



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

Diseño metodológico para la evaluación de políticas públicas: el caso de las propuestas de fortalecimiento institucional para el desarrollo rural sustentable

**Ana Valeria Facchini Day y
Emiliano Rodríguez Villamil**
Tutora: Cristina Zurbriggen

2016

Índice

i- Agradecimientos.....	3
ii- Prólogo	4
iii- Resumen	5
1. Introducción.....	6
2. Actividades realizadas	7
3. Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)	9
3.1. Objetivos de las PFI.....	10
4. Marco Conceptual	14
4.1. Desarrollo sustentable de los territorios rurales con enfoque territorial	14
4.2. Evaluación	19
4.2.1 Tipos de evaluación: monitoreo e impacto y resultados.....	20
4.2.2. Metodologías Cuantitativas y Cualitativas.....	22
4.2.3. Utilización de Metodologías Mixtas	26
5. Apartado Analítico - Diseño Metodológico de la Evaluación.....	27
5.1. ¿Por qué evaluar?.....	27
5.2 ¿Qué evaluar?	29
5.2.1 Matriz de las dimensiones de las PFI.....	29
5.3 ¿Cómo evaluar?	31
5.3.1 Encuesta.....	31
5.3.2 Grupos focales.....	33
5.3.3 Entrevista en profundidad	35
5.3.4 Etapas de la evaluación de las PFI.....	36
5.4. Dimensiones a evaluar y relación con objetivos de las PFI.....	38
6. Consideraciones Finales.....	44
7. Reflexiones sobre la práctica profesional	47
8. Bibliografía.....	49
9. Índice de cuadros y gráficos.....	52
10. Anexos	53

i –Agradecimientos

Al I.A. Walter Oyhantcabal quien escuchó nuestras inquietudes y nos alentó a presentarnos brindándonos la oportunidad de plantear en el ámbito institucional del MGAP nuestro interés por realizar la práctica profesional allí.

Al director de la OPYPA, Ph.D. I.A. Mario Mondelli († 2016) por la receptividad y buena disposición ante nuestra propuesta.

A la encargada del Área Evaluación e Indicadores Ec. Verónica Durán por su proactividad y apoyo desde el inicio de las conversaciones y a lo largo de toda la práctica profesional.

A Lucía Zapata, quien en el año 2013 manifestó su interés como estudiante de la carrera Ciencia Política en realizar su trabajo final de la licenciatura en la DGDR dando inicio así el expediente de prácticas educativas en el MGAP. Nosotros retomamos la gestión y el seguimiento administrativo con el objetivo de realizar nuestro trabajo en la OPYPA hasta lograr el visto bueno de las autoridades ministeriales y la firma el Acuerdo entre las partes¹.

A la Coordinadora de Pasantías, Dra. Altair Magri por el acompañamiento durante el proceso.

A nuestra tutora Dra. Cristina Zurbriggen por su presencia y orientación para el desarrollo de la práctica final y el presente informe.

Agradecemos a todos los que nos brindaron sus comentarios y el apoyo de nuestras familias.

Sin ellos esta práctica no hubiera sido posible por lo que reiteramos nuestra apreciación.

¹ ver Anexo 1 Resolución Convenio FCS - MGAP/OPYPA

ii - Prólogo

El presente informe fue generado en el marco de una práctica profesional para la obtención del título de grado de la Licenciatura en Ciencia Política. La misma fue acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UdelaR) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y desarrollada en la Unidad de Evaluación e Indicadores de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

Dicho informe busca contribuir a la evaluación de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional (PFI) realizadas en el Área de Evaluación e Indicadores de Políticas de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Es de resaltar el logro del Acuerdo de Colaboración entre las partes: ICP-FCS / OPYPA-MGAP ya que fue un desafío concretar la firma del Convenio sorteando una tramitación que llevó cerca de dos años para permitir el ingreso de estudiantes en calidad de pasantes no remunerados.

La responsabilidad de la práctica en el MGAP estuvo a cargo de la Ec. Verónica Durán (encargada del área Evaluación de Políticas) y la Dra. Antrop. Patricia Artía; la contraparte por FCS fue la Dra. Cristina Zurbriggen.

iii – Resumen

El resultado principal de este trabajo es la contribución de los estudiantes que realizaron la práctica profesional en OPYPA al diseño metodológico para la evaluación de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable -PFI- diseñadas e implementadas por la Dirección General de Desarrollo Rural -DGDR- del MGAP.

En el informe se presenta la metodología utilizada por el equipo de evaluación de OPYPA; se hace referencia a las metodologías cuantitativas y cualitativas utilizadas y las técnicas de focus group, entrevista y cuestionario para la obtención de datos.

Luego se plantea la operacionalización propuesta de la matriz de dimensiones de la evaluación a través de las variables e indicadores tentativos, vinculándolos con los objetivos de las PFI.

En las consideraciones finales se resalta como un aspecto positivo de la evaluación de las PFI la utilización de metodologías mixtas y la relevancia que adquiere la evaluación en sí misma dentro del ciclo de las políticas públicas. Por otro lado se plantean algunos desafíos y tendencias regionales referidas a la evaluación de políticas en el área agropecuaria.

Palabras claves: Propuestas de Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Rural Territorial, Evaluación.

1. Introducción

El Objetivo de esta práctica fue la participación en el diseño metodológico de la evaluación de las “Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable” (PFI) desde el área de Evaluación e indicadores de Políticas Agropecuarias de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria - OPYPA del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - MGAP.

La razón de ser de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (en adelante OPYPA), es asesorar a las autoridades ministeriales en la formulación de políticas públicas para los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero así como dar soporte técnico a las unidades ejecutoras², en el marco de los lineamientos estratégicos de la institucionalidad agropecuaria³.

En 2014 el MGAP decide reforzar las capacidades de OPYPA para la evaluación *expost* de las herramientas de política agropecuaria implementadas por el Ministerio. Así empieza a consolidarse un área específica de evaluación de impacto de políticas agropecuarias. En 2015 se firma un convenio de colaboración -pionero entre los incisos de la administración pública- entre el Área de Evaluación de OPYPA y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

En palabras de la directora del Área de Evaluación de OPYPA *“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.”*⁴.

Si bien el MGAP desarrollaba evaluaciones de sus políticas, éstas no eran canalizadas por ninguna oficina en el Ministerio: *“Aunque existe una importante experiencia en la evaluación de políticas tanto educativas como sociales en el país, no hay muchos antecedentes de evaluación de impacto de políticas productivas. Por esta*

² Funciones de OPYPA: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.opypa.OPYPA.O.es.0>.

³ Los lineamientos estratégicos son: Promoción de la competitividad y la inserción internacional, Intensificación con sustentabilidad y cuidado del ambiente, Adaptación de los sistemas de producción al cambio climático, Desarrollo Rural: inserción competitiva de la agricultura familiar en cadenas de valor, Fortalecimiento y Articulación Institucional

⁴ “La estrategia del MGAP para la evaluación de políticas agropecuarias” V. Durán, Ackermann. Baraldo, F. Mila. Anuario OPYPA; 2014:269)

*razón la creación del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias y los estudios que se generen constituyen un esfuerzo innovador.*⁵

En la primera sección del presente informe se describen las actividades realizadas en el marco de la práctica profesional. Luego se realiza un desarrollo de la herramienta de política pública en cuestión -las PFI- Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI), sus antecedentes, objetivos, beneficiarios, financiamiento y alcance territorial.

Posteriormente se elabora un marco conceptual donde se aclaran los conceptos de Desarrollo Territorial y Evaluación. El apartado analítico se centra en el producto principal de la práctica profesional: el Diseño Metodológico de la Evaluación, intentando responder las preguntas que guían nuestro informe de investigación ¿Por qué evaluar? ¿Qué evaluar? ¿Cómo evaluar?

Por último, a modo de conclusión, se presentan las reflexiones finales.

2. Actividades realizadas

En el marco del proceso de apoyo a la evaluación se realizaron las siguientes actividades:

- Análisis Documental. Como punto de partida, nos interiorizamos acerca de los objetivos, implementación y características de la intervención "PFI" (matriz de objetivos elaborada por el grupo de evaluación, bases del llamado, antecedentes de otras políticas públicas en el área, propuesta de cada organización en el marco del llamado, actas de asambleas, estatutos, manuales operativos, registros de socios, etc). En este sentido, *"el análisis documental es un trabajo mediante el cual: por un proceso intelectual extraemos unas nociones del documento para representarlo y*

⁵ Op cit.

facilitar el acceso a los originales. Analizar, por tanto, es derivar de un documento el conjunto de palabras y símbolos que le sirvan de representación” (Rubio, 2004; 1).

Las fuentes de información para esta tarea fueron diferentes informes, testimonio de funcionarios, participación en reuniones del grupo implementador de las PFI y búsquedas en internet.

- Revisión bibliográfica, de Anuarios de OPYPA y otras publicaciones institucionales del MGAP como informes de proyectos e investigaciones y artículos académicos para el marco teórico que sustenta el presente trabajo.
- Testeo para la sistematización de información contenida en las propuestas presentadas por las organizaciones beneficiarias (según Guía Para formulación de Propuestas de Fortalecimiento Institucional del MGAP)⁶.
- Colaboración en la definición de la estrategia de evaluación y participación en la elaboración del formulario de encuesta y en la matriz de correlación de preguntas del formulario de encuesta con indicadores del Marco Lógico.

