuentra actualmente en plena etapa de implementación, por lo que la estrategia de evaluación incluye la reconstrucción de la línea de base, mediante la realización de una encuesta. La intervención busca mejorar la productividad de los establecimientos beneficiarios y generar mayor capacidad de adaptación y resiliencia a fenómenos climáticos adversos mediante la promoción para la adopción de nuevas tecnologías productivas y organizacionales. Se plantearon dos objetivos intermedios, que llevarían a los resultados finales: la adopción de innovación tecnológica por parte de estos productores y el manejo responsable de los recursos naturales. Por lo tanto, este llamado combina dos componentes, uno referido a promover el desarrollo tecnológico-productivo y organizacional; y un segundo componente que busca promover la conservación de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático. El apoyo económico que recibe cada productor tiene un máximo no reembolsable de hasta 16.000 dólares (hasta 8.000 dólares por cada componente). El plazo para la ejecución de propuestas es de 18 meses, iniciando en los primeros meses de 2015. A la convocatoria se presentaron 3.609 propuestas de todos los rubros productivos, de las cuales fueron aprobadas 2.215 (61%). La mayoría de las propuestas presentadas (1.869) corresponden al rubro ganadería, de las cuales fueron aprobadas 1.046.

### Estrategia de evaluación

Debido a las restricciones en la información disponible y los limitados recursos para evaluación, se decidió realizar una evaluación de impacto únicamente para el rubro ganadería. Siguiendo el protocolo de evaluación de OPYPA, desde el inicio se convocó un grupo adhoc con técnicos de OPYPA, DGDR, UGP y AGEV-OPP. Como primer paso en el proceso de la evaluación, este grupo técnico trabajó para explicitar la teoría de cambio del programa y definir los indicadores de impacto y de caracterización. La evaluación debe partir de una correcta identificación de: ¿qué cambios se espera lograr en los productores con el PFIS?, ¿cómo se producirían esos cambios (cuál es la cadena causal)? y ¿cómo medir estos cambios esperados? Para medir los indicadores de la evaluación -fundamentalmente los que refieren a la adopción de tecnologías y medidas de manejo de las pasturas y el ganado- se consideró imprescindible realizar una encuesta que permita reconstruir la información en la línea de base (año 2015). Para ello se cuenta con financiamiento aportado por AGEV-OPP. Coincidentemente, OPYPA está liderando la realización de una Encuesta Ganadera Nacional financiada por diversas instituciones (OPYPA, BCU, INIA, ANII y SUL), fundamentalmente para relevar costos y tecnología, de modo que se consideró oportuno sumar los recursos y necesidades de la evaluación de impacto del PFIS a este esfuerzo interinstitucional. DIEA es la oficina especializada responsable técnica del relevamiento. En base a la información disponible o con posibilidades de construirse, se presentan los indicadores para evaluar los resultados e impactos del programa (Cuadro 4). La evaluación de impacto requiere construir un grupo de tratamiento y uno de control o comparación. Para aplicar los métodos de Diferencias en Diferencias con Propensity Score Matching (ver detalles en el anexo metodológico) el grupo de control se seleccionará del universo de todos los establecimientos que no recibieron el subsidio. Lo novedoso de esta evaluación de impacto es que, además de esas técnicas, se cumplen los requisitos que hacen posible aplicar el Diseño de Regresión Discontinua: 1) el subsidio fue asignado en forma discontinua en base a un puntaje, con un punto de corte exógeno<sup>11</sup>; 2) el número de productores que quedaron a ambos lados del punto de corte es similar; 3) las características de los productores a ambos lados del corte son similares. De modo que, bajo esta metodología, el grupo de control estará formado por los postulantes rechazados, en un entorno del umbral para la asignación del subsidio.

## ANEXO 5. RECURSOS DE FINANCIAMIENTO

---

La Unidad Especializada de Gestión de Proyectos (UGP) creada en el año 2012 es la encargada de la gestión de los diferentes proyectos y programas; cada proyecto tiene componentes, los que responden a los diferentes proyectos que son llevados a cabo por el Estado a través de los planes y programas de los Ministerios.

Según el MGAP en la Unidad de Gestión de Proyecto, al momento de realizar la pasantía, se encuentran los siguientes proyectos:

**1. Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (DACC)**, financiado por el Banco Mundial, con un costo total de US\$ 55 millones de los cuales 49: son préstamo del Banco Mundial y 6: contraparte uruguaya.

- *Componente 1. Sistema Nacional de Información Agropecuaria:* El SNIA tendrá un enfoque de Gestión de Riesgos Climáticos, el cual es pertinente para mejorar la adaptación de los diferentes sectores socioeconómicos a la variabilidad climática actual y también a los cambios climáticos de largo plazo.
- *Componente 2. Manejo Sustentable de los RRNN para el Desarrollo Rural:* El objetivo del componente es promover la adopción de medidas de manejo de los recursos naturales que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico y que generen una mayor capacidad de adaptación a fenómenos climáticos extremos en productores familiares y medianos.
- *Componente 3. Modernización de la DGDR:* Mejorar la gestión de los Recursos Naturales en base a nueva cartografía de suelos, implementación de planes de uso y manejo de suelos, agua y campo natural, ejecutado por la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE).
- *Componente 4. Desarrollo Institucional y Gerencia del Proyecto:* El objetivo del componente es fortalecer la capacidad institucional en el MGAP para ejecutar los proyectos con eficiencia, dando apoyo especializado a las unidades ejecutoras, concentrándose en las áreas transversales y comunes a todos los proyectos: Capacitación, Comunicación y Difusión, Planificación, Monitoreo y Evaluación, Administración y Finanzas. (Manual de Operaciones, Préstamo BIRF 8088UY)

**2. Proyecto Ganaderos y Cambio Climático (GFCC)**, financiado por el Fondo de Adaptación con un costo total de US\$ 10 millones.