Tareas varias referentes a la organización y cuestiones administrativas:

- Elaboración de calendario tentativo de trabajo para el diseño de la evaluación del PFI. Cronograma Gantt
- Elaboración de resúmenes técnicos sobre focus group y entrevistas y participación en la formulación de las pautas de entrevista en profundidad y Grupos Focales.
- Participación en la preparación de presentación powerpoint de la propuesta de evaluación de las PFI a las autoridades del ministerio.
- Apoyo logístico. Preparación de resúmenes de las propuestas de las organizaciones de la muestra a ser evaluadas; mapeo geográfico de las organizaciones, listado de actividades relacionadas con el trabajo de campo (traslado, viáticos, materiales, datos de contacto, realización de presupuesto preliminar para las salidas de campo (traslados, solicitudes de viáticos, materiales necesarios).
- Toma de actas de reuniones y otras tareas de gestión cotidianas de una oficina que trabaja con multiplicidad de políticas y coordina con técnicos de todo el ministerio. (p.ej. buscar resoluciones, completar formularios para

⁶Ver Anexo 2 “Guía para el apoyo a la formulación de propuestas”. También disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,10,651,O.S,0,5935;S:...>

obtener cuentas de correo, reservar espacio para reuniones, redactar notas para INE, etc...)

3. Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)

En el periodo de la práctica profesional el equipo de Evaluación de OPYPA - MGAP trabajó en el diseño de la evaluación de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI).

Las PFI son una herramienta de política del MGAP implementada por la Dirección General de Desarrollo Rural (en adelante DGDR) a través del Programa de Desarrollo Productivo Rural, el Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático y el Instituto Nacional de la Leche (INALE).

La DGDR, creada en 2005, tiene como misión promover el desarrollo rural sostenible en lo económico, social y ambiental a través de la articulación interinstitucional, el diseño de políticas, el asesoramiento al Ministro, el cumplimiento de tareas encomendadas por el poder Ejecutivo y la investigación en el área en caso de considerarlo necesario. Se espera que contribuya al fortalecimiento institucional del sector agropecuario y potencie el capital humano, cultural y económico de la población objetivo y de las instituciones que integran, y brinde el ámbito institucional para las actividades de Juventud Rural y Género⁷.

Como antecedente de las PFI podemos mencionar otra política con énfasis en las organizaciones como el Programa Uruguay Rural - PUR (2005-2011). Paralelamente la DGDR implementó acciones complementarias a través de otros programas como el Proyecto de Producción Responsable - PPR (2001-2011) y el Programa Ganadero- PG (2005-2011), cuya finalidad fue atender principalmente a los pequeños productores familiares (definidos formal y

⁷ Ley de presupuesto año 2005, 17930 artículo 161, creación de la DGDR
<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>

expresamente por decreto⁸⁾ en el marco de una política de estado implementada por el MGAP⁹⁾, para mejorar las condiciones de vida, arraigo en el territorio y productividad de la población rural.

3.1. Los objetivos de las PFI son:

- *“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.”¹⁰⁾*

⁸⁾ Ver Anexo 3 Decreto 229 de Agosto de 2009, modificación resolución productores familiares (Número 219 de febrero del 2014) y Modificación resolución productores familiares (Número 387 de marzo del 2014)

⁹⁾ Entrevista I. A. Sganga, F. - 14/4/2016

Con el fin de cumplir con estos objetivos el programa llama a las organizaciones rurales a presentar sus propias propuestas partiendo de las necesidades de los beneficiarios, soluciones que ellos mismos han identificado y priorizado en relación a los problemas que enfrentan.

El supuesto es que al ser partícipes en el proceso de hechura de la política las organizaciones se involucran en mayor grado, permitiendo a las beneficiarias comprometerse más con el logro de objetivos, aprender de sus propias organizaciones y probablemente ganar confianza y autonomía. Asimismo se presenta como una solución a medida de la organización, y no “el mismo traje” para todas las organizaciones.

Este enfoque de política pública acerca parte del proceso de elaboración a las propias receptoras de políticas y lo aleja un poco de las “*cuatro paredes de una oficina*” haciendo más probable un abordaje partiendo de la complejidad de cada caso a través de estrategias de cogestión. En este sentido, podemos 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.

Los beneficiarios de las PFI son las organizaciones de productores: cooperativas agrarias, redes de grupos, asociaciones de mujeres, movimientos, asociaciones civiles, comisiones y sociedades de fomento rural, ligas, y otras formas que nuclean a productores familiares, pescadores artesanales y asalariados y pobladores rurales.

Dichas organizaciones se desempeñan en distintos rubros productivos (lechería, ganadería vacuna y ovina, horticultura, cultivos orgánicos, etc.). La integración de las organizaciones varía en cuanto al número de hombres,

¹⁰ Ver Anexo 4 Convocatoria Pública a presentar propuestas de "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sustentable" Objetivos de la convocatoria.
(http://www.caf.org.uy/IMG/pdf/Bases_Fortalecimiento_Institucional_DGDR_MGAP.pdf)

mujeres, jóvenes y familias que la conforman, por lo que las herramientas de política deben contemplar su heterogeneidad.

Una de las principales aspiraciones por parte del MGAP es que las organizaciones se conviertan en agentes de captación y reproducción de las iniciativas de políticas públicas.

Las organizaciones que accedieron al financiamiento presentaron sus propuestas sobre la base de tres componentes principales: socio-organizacional (obligatorio), económico-productivo y/o recursos naturales (opcionales). Las organizaciones fueron a su vez clasificadas según su grado de consolidación por los equipos territoriales del MGAP¹¹.

El plazo para la ejecución de los PFI va de uno a tres años según la propuesta; el apoyo económico no reembolsable osciló entre el 50% y el 80% de los costos elegibles, siendo el resto contraparte de la organización. El monto financiable fue de U\$S 150.000 o U\$S 166.000 para las propuestas vinculadas con la lechería.^{12 13}

De las 220 propuestas presentadas, 178 fueron aprobadas, algunas de ellas con restricciones. Y finalmente 174 continuaron el proceso como beneficiarias.

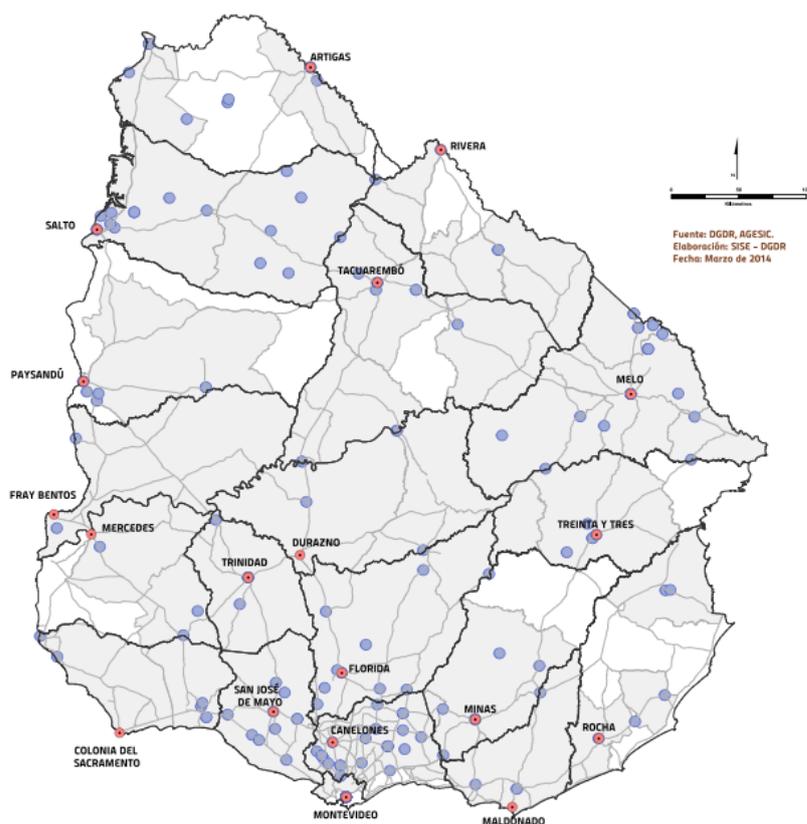
|

¹¹ Ver anexo 5 Criterio de Selección de organizaciones beneficiarias según grado de consolidación.

¹² Documento interno de trabajo: Metodología de evaluación final.

¹³ Las fuentes del financiamiento de las PFI fueron: BID 2595/OC UR (3 millones), Banco Mundial 8099 UY (1.5 millón), INALE (300.000) y Fondo de Desarrollo Rural (3.6 millones). El monto total aprobado fue de U\$S8.469.049. Para más información del Programa véase <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-programa-de-desarrollo-productivo-rural,O,es,0>,

Gráfico Alcance territorial del proyecto



Fuente: DGDR, AGESIC.
Elaboración: SISE - DGDR
Fecha: Marzo de 2014

Leyenda

- Límite departamental
- Caminería
- Capital departamental
- Sede de la organización

Organización Formato jurídico	Cantidad de propuestas	%	Tipo de organización	Cantidad de propuestas	%
Asociación Civil <small>(Soc. Rurales, Agreraciones, Soc. Prod, Ligas de Trabajo, etc)</small>	55	31,61%	Productores/as familiares <small>(organizaciones mixtas)</small>	139	79,89%
Sociedades de Fomento	57	32,76%	Pescadores/as artesanales	4	2,30%
Cooperativas Agrarias	28	16,09%	Mujeres rurales (100%)	5	2,87%
Cooperativas Sociales	1	0,57%	Jóvenes rurales	2	1,15%
Cooperativas Trabajo	1	0,57%	Asalariados/as	5	2,87%
Sindicatos	1	0,57%	Comunidades y otras organizaciones sociales	19	10,92%
ONG	1	0,57%			
Grupos y comunidad	30	17,24%			

Fuente: Folleto de las PFI con datos actualizados a noviembre de 2015.¹⁴

¹⁴ Folleto de PFI, noviembre de 2015
(<http://www.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,10,651,O,S,0,13588%3bS%3b1%3b76.>)

4. Marco conceptual

4.1. Desarrollo sustentable de los territorios rurales con enfoque territorial

Con el fin de comprender el proceso de evaluación de las PFI es necesario partir del marco conceptual del desarrollo sustentable de los territorios rurales en la concepción de la DGDR tal como se expresa en la presentación “Estrategia y Herramientas de la DGDR del MGAP para el período 2011-2015”.

Las políticas públicas para la DGDR se basan en el enfoque de “Desarrollo Territorial Rural (DTR)”. La DGDR define 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” de forma que:

- Crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo
- El Desarrollo Rural Sustentable (DRS) tiene múltiples dimensiones: económica, social, ambiental, político-institucional, entre otras.

El desarrollo territorial es entendido como un concepto que aborda las dimensiones del desarrollo sostenible: i) competitividad económica, ii) mejora de la equidad social y iii) consolidación de la sustentabilidad ambiental con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad.

En ese sentido, los objetivos generales y cometidos de la DGDR apuntan hacia la visión territorial y sostenible del desarrollo rural; lo cual quedó de manifiesto en la Ley N° 17.930 en que se crea dicha Dirección.

Cuadro I: Conceptos Clave

Desarrollo Sustentable: multidimensionalidad económica, social –calidad de vida y equidad, ambiental y político institucional
Enfoque territorial: desde el “territorio” como espacio físico donde se generan procesos, reconociendo su heterogeneidad e integrando su identidad
Planeamiento estratégico participativo: como una construcción colectiva y negociación permanente entre actores públicos y privados. Realización de planes, programas y proyectos con la participación de la sociedad considerando las diferentes dimensiones del desarrollo, contemplando la definición y puesta en marcha del modelo de gestión para la ejecución de acciones definidas y proyectos identificados y elaborados
Ruralidad: se plantea el concepto inclusivo de “lo rural”, teniendo en cuenta no solamente la población dispersa del medio, sino adicionalmente las poblaciones rurales menores.

Fuente: Extraído de Presentación “Estrategia y Herramientas de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP para el período 2011-2015 Módulo 1”. Capacitación de Técnicos Privados inscriptos en el Sistema de Registro y Habilitación de DGDR/DIGEGRA Julio 2012 ¹⁵

En América Latina este enfoque de desarrollo territorial rural es presentado por RIMISP¹⁶ que plantea en forma específica la discontinuidad espacial del crecimiento económico: *¿“Cuáles son los factores determinantes de dinámicas de desarrollo territorial caracterizadas por un ciclo virtuoso localizado de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental”?* *¿“Qué tipo de acción pública deliberada -incluyendo a las políticas públicas, pero no restringidas únicamente a ellas- puede ser efectiva en el estímulo o promoción de este tipo de desarrollo territorial rural”?* (Berdegué J.:2008, p.3).

¹⁵Ver en www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,10,596,O.S.O...

¹⁶ Ver más información en http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392scheitman_y_berdeque2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduen.pdf
http://www.comunidadandina.org/Upload/2012112617410modelo_desarrollo_rural.pdf

A partir de allí, RIMISP propone un enfoque que denomina Desarrollo Territorial Rural (DTR), que es formalizado de la siguiente manera:

“El DTR es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza”. (Bedusch Filho, L.C.: 2007 p. 22)

Sobre esta base, Schejtman y Berdegué para RIMISP, establecen los criterios operativos para orientar el diseño de políticas o estrategias dirigidas a enfrentar la pobreza rural.

“(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.”

(Schejtman y Berdegué. 2004, pp. 31-35).

También formulan una tipología de territorios rurales que considera dos ejes, el grado de desarrollo de las transformaciones productivas y el de las instituciones locales, de donde resultan cuatro tipos.

GRÁFICO 1
TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS RURALES



Fuente: Schejtman y Berdegué, 2004

“Tipo I: Han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.

Tipo II: Si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.

Tipo III: Se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.

Tipo IV: En franco proceso de desestructuración social y económica.” (Schejtman y Berdegué, 2004: pp.35-37)

Desde este enfoque, se indica que el Desarrollo Territorial Rural “se lleva a cabo en determinadas localidades”, lo cual lleva a acciones que tienen un marcado carácter local, pero que se encadenan en forma ascendente (Schejtman A. y Berdegué, J., 2007).

Por tanto, estos autores definen DTR como: “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.” (Schechtman y Berdegué: 2004, p 30).

Esta definición tiene dos componentes:

- 1) la transformación productiva, que se refiere a un modelo productivo competitivo y sustentable de la economía del territorio inserto en los mercados dinámicos y
- 2) el desarrollo institucional que busca la articulación del modelo competitivo y sustentable con los mercados dinámicos, estimulando 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”. (Schechtman y Berdegué: 2004).

“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 (...), se cuenta con un contexto de políticas, programas, proyectos, inversiones, regulaciones y arreglos institucionales complementarios, algunas veces redundantes, pero siempre posibles de generar sinergias.” (CEPAL, 2010. p. 28¹⁷).

“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 (CEPAL, 2010. p. 28).

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, 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.
- fomentar el asociativismo y la participación de la sociedad civil organizada del medio rural.
- fortalecer a los actores locales rurales más vulnerables¹⁸, buscando implementar políticas diferenciadas en políticas de género o de población envejecida¹⁹.

¹⁷ Para más información véase CEPAL - Colección Documentos de proyectos Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3847/S2011946_es.pdf?sequence=1

¹⁸ En el caso de Uruguay Los pobladores rurales del Uruguay representan el 5% de la población total según el censo 2011, además según datos del INE se constata que continúa la tendencia de despoblamiento rural. También se observa que la mujer está subrepresentada en el mapa rural dando cuenta del 43.7% de los habitantes, mientras en el mercado de trabajo: de la población ocupada en el medio rural 31,5% son mujeres (Florit, P.: 2014, p.4).

¹⁹ En el caso de Uruguay, el promedio de edad en el campo es de alrededor de 60 años, el 10,6% de los jóvenes de 14 a 29 años habitan en el medio rural, por tanto para lograr un desarrollo rural sostenible es imprescindible mantener a los jóvenes en la zona rural.

4.2 Evaluación

La evaluación es una de las etapas que constituyen el ciclo de las políticas públicas²⁰, paso previo a la retroalimentación. Puede realizarse durante la ejecución del programa (evaluación intermedia, de desempeño o también llamada concurrente) y/o al finalizar la misma (evaluación de impacto o de resultado). El “ciclo de la política” incluye las etapas de diseño, elaboración, implementación, evaluación/control, retroalimentación/modificación y así sucesivamente.

En ocasiones se incluye una etapa previa a la de diagnóstico que es la observación y la detección de un problema o necesidad y una etapa de inclusión de los temas en la agenda de la administración²¹.

Existen múltiples aproximaciones teóricas al concepto de evaluación, a continuación presentamos algunas de las definiciones: *“es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis de ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”* (Dye; 1995: p. 7).

“es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossey y Freeman, 1993 p. 8)

Algunos autores creen que la evaluación se hace contra lo esperado, o lo que es deseable, es decir partiendo de un enfoque subjetivo. En palabras de Merino Cuesta (2010) sin juicio de valor no hay evaluación. En ese sentido Monnier y Toulemonde definen evaluación como: *“juicio sobre el valor de una intervención pública con referencia a criterios y normas explícitos (por ejemplo, su pertinencia, su*

20 De acuerdo a Meny & Thoenig, “es el resultado de la actividad de una autoridad, investida de poder público y de legitimidad gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico, por ejemplo en seguridad, salud, ambiente, educación o tecnología. (...) Está dotada de: 1) contenido y recursos para su implementación que producen un resultado - outcome, 2) un programa concreto como articulación de varios ejes en un denominador común, 3) una orientación normativa con valores y objetivos que determina compromiso, responsabilidad y rendición de cuentas - accountability, 4) un factor de coerción apoyado en la aplicación de la ley y el monopolio de la fuerza y 5) competencia social para realizar los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados o individuos impactados por la acción/omisión pública.” (Meny & Thoenig: 1992, 90)

²¹ Laswell, 1962 y Dye 1995 en Guía para la evaluación de políticas públicas

<https://totaleval.wordpress.com/2015/03/08/el-concepto-de-evaluacion-de-politicas-publicas/>

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". (Monnier y Toulemonde, para su programa MEANS, 1999).