- *Componente 1. Reducción de la vulnerabilidad y construcción de resiliencia al cambio climático y la variabilidad en pequeños productores ganaderos;*
- *Componente 2. Fortalecimiento de redes, apuntando a la adaptación al cambio climático la respuesta a eventos extremos;*
- *Componente 3. Gestión del conocimiento.*

**3. Proyecto para la Reducción de las Emisiones por Deforestación, Degradación y otros Co- Beneficios (REDD+).** Tiene como fin construir una estrategia nacional para reducir las emisiones de CO2 por deforestación y degradación forestal, implementado por el Banco Mundial y financiado por el Fondo Cooperativo para Carbono de los Bosques, con un costo total de US\$ 3.8 millones.

**4. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (PAGPA II)**, financiado por el BID, con un costo total de US\$ 8 millones.

- *Componente 1. Mejora de los servicios provistos por el MGAP;*
- *Componente 2. Fortalecimiento de la gestión de inocuidad.*

(Durán et al., 2016)

Dentro de los métodos no experimentales de evaluación de impacto más utilizados se encuentran: 1. el método de diferencia en diferencias (Dif-en-Dif), 2. el de emparejamiento por la probabilidad de recibir el tratamiento (PS), 3. el de variables instrumentales (VI), 4. el diseño de regresión discontinua (RD) y 5. el método de control sintético.

- **Diferencias en Diferencias (Dif-en-Dif):** este método requiere de datos de panel donde se observe a dos grupos de individuos (tratados y controles) en dos periodos de tiempo. En el período base ningún grupo recibe el tratamiento, mientras en el segundo momento un grupo recibe la intervención. Se compara los cambios en el tiempo (antes y después del tratamiento) en la variable de resultado entre el grupo de participantes del programa (tratamiento) y el grupo de no participantes (control). El supuesto de identificación del método es que, sin la medida de política, las variables de resultado del grupo de beneficiarios y del grupo de controles tendrían la misma tendencia o las tendencias serían paralelas. (Anuario OPYPA, 2016, 306)
- **Propensity Score Matching (PSM):** Este método empareja participantes y no participantes de un programa con base en la probabilidad condicional de participar o propensión a participar, denominado "propensity score" (PS), dada una serie de características observables de los individuos que mantengan constantes en el tiempo (al analizar la variable de resultado en diferencia), comparando a unidades similares en características observables (dentro del soporte común).

Los métodos de apareamiento en general, PSM en particular, no poseen buenas propiedades cuando existe alguna variable no observable que afecta simultáneamente la decisión de participar en el programa y la variable de resultado de interés. **A su vez el método de Dif-en-Dif**, no hace explícito el balance entre el grupo de tratamiento y de control. Sin embargo, si existe información de línea de base, es posible combinar un PSM con Dif-en-Dif. En este último caso, es posible controlar por características inobservables que se mantengan constantes en el tiempo (al analizar la variable de resultado en diferencia), comparando a unidades similares en características observables (dentro del soporte común).

- **El método de variables instrumentales:** asume que existe (por lo menos) una variable conocida como instrumento ( $z$ ), que se encuentra relacionada con la probabilidad de ser tratado pero no con la variable de resultado ( $y$ ). Este método tiene la fortaleza de permitir que controles y tratados sean diferentes en factores inobservables ( $u$ ), pero la debilidad que para su funcionamiento requiere de un buen instrumento y de supuestos que no pueden ser testeados en la realidad.
- **Regresión Discontinua (RD):** Explora la presencia de un salto en la probabilidad de ser tratado en una variable continua de elegibilidad (puntaje o score), denominado punto de corte o umbral. Bajo ciertos supuestos, los productores por debajo del umbral constituyen un buen contrafáctico que permite estimar el impacto del programa en dicho entorno. El método posee la fortaleza de ser muy creíble cuando se cumplen los test de falsificación y de no imponer supuestos paramétricos, pero posee dos grandes limitantes: 1) Puede requerir un tamaño de muestra grande en el entorno del umbral para detectar impactos estadísticamente significativos; 2) La estimación del impacto obtenida tiene validez local, y solamente es representativa del impacto del programa en un entorno del punto de corte.
- **El método de Control Sintético (CS)** fue concebido para analizar el impacto a niveles agregados como un país o una región. La idea del método es construir un contrafáctico para la región tratada, usando una combinación de zonas de control (por ejemplo, otros países o regiones que no recibieron la intervención), siempre que este grupo de control así construido satisfaga el supuesto de tendencias paralelas entre tratados y controles antes de la intervención. (Anuario OPYPA, 2016)