En contrapartida a esta definición, hay visiones más positivistas, que resaltan el proceso científico como ámbito objetivo y librado de prejuicios:

"trata de acrecentar la evaluación de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio este debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posible.... 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 Thoenig 1992; Las políticas públicas, Ed. Ariel p. 195)

4.2.1. Tipos de Evaluación: Monitoreo, Impacto y resultados

La evaluación se ocupa principalmente de 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, p. 563).*

Por evaluación de resultados -siguiendo a Apodaca- nos referimos al conjunto de cambios/resultados de un programa o intervención (efectos brutos), mientras que cuando hablamos de evaluación de impacto 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). Sin embargo el autor hace notar que ambos términos se utilizan muy seguido de forma indistinta (Apodaca, P.: 1999, p. 363).

Entendemos por evaluación de impacto: *"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 por 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 podría 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.” (Mokate, Karen; 2006: p. 44)

Para medir el impacto del programa, generalmente se hace una evaluación al principio (llamada línea de base o evaluación ex-ante) y luego otra vez al final (llamada evaluación ex-post) de un programa. También se recaban mediciones de un grupo de control con características similares a las de la población meta, pero no se trata de recibir la intervención para poder comparar a ambas.²²

Para la realización de la evaluación final, de impacto y resultados, es útil contar con los datos de monitoreo y seguimiento de indicadores obtenidos durante la implementación y ejecución de la política de que se trate.

El monitoreo es una forma de evaluación pero se diferencia de la evaluación de resultado o impacto pues tiene lugar en el inicio de la intervención (evaluación formativa), en el curso de la intervención (evaluación del proceso) o a mitad de camino en la intervención (evaluación de mitad de período).

El monitoreo nos habilita a analizar si la intervención se ajusta a los objetivos esperados y si aparecen desvíos permite efectuar ajustes o tomar acciones correctivas. Tiende a ser realizado por equipos gestores; los informes de monitoreo son generalmente obligatorios y principalmente se enfocan en el logro (o no) de metas. Sirve para levantar alertas y para aplicar acciones correctivas en la implementación. Metodológicamente hablando es continuo y rutinario y se presta a la estandarización revelando mucha información con poco análisis (Mokate, Karen; 2006: p. 41-42).

No existen herramientas y métodos de evaluación y de monitoreo estándar. Varían de acuerdo con el tipo de intervención y los objetivos que se plantean

²² Más información sobre evaluación de impacto ver <http://guia.oitcinterfor.org/conceptualizacion/que-se-entiende-evaluacion-impacto>

en el programa. Por su parte, se pueden usar técnicas cuantitativas y cualitativas. La metodología adecuada es aquella que se adapta a la realidad estudiada y a los recursos disponibles y se orienta hacia los objetivos establecidos para dicha evaluación.

Para hacer una elección apropiada de las técnicas a utilizar es necesario conocer las principales características de los mismos.

4.2.2. Metodologías: Cuantitativas y cualitativas

La metodología cuantitativa hace base en los aspectos observables que pueden ser cuantificados. Generalmente busca establecer una relación de causa-efecto. *“Según un planteamiento deductivo (la teoría precede a la observación), que se mueve en el terreno de la justificación, es decir de la corroboración empírica de la teoría formulada previamente”* (Corbetta y Piegiorgio, 2007. p. 46). A partir de la literatura utilizada -marco teórico- se realiza el diseño de la investigación, se establece la hipótesis donde se fundamenta una relación específica de causa-efecto entre fenómenos -variables- (Corbetta y Piegiorgio, 2007).

Otra característica importante de este método es que se suele crear una situación artificial, experimental, donde el investigador manipula la realidad social. Ya que *“no considera que el problema de la reactividad del objeto pueda representar un obstáculo básico, o al menos considera admisible un cierto margen de manipulación controlada”*. (Corbetta y Piegiorgio, 2007. p. 47).

El investigador cuantitativo se coloca en un punto de observación externo al sujeto estudiado, propia del observador científico natural y distanciado. Ya que se considera al individuo estudiado como un objeto pasivo (Corbetta y Piegiorgio, 2007).

La utilización de la estadística y las matemáticas es una de las características más destacadas de este método. El uso de herramientas estadísticas permite muestrear a la población objetivo, lo que lo 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 (Corbetta y Piegiorgio, 2007).

Los datos que se desprenden de una investigación cuantitativa buscan ser rigurosos, unívocos, es decir lo más objetivos y estandarizados que sea posible. De esta forma, aunque cambie el investigador, el resultado de la observación no debería cambiar. A su vez esto permite que los resultados obtenidos sobre diversos estudios sean comparables (Corbetta y Piegiorgio, 2007).

La metodología cualitativa en vez de buscar lo cuantificable, lo medible, la metodología cualitativa apuesta a la profundidad y la calidad de los fenómenos. *“El objetivo de análisis ya no está representado por la variable, sino por el individuo en su totalidad”* (Corbetta y Piegiorgio, 2007. p 54).

El diseño de la investigación no es tan estructurado como en el método cuantitativo. Al contrario, en este caso es abierto y se hace sobre el proceso para intentar captar lo imprevisto. No hay una hipótesis inicial que se busque comprobar, más bien se pretende indagar acerca del punto de vista del actor social (Corbetta y Piegiorgio, 2007).

Además se considera que la manipulación de la realidad, es decir lo experimental, es invasora y distorsiona la realidad misma. *“La investigación cualitativa (...) considera que el enfoque naturalista es un requerimiento básico para realizar la investigación empírica. Por enfoque naturalista se entiende una intervención sobre la realidad en la que el investigador se abstiene de cualquier manipulación, estimación, inferencia o perturbación con respecto a la realidad misma, que se estudia en el curso de su desarrollo natural.”* (Corbetta y Piegiorgio, 2007. p. 47).

Las técnicas utilizadas buscan una interacción profunda entre el estudiado y el estudioso. Algunos ejemplos de técnicas de metodología cualitativa son: entrevistas en profundidad, grupos focales, relatos de experiencias vividas, análisis de las dinámicas de grupo, observación participante y otras.

“El investigador cualitativo se sitúa (...) lo más dentro posible del sujeto de análisis, con la intención de ver la realidad social con los ojos de los sujetos estudiados. Para lograrlo, nunca se mantiene neutral o indiferente sino que tiende a desarrollar una relación de identificación empírica con los sujetos” (Corbetta y Piegiorgio, 2007. p. 48).

Permiten una observación más detallada de aspectos que no son cabalmente relevados con técnicas cuantitativas, por ejemplo, la mirada a las dinámicas de los grupos, a las relaciones entre las personas, sus gestos y otras formas de comunicación no verbal, maneras de actuar entre otros. *“Los investigadores cualitativos tienden a recoger datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio. No trasladan a los sujetos a un ambiente controlado y no suelen enviar instrumentos de recogida para que los individuos los completen. Esta información cercana, recogida al hablar directamente con las personas u observar sus comportamientos y acción en contexto, en una interacción cara a cara a lo largo del tiempo, es una característica central de lo cualitativo.”* (Batthyány, Cabrera. 2011; p. 78).

Los datos obtenidos en la investigación cualitativa no son rigurosos ni unívocos, más bien son considerados relativos. Ya que *“no se plantea el problema de la objetividad y de la estandarización de los datos, y se preocupa en cambio de su riqueza y profundidad”* (Corbetta y Piegiorgio, 2007. p. 52).²³

²³ Para más información veáse <http://guia.oitcinterfor.org/como-evaluar/en-que-consiste-evaluacion-impacto>

Tabla 2.1. Comparación entre investigación cuantitativa y cualitativa

	Investigación cuantitativa	Investigación cualitativa
<i>Planteamiento de la investigación</i>		
Relación teoría-investigación	Estructurada, fases lógicamente secuenciales Deducción (la teoría precede a la observación)	Abierta, interactiva Inducción (la teoría surge de la observación)
Función de la literatura	Fundamental para la definición de la teoría y de las hipótesis	Auxiliar
Conceptos	Operativos	Orientativos, abiertos, en construcción
Relación con el ambiente	Enfoque manipulador	Enfoque naturalista
Interacción psicológica estudioso-estudiado	Observación científica, distanciada, neutral	Identificación empática con el objeto estudiado
Interacción física estudioso-estudiado	Distancia, separación	Proximidad, contacto
Papel del sujeto estudiado	Pasivo	Activo
<i>Recogida de datos</i>		
Diseño de la investigación	Estructurado, cerrado, precede a la investigación	Desestructurado, abierto, construido en el curso de la investigación
Representatividad/inferencia	Muestra estadísticamente representativa	Casos individuales no representativos; estadísticamente
Instrumento de investigación	Uniforme para todos los sujetos. Objetivo: matriz de los datos	Varía según el interés de los sujetos. No se tiende a la estandarización
Naturaleza de los datos	Hard, objetivos y estandarizados	Soft, ricos y profundos (profundidad frente a superficialidad)
<i>Análisis de los datos</i>		
Objeto del análisis	La variable (análisis por variables, impersonal)	El individuo (análisis por sujetos)
Objetivo del análisis	Explicar la variación de las variables	Comprender a los sujetos
Técnicas matemáticas y estadísticas	Uso intenso	Ningún uso
<i>Resultados</i>		
Presentación de los datos	Tablas (perspectiva relacional)	Fragmentos de entrevistas, de textos (perspectiva narrativa)
Generalizaciones	Correlaciones. Modelos causales. Leyes. Lógica de la causalidad	Clasificaciones y tipologías. Tipos ideales. Lógica de la clasificación
Alcance de los resultados	Se persigue generalizar (inferencia) (en último término, nomotética)	Especificidad (en último término, idiográfica)

Fuente, Corbetta y Piegiorgio (2007). Metodología y técnicas de la investigación social Cap 2, Ed. Mc Graw Hill

Es importante señalar que las características de los métodos aquí señalados son tipos ideales, surgen de dos paradigmas opuestos, el interpretativo y el neopositivista. Que tienen una discusión filosófica mucho más amplia y profunda acerca de cómo encarar el estudio en las ciencias sociales.

4.2.3. Utilización de técnicas mixtas

En la práctica del estudio de las ciencias sociales, si bien puede predominar un método específico, se suelen utilizar técnicas mixtas. El uso de las mismas, o sea la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, permite obtener la mayor cantidad de información relevante y complementaria, brindando coherencia y consistencia a los datos que sustentan la investigación, impidiendo que éstos se reduzcan a lecturas estadísticas y meramente numéricas o a interpretaciones subjetivas de la realidad.

“las técnicas cualitativas son útiles para evaluar el diseño de los programas y para revisar la consistencia entre las metas y las acciones. Estas metodologías suelen ser provechosas en el trabajo de campo. Con éste, el análisis entra en un segundo nivel. Trabajar cara a cara con los implementadores o con los beneficiarios del programa es la mejor forma de contrastar el diseño con la realidad. De manera complementaria, la evaluación cuantitativa puede generar información sobre los costos y los beneficios a partir de variables agregadas.

La investigación cualitativa puede proporcionar ideas sobre hipótesis causales que todavía no se han comprobado. Cuando no se tiene la evidencia estadística suficiente, la investigación cualitativa puede sondear o detectar si existen intuiciones observables. Adicionalmente, puede generar sugerencias sobre el diseño de indicadores y escalas de medición para estudios cuantitativos posteriores. Por ejemplo, las entrevistas y los grupos focales pueden propiciar diseños experimentales complejos y bien encaminados.” (Rios; 2016:p. 16)

La utilización de técnicas cualitativas que complementen lo cuantitativo son pertinentes porque *“Analizar los cambios en las políticas a lo largo del tiempo evidentemente implica el uso de los 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: 1992 en Parsons p. 614-615).

Las herramientas específicas utilizadas para este caso se describen más adelante en el Apartado Analítico (*¿cómo evaluar?*)

5. Apartado Analítico - Diseño Metodológico de la Evaluación

En esta sección del informe desarrollamos el Diseño metodológico de la evaluación de las PFI, el producto principal de nuestra práctica. Para este informe utilizaremos las siguientes preguntas guía: ¿por qué evaluar?, ¿qué evaluar? y ¿cómo hacerlo?.

Luego detallamos las herramientas desarrolladas en nuestro caso de estudio y las relacionamos con el sustento teórico en que se apoyan.

5.1 ¿Por qué evaluar?

Durante los meses en que se desarrolló la práctica el equipo de Evaluación de OPYPA / MGAP al cual nos integramos, se enfocó, según las directrices de las autoridades ministeriales -siguiendo lineamientos políticos- en la evaluación de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI).

La razón que lleva a dirigir los esfuerzos a la evaluación es reparar en una de las etapas claves del ciclo de políticas, la que permite un análisis de impacto y resultados de la intervención. De esta etapa se toman insumos para la retroalimentación, o la superación de las dificultades en función de las lecciones aprendidas.

En este sentido y expresamente relacionado con nuestro objeto de estudio -las PFI- el ministro Tabaré Aguerre, expresó en un tramo de su oratoria (22/7/2015):

“Podría dar media docena de ejemplos que vinculan nuestro que hacer diario, lo que se puede estar viendo, en materia de suelos, o en materia de agua, o en materia de resiliencia, de desarrollo rural o en materia de fortalecimiento institucional de los productores. Nosotros podemos medir el proyecto de Fortalecimiento institucional, dentro de 2 años, midiendo cuántas de las 178 organizaciones productores que fueron fortalecidas con una cifra global de 8:570.000 dólares persisten como conjunto de

productores. Porque el objetivo no es juntarlos, el objetivo es juntarlos para que accedan a la tecnología, a la comercialización, al riego colectivo o a cualquier otra cosa que les quede difícil realizarla individualmente.

Ese tipo de evaluaciones son fundamentales. ¿Porqué? -y termino- estamos convencidos que la construcción del desarrollo es un proceso continuo y constante de identificación de las oportunidades, la medición de los buenos impactos y la minimización de las externalidades negativas que cualquier proyecto tiene; en lo social, en lo ambiental o en lo económico. Nuestro desarrollo tiene que ser equilibrado y para ser equilibrado tiene que tener buenos fundamentos y tiene que tener un buen velocímetro y un buen GPS que nos indique si vamos a la velocidad correcta y si vamos por el camino correcto y eso no es otra cosa que la evaluación”²⁴.

Entonces, ¿por qué evaluar? es un lineamiento político y es un paso consecuente con el ciclo de las políticas públicas, para rediseñar las próximas políticas es deseable contar con el insumo que provee la retroalimentación.

Aprender de aciertos y errores, y seguir construyendo sobre la base existente, requiere conocer los efectos de la ejecución de la herramienta de política anterior.

En este sentido, la encargada del Área de Evaluación del MGAP, Ec. Verónica Durán expresa: *“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.”²⁵*

²⁴ Conferencia acuerdo MGAP OPYPA - OPP AGEV, 22 de julio de 2015
<http://www.mgap.gub.uy/media/content/audio/source000000011/AUD000002000003299.mp3>

²⁵ Presentación del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias: Visión (24/6/2015)(http://www.opp.gub.uy/images/documentos/AGEV/Presentaciones/veronica_duran.pdf)

5.2 ¿Qué evaluar?

Siguiendo nuestra pregunta guía: ¿qué queremos evaluar? partimos de la base de los lineamientos y el enfoque político para la evaluación.

En tal sentido, el Ministro expresaba en su discurso del 22 de julio de 2015:

“En base al conocimiento científico aplicamos un modelo muy moderno, tendremos que generar estos mecanismos de evaluación para ver cuáles son los impactos de la política. (...)—el principio y condición básica es que sean sostenibles, para tomar decisiones que implican cambios en la intensidad en el uso de los recursos, la intensidad de uso de los recursos puede tener cambios importantes en la dinámica económica, financiera y laboral de corto plazo; tenemos que estar muy bien fundados en los principios científicos y tecnológicos que avalan la hipótesis y en las metodologías que permitan evaluar los impactos de esa política”²⁶.

5.2.1 Matriz de dimensiones de las PFI²⁷

En función de los objetivos de evaluación y con la participación de integrantes de DGDR, la Unidad de Gestión de Proyectos, el área de Evaluación de Políticas de OPYPA y autoridades, se elabora la matriz de dimensiones de las PFI y consecuentemente se decide relevar lo siguiente:

“a) Mejora de los procesos socio organizativos y de gestión

- a.1. Grado de consolidación (en base a clasificación de DGDR).
- a.2. Gestión: proceso de toma de decisiones, planificación (estratégica y anual) y situación financiera.
- a.3. Equidad de género y generacional.
- a.4. Participación de la organización en ámbitos deliberativos sectoriales/locales (en especial las MDR).
- a.5. Articulación y acciones conjuntas con otras empresas u organizaciones.

²⁶ Conferencia acuerdo MGAP - OPP, Sala Schwedt, 22/07/2015

<http://www.mgap.gub.uy/media/content/audio/source000000011/AUD000002000003299.mp3>

²⁷ Extraído de la presentación al ministro; “diseño de Evaluación de Resultados de los Planes de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)”, Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias 14/10/ 2015

a.6. *Comunicación interna y externa de la organización.*

a.7. *Grado de satisfacción de los socios con respecto a:*

-capacidad de la organización para gestionar recursos para su organización o localidad.

-calidad y cantidad de servicios que presta la organización

-gestión de la organización (cambio en las directivas, relevo generacional, participación de las mujeres en cargos de toma de decisión, estructuras de funcionamiento que se adecuan a los estatutos, etc.).

b) Mejora de la calidad y cantidad de los servicios que ofrecen las organizaciones a sus socios (incluye asistencia técnica y capacitación).

b.1. Cantidad de servicios brindados: identificación de servicios, monto de facturación.

b.2. Acceso de socios a servicios: cantidad de socios, reglamento de uso, comisión o grupo de gestión del servicio en funcionamiento real.

b.3. Calidad de los servicios (tecnología, percepción de socios y otros actores de la organización).

b.4. Percepción del rol de la organización como referente en su localidad para el desarrollo de capacidades. (en 2017 entrevistas a referentes de la localidad: visión externa de la organización).

c) Contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático de sus socios.

c.1. Acceso de los socios a servicios que mejoren el uso de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad climática.

c.2. Los productores socios perciben una mejora en la toma de decisiones a nivel predial producto de la asistencia técnica, la capacitación o los servicios de la organización, orientados al mejor uso de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad climática. (en base a técnicas cualitativas como entrevistas a directivos y grupos focales en 2017)."

5.3. ¿Cómo evaluar?

Dadas las características de la política específica -las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural- el equipo evaluador propuso un abordaje con metodologías mixtas: cualitativas y cuantitativas.

La evaluación que se está desarrollando es interna al MGAP, es realizada por una oficina diferente a la ejecutora de la política en cuestión, pero dentro del mismo ministerio.²⁸

Se optó por un análisis de impactos y resultados de la herramienta de política.

A continuación presentamos las técnicas metodológicas utilizadas:

5.3.1 Cuestionario de encuesta autoadministrado

Esta es una técnica de tipo cuantitativa. *“El instrumento básico de la observación por encuesta es el cuestionario. Este no es otra cosa que un conjunto de preguntas, preparado cuidadosamente sobre los hechos y aspectos que interesan en una investigación sociológica para su contestación por la población o su muestra a que se extiende el estudio emprendido”...“para obtener de manera sistemática y ordenada, información de la población investigada sobre las variables objeto de la investigación”* (Sierra Bravo; 2001, p. 307)

Para la evaluación de las PFI se aplicará un formulario que busca realizar una comparación cuantitativa de cómo impactaron las PFI en cada organización. Es una técnica a implementar a todo el universo de las 178 organizaciones beneficiarias. La encuesta se envía por correo electrónico a través del equipo evaluador y se completa de forma digital.

El formulario de encuesta quedó estructurado en 2 páginas y dividido en 7 partes:

- 1- Información General
- 2- Aspectos Generales sobre el funcionamiento interno
- 3- Dimensión Económica y financiera

²⁸ Existen otras evaluaciones, como la de la propia DGDR (de seguimiento), de otros organismos del Estado como la evaluación DID de AGEV-OPP y de organismos de financiamiento como BID y BM.

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

La encuesta contiene preguntas concretas, buscando minimizar cualquier ambigüedad, dificultad o sesgo que comprometa las respuestas y desvíe de lo que se quiere saber. Se buscó asimismo que no fuera extenso de manera de no interferir en las actividades de las organizaciones quitándoles demasiado tiempo. Fue redactada en un lenguaje claro, evitando tecnicismos y teniendo en cuenta que la población que recibe esta encuesta es de productores rurales.

“Es fundamental en el cuestionario que las respuestas o categorías que se ofrezcan con las preguntas reúnan dos condiciones esenciales, las de ser exhaustivas y excluyentes.

Serán exhaustivas si las categorías o respuestas de las preguntas abarcan todos los casos que pueden darse, de modo que ningún encuestado pueda dejar de responder por no encontrar su categoría.

Serán excluyentes cuando no pueda darse el caso que un encuestado pueda elegir válidamente dos respuestas distintas de la misma pregunta.” (Sierra Bravo; 2001, p. 308).

Las respuestas a las preguntas están en su mayoría pre-definidas, a los efectos de facilitar la sistematización por un lado y que resulte más sencillo para el encuestado completar el formulario por otra parte.

En algunas preguntas existe también la posibilidad de brindar otra respuesta especificando la misma en un espacio en blanco.

También se buscó que el formato del cuestionario tuviera letra clara y legible y con opciones de respuesta desplegables, en suma, que fuera amigable.

La confidencialidad se asegura de acuerdo a la Ley 18.331 de Protección de datos personales (*Habeas Data*), garantizando la no identificación de la información recabada. La misma no será divulgada de manera individualizada.

Para realizar el formulario de encuesta nos referimos a otras elaboraciones del estilo planteadas en evaluaciones de proyectos del MGAP o de las organizaciones de productores rurales. Tanto realizadas internamente por el

MGAP (encuesta del GFCC, caso ganaderos familiares y Cambio Climático) como realizadas por tercera parte (organismos de financiamiento, caso del Programa Ganadero). También repasamos la encuesta de fortalecimiento institucional de la tesis de grado de Jimena Curbelo de Licenciatura en Desarrollo de Facultad de Ciencias Sociales, y el censo de cooperativas del INE del año 2010.

5.3.2 Grupos focales con socios de las organizaciones

Esta es una técnica típicamente cualitativa. Entendiendo grupo focal como “*una forma de recolectar datos cualitativos, la cual, esencialmente, implica involucrar a un pequeño conjunto de personas en una(s) discusión(es) de grupo informal(es), ‘enfocada’ hacia un tema o una serie de temas específicos*” (Wilkinson, 2004, p. 177)

Para la evaluación de las PFI se conformaron grupos de discusión con participación de 6 a 12 socios aproximadamente (preferentemente no directivos), previendo tuvieran una duración de 1 a 2 horas y realizados en los locales de las propias organizaciones.

En general para la realización de los focus groups la comunicación se inicia con la gerencia o dirección de las organizaciones; éstas habilitan la coordinación con los socios a través de la secretaría. Luego se procede a confirmar la asistencia a la reunión recordando la importancia de la puntualidad. Asimismo se corrobora la existencia de comodidades apropiadas para los convocados (acondicionamiento térmico, sillas, refrigerio o café, etc...).

Al iniciar el taller el moderador presenta al equipo de trabajo, el objeto de estudio y la modalidad en que se desarrollará el grupo focal. También solicita autorización para grabar y realiza las aclaraciones previas: confidencialidad y anonimato de la información recabada (en consonancia con la Ley 18.331, de protección de datos personales, “*Habeas Data*”).

Se busca generar un ambiente de comodidad y confianza. Se pueden utilizar las “preguntas quiebra-hielos” o “de apertura” (como la presentación de los participantes) para generar conversaciones informales.

El moderador aporta escuchado atentamente y demostrando interés en lo verbal y lo gestual, adopta un tono neutral. Tendrá una guía o pauta para moderar el focus group y a la vez debe ser flexible para repreguntar cuando las respuestas no queden claras. Promoverá la participación de todos los entrevistados tratando que la palabra no quede monopolizada y alentando a las personas más tímidas para que puedan expresarse.

La técnica de grupo focal busca profundizar en las opiniones y no dar por asumido nada. Se repregunta para relevar los detalles más afinados de las respuestas, para captar razones profundas, motivaciones, intenciones, emociones asociadas, percepciones, expectativas y otras respuestas del tipo. También busca respuestas espontáneas y toma nota de las diferentes opiniones (no busca el consenso).²⁹

La pauta del focus group consistirá en preguntas introductorias al tema, de transición en caso que sea necesario para mantenerse dentro de la pauta guía, y preguntas “clave”.

Cuando el moderador considera que las respuestas son suficientes da por concluido el encuentro. Puede abrir al final una ronda de comentarios de los participantes para que éstos puedan expresarse, en lo que son llamadas “preguntas finales”. Luego se agradece la participación y en caso que corresponda, se explica cómo continúa la comunicación con los entrevistados. Por ejemplo, si hay otros elementos de evaluación como un cuestionario, allí se aclara de qué manera y en qué momento se administrará, y si se hacen llegar los resultados del grupo focal en particular o si se prevé publicar los resultados de toda la evaluación.

²⁹ Iberdic Grupo Focales, Guía y Pautas para su desarrollo
www.iberdic.org/evaluacion/mas_instrumentos

5.3.3 Entrevistas en profundidad a directivos, gerentes y funcionarios de las organizaciones,

Otra técnica cualitativa. *“La entrevista consiste en una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción en un discurso convencional, continuo y con una cierta línea argumental - no fragmentado, segmentado, precodificado y cerrado por un cuestionario previo- del entrevistador sobre un tema definido en el marco de una investigación”* (Alonso, 1998; p. 76; en Aguilar, 1999; p. 13). El término “en profundidad”: *“se refiere no a la profundidad de su estructura sino a la totalidad de la superficie del discurso”* (Ibáñez 1986; p. 122; en Aguilar, 1999; p. 12).

Para nuestro objeto de estudio se realizan entrevistas semiestructuradas con miembro/s de la Directiva y con el gerente de la organización, con duración de entre 1 y 2 horas.

Las técnicas cualitativas se aplican sobre una muestra de las 178 organizaciones, para relevar la opinión y percepciones sobre los logros e impactos alcanzados por las mismas.

Ambas técnicas -focus group y entrevista- se desarrollan simultáneamente, y buscan complementar al cuestionario de cierre.

Para la aplicación de las mismas *“se elaboró una muestra del universo de las organizaciones. Para lograr una mejor representatividad se estratificó el universo de organizaciones, según tres variables: alcance, grado de consolidación y región geográfica. 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.” (Artía, Patricia, explicitación de la muestra enviada a solicitud, abril de 2016)³⁰

En estas actividades nuestro aporte consistió en la revisión bibliográfica y la elaboración de fichas técnicas conteniendo características más importantes para la realización de los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad así como la realización del mapa de georeferenciación de las organizaciones de la muestra a ser evaluadas en la primer partida, presupuesto tentativo de salidas de campo y lista de chequeo de materiales necesarios.

5.3.4 Etapas de la evaluación de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional

Inicialmente se propuso que nuestro producto principal fuera la elaboración de una línea de base,³¹ que era de vital importancia contar con una.

Para lograrlo decidimos proceder al análisis y sistematización de los datos contenidos en las propuestas presentadas por las organizaciones beneficiarias. Habiendo encontrado que no era un camino viable debido a la falta de estandarización de los formatos (había propuestas que se extendían 4 páginas y otras hasta 200 páginas) y en vista de que consumía un tiempo superior al disponible se desistió de esta idea.

Seguidamente nos abocamos a la tarea de construir un formulario para realizar una encuesta retrospectiva que subsanara la carencia de la referida línea de base.

Finalmente no se corrió la línea de base debido a que no se pudieron construir los indicadores a tiempo; este problema metodológico derivó en el fracaso de la estrategia de la aplicación de la encuesta como línea de base.

³⁰ ver Anexo 6 Criterios de selección de la muestra.

³¹ El Estudio de Línea de Base (en adelante, ELB) es una investigación aplicada, realizada con la finalidad de describir la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como del contexto pertinente, a los efectos de que esta información pueda compararse con mediciones posteriores y de esta manera evaluar objetivamente la magnitud de los cambios logrados en virtud de la implementación de un proyecto. Medianero, David en "Pensamiento Crítico N°15, pp. 61)

Sin embargo, la encuesta se aplicará -una vez operacionalizada debidamente- como parte de la evaluación final.

La evaluación quedó constituida por dos etapas:

- Informe de Evaluación intermedia

- Informe de Evaluación final de las PFI

- Informe de Evaluación Intermedio: para poder contar con información en el mediano plazo, previo a que termine la implementación de las PFI, se realiza una evaluación intermedia a través de grupos focales y entrevistas. Esta etapa no es más que la evaluación final de aquellas organizaciones que han ido culminando la ejecución de sus proyectos. Dado que los plazos de duración de las propuestas diferían entre 18, 24 y 36 meses ya podía comenzar a trabajarse este aspecto.

Para la primer partida de evaluación final cualitativa se tomó una muestra estratificada cuyo universo lo constituyeron las organizaciones beneficiarias con proyectos finalizados a diciembre de 2015 y julio 2016. Dicha muestra quedó constituida por 8 organizaciones.

- Informe de Evaluación final: Se realiza a través de la aplicación del cuestionario de cierre, grupos focales y entrevistas. Incorpora las conclusiones obtenidas del informe intermedio. A partir de los datos recabados se procederá al análisis integral de la herramienta de política.

5.4. Dimensiones a evaluar y relación con objetivos de las PFI

En esta sección se presenta la operativización de la Matriz de Dimensiones (ver p. 30) relacionándola con los objetivos de las PFI (ver p. 10)³² para fundamentar su correspondencia metodológica. La operativización de la Matriz da lugar a los indicadores que luego son relevados a través del cuestionario de evaluación final, las entrevistas y las discusiones de grupos focales.

A continuación se presentan las dimensiones con sus variables y una aproximación a indicadores tentativos (ya que son preliminares).^{33 34}

MATRIZ DE LAS DIMENSIONES DE LAS PFI

A) Mejora de los procesos socio organizativos y de gestión		
Dimensiones	Variables	Indicadores
A.1 Grado de consolidación (es un dato que completa el MGAP en base a clasificación de la DGDR)	<p>A.1.1- Nivel de organización</p> <p>A.1.2- Manejo de recursos propios y administración</p> <p>A.1.3- Grado de dependencia con las políticas públicas</p> <p>A.1.4- Poder de negociación</p>	<p>A.1.1.1- Tipo de estructura formal de funcionamiento</p> <p>A.1.1.2- Historia de funcionamiento</p> <p>A.1.1.3- Adecuación del funcionamiento a los estatutos</p> <p>A.1.2.1- Cuota Social</p> <p>A.1.2.2- Recursos generados por servicios prestados</p> <p>A.1.2.3- Tipo de estructura organizativa</p> <p>A.1.3.1- Dependencia de las políticas públicas</p> <p>A.1.4.1- Dependencia de apoyos externos para negociar</p>
A.2 Gestión A.2.a -Proceso de toma de decisiones	A.2a.1- Democracia interna y participación	<p>A.2a.1.1- existencia de Junta Directiva</p> <p>A.2a.1.2- conformación de Junta Directiva</p> <p>A.2a.1.3-frecuencia de reunión de Junta Directiva</p> <p>A.2a.1.4- mecanismos de elección</p> <p>A.2a.1.5- Frecuencia de elecciones</p> <p>A.2a.1.6- Actores relevantes en la toma de decisiones</p> <p>A.2a.1.7- Cantidad de socios activos</p> <p>A.2a.2.1- Existencia de cargos gerenciales o similares</p> <p>A.2a.2.2- Existencia de reglamentos o normativa de</p>

³² Convocatoria Pública a presentar propuestas de "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sustentable"Objetivos de la convocatoria.
(http://www.caf.org.uy/IMG/pdf/Bases_Fortalecimiento_Institucional_DGDR_MGAP.pdf)

³³ Indicadores: Es un valor usado para medir y acompañar la evolución de algún fenómeno o los resultados de procesos sociales; el incremento o decremento (y la existencia o no) de ese valor permite verificar los cambios en la situación de ese fenómeno. (Laura Jardi; 2012)

³⁴ indicadores sociales entendidos como: son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto" definición de Bauer (1966) en material del curso Indicadores del Desarrollo Edición 2012.

A.2.b- planificación estratégica	A.2a.2- Estructura organizativa	funcionamiento interno A.2a.2.3- Conocimiento de los mismos por parte de los socios
A.2.c- situación financiera	A.2.b.1- planificación	A.2.b.3.1- existencia de planificación de objetivos y de actividades A.2.b.3.2- existencia de planes de corto y mediano plazo
A.3- equidad de género y generacional	A.2.c.1- situación financiera	A.2.c.1.1- ingresos anuales A.2.c.1.2- gastos anuales
A.4- Participación en ámbitos de gestión sectoriales – locales	A.3.1- sexo A.3.2- edad	A.3.1.1- cantidad de socias mujeres A.3.1.2- Cantidad de mujeres que integran la Junta Directiva A.3.1.1- cantidad de socias jóvenes A.3.1.2- Cantidad de jóvenes que integran la Junta Directiva
A.5- Articulación y acciones conjuntas con otras empresas y organizaciones	A.4.1- Participación en ámbitos locales o regionales	A.4.1.1- instancias locales o regionales de participación A.4.1.2- Participación en las MDR A.4.1.3- Propuestas realizadas en dichos ámbitos
A.6- Comunicación interna y externa de la organización	A.5- acciones conjuntas con otras empresas y organizaciones / asociatividad	Se nos ocurre poner ejemplos concretos como: compra de semillas, siembra, contratación de técnicos para asesorar o capacitación a los socios, solicitud de préstamos o microcréditos,
A.7- Grado de satisfacción de los socios	A.6.1- Comunicación	A.6.1.1- Difusión de actividades a los socios A.6.1.2- Difusión de los llamados del MGAP a los socios A.6.1.3- Formas mediante las que se comunica A.6.1.4- Periodicidad con la que se comunica
	A.7.1- satisfacción de los socios	A.7.1.1- percepción de los socios sobre la calidad de los servicios y la disponibilidad de recursos

B- Mejora de la calidad y cantidad de los servicios que ofrecen las organizaciones		
Dimensiones 19/06/2016	Variables	Indicadores
B.1- cantidad de los servicios que ofrecen las organizaciones	B.1.1- Cantidad de servicios brindados	B.1.1.1- Identificación de los servicios
B.2- acceso de socios a servicios	B.2.1- acceso de socios a servicios	B.2.1.1- cantidad de socios que acceden al servicio B.2.1.2- Monto de facturación B.2.1.3- Existencia de reglamentos de uso B.2.1.4- Existencia de comisión o grupo de gestión
B.3- Calidad de los servicios	B.3.1- Calidad de los servicios	B.3.1.1- Percepción de la calidad de los servicios brindados B.3.1.2- Conformidad con la tecnología que usa la organización para la provisión de servicios
B.4- Rol de la organización como referente en su localidad para el desarrollo de capacidades	B.4.1- visión externa de la organización	B.4.1.1- percepción de referentes de la localidad sobre el rol de la organización en la sociedad

c) Contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad del cambio climático de los socios		
Dimensiones	Variables	Indicadores
C.1- Servicios que mejoren el uso de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad climática	C.1.1- Acceso a servicios que mejoren el uso de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad climática por parte de los socios	C.1.1.1- acciones o medidas que tomó la organización dirigidas a reducir los efectos adversos de eventos climáticos (ej. sequía) sobre los socios
C.2- Mejora en la toma de decisión a nivel predial producto de la asistencia técnica, la capacitación o los servicios de la organización	C.2.1- producto de la asistencia técnica, la capacitación o los servicios de la organización	C.2.1.1. Percepción de los socios sobre la mejora en el proceso de toma de decisiones a nivel predial producto de la asistencia técnica, la capacitación o los servicios de la organización

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se esboza la relación entre dimensiones-variables y objetivos de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional (PFI):

A. Mejora de procesos socio-organizativos y de gestión

A.1- Grado de consolidación, sus variables son:

- nivel de organización
- manejo de recursos propios y administración
- grado de dependencia con las políticas públicas
- poder de negociación

Esta dimensión es construida por el equipo territorial del MGAP para clasificar a las organizaciones en cuanto a su participación dentro del plan. Eso contribuye a determinar las características del apoyo (montos y duración de los proyectos). Esta información viene ya sistematizada para ser utilizada por el equipo evaluador.

A.2- Gestión: i) proceso de toma de decisiones

- ii) planificación
- iii) situación financiera

i) Proceso de toma de decisiones

- Variable democracia interna y participación:

Contribuye a *“promover la participación y la democracia institucional, abordando a la vez la temática del recambio generacional, objetivo de la herramienta de política que estamos evaluando”* y *“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.”*³⁵

- Variable Estructura Organizativa:

Permite observar qué tanto se ha avanzado en: *“promover las capacidades para mejorar la planificación, gestión y evaluación de las organizaciones de los productores y/o trabajadores rurales y otras organizaciones sociales”*.³⁶

³⁵ Ver Anexo 4 Convocatoria Pública a presentar propuestas de "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sustentable" Objetivos de la convocatoria.

(http://www.caf.org.uy/IMG/pdf/Bases_Fortalecimiento_Institucional_DGDR_MGAP.pdf)

³⁶ Ibid. p.39

ii) Planificación estratégica

- Variable planificación

Su análisis aclara el nivel de alcance de los objetivos: *“Promover las capacidades para mejorar la planificación, gestión y evaluación de las organizaciones de los productores y/o trabajadores rurales y otras organizaciones sociales”*. Y *“Mejorar las capacidades de las organizaciones a nivel de sus directivos y socios para establecer objetivos estratégicos”* ³⁷

iii) Situación financiera

- Variable situación financiera

Este bloque resulta de primordial importancia para las autoridades ministeriales. Ya que uno de los principales objetivos del ministro es que las organizaciones tengan capacidad de sostenerse más allá de los apoyos ministeriales (enfoque político del ministro).

A.3- Equidad de género y generacional

Es transversal a otras dimensiones, y por ejemplo complementa democracia interna o participación.

- Variable sexo

Se trata de indagar sobre el objetivo: *“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”*.³⁸

- Variable edad: Uno de los cometidos de la DGDR es *“H) Brindar el ámbito institucional para las actividades ejecutadas a través de la Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural y por la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural”*. Y también se enmarca en uno de los objetivos de la política: *“Promover la participación y la democracia institucional, abordando la temática del recambio generacional”*.³⁹

A.4- Participación de la organización en ámbitos deliberativos sectoriales-locales.

- Variable inserción en ámbitos locales o regionales

³⁷ Ibid. p.39

³⁸ Ibid. p.39

³⁹ Ibid. p.39

Se busca saber si se ha logrado contribuir con el objetivo de *“fortalecer 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”*.⁴⁰

A.5- Articulación y acciones conjuntas con otras empresas y organizaciones,

- Variable acciones conjuntas con otras empresas y organizaciones

“Fomentar el asociativismo en el medio rural, promoviendo más institucionalidad que incluya a los históricamente más excluidos.” Y *“Fortalecer la capacidad de movilización y propuesta de las organizaciones, dotandolas de mayor poder negociador.”*⁴¹

A.6- Comunicación interna y externa de la organización

- Variable comunicación

*“Promover las capacidades para mejorar la planificación, gestión y evaluación de las organizaciones de los productores y/o trabajadores rurales y otras organizaciones sociales.”*⁴²

A.7- Grado de satisfacción de los socios (evaluación de calidad de los servicios brindados por la organización)

- Variable satisfacción de los socios

“Fortalecer los procesos organizativos que contribuyan a apoyar a la población del medio rural.” y *“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.”*⁴³

B. Mejora de la calidad y cantidad de servicios que ofrecen las organizaciones

B.1- Cantidad de servicios brindados:

- Variable servicios brindados

B.2- Acceso de socios a servicios:

⁴⁰ Ibid. p.39

⁴¹ Ibid. p.39

⁴² Ibid. p.39

⁴³ Ibid. p.39

- Variable acceso de socios a servicios

B.3- Calidad de los servicios

- Variable calidad

B.4- Percepción del rol de la organización como referente en su localidad para el desarrollo de capacidades.

- Variable visión externa de organización

Estas variables se vinculan con el objetivo de *“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.”* y *“Fortalecer los procesos organizativos que contribuyan a apoyar a la población del medio rural.”*⁴⁴

C. Contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático de sus socios.

C.1- Acceso de los socios a servicios que mejoren el uso de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad climática.

-Variable acceso a servicios que mejora el uso de los recursos y la adaptación a la variabilidad.

C.2- Los productores socios perciben una mejora en la toma de decisiones a nivel predial producto de la asistencia técnica, la capacitación o los servicios de la organización, orientados al mejor uso de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad climática.

-Variable percepción del impacto de la asistencia técnica, la capacitación o los servicios de la organización sobre la toma de decisiones a nivel predial

Estas variables se fundamentan en el objetivo de *“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.”*⁴⁵

⁴⁴ Ibid. p.39

⁴⁵ Ibid. p.39

También se enmarca en uno de los lineamientos políticos del Ministerio sobre: *Cambio Climático. "Focalizar los recursos en la adaptación. Priorizar aspectos de adecuación tecnológica de los procesos productivos y organizativos en las cadenas productivas de base agropecuaria."*⁴⁶

Es importante destacar que los valores que puedan adquirir las variables al momento de nuestra partida no estaban ponderados. (Sino que lo que hacemos es una aproximación basada en las bases de los PFI y los objetivos y cometidos de la DGDR.)

6. Consideraciones Finales⁴⁷

El objeto de estudio de la práctica profesional desarrollada entre agosto y diciembre de 2015 en la oficina de Evaluación e Indicadores de Políticas Agropecuarias de OPYPA - MGAP, fueron las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sustentable aprobadas para 174 organizaciones; puntualmente el diseño metodológico para la evaluación de esta herramienta de política.

Al momento de finalizada la pasantía el proceso de diseño metodológico de la evaluación de las PFI continuaba siendo desarrollado, por lo que las apreciaciones aquí volcadas deben ser analizadas a la vista de esta circunstancia.

En primer lugar y desde una perspectiva general destacamos la importancia de tomar en cuenta la dimensión política y el marco de complejidad inherente a los procesos de coyuntura, así como la consideración de la existencia de cierta tensión entre técnicos y políticos, y sopesar que para la realización de las evaluaciones de políticas, sobre todo cuando éstas tienen objetivos sociales y

⁴⁶ Ibid. p.39

⁴⁷ Aclaración: lo que se ha presentado aquí es el informe de la práctica profesional, no un informe sobre la evaluación de las PFI en sí.

productivos, se debe realizar un análisis pormenorizado para llegar al acuerdo que posibilite relevar las líneas políticas y distintos enfoques de las partes involucradas, en este caso para el desarrollo rural territorial.

En el caso concreto, entre los aspectos positivos de la experiencia destacamos la incorporación al análisis del enfoque cualitativo. El resultado fue la aplicación de técnicas mixtas. Potenciando los aspectos positivos de cada una de ellas y minimizando sus debilidades. Permitiendo así un análisis más rico y abarcativo sobre la compleja realidad estudiada ya que las PFI involucran a organizaciones diversas, lo que puede dificultar el estudio estandarizado. Además el uso de técnicas mixtas permite indagar de forma mucho más satisfactoria si se cumplieron los objetivos de la DGDR.

Otro aspecto positivo de esta experiencia es que el diseño de evaluación es realizado “a medida” para la herramienta de política PFI, no es la copia de un modelo, y contribuye a la concientización o la formación de una cultura de la evaluación a nivel institucional, que habilita la incorporación de este concepto en los procesos de políticas habituales, aumentando la visibilidad e identidad institucional de la oficina de evaluación.

Creemos que estos esfuerzos hacen factible un acercamiento de la políticas a la ciudadanía, mejoran la rendición de cuentas o *accountability* y habilitan la capacidad de participación de los involucrados e interesados en las temáticas abordadas.

En particular, entre los resultados de la evaluación de las PFI está la elaboración del informe intermedio y el informe final de resultados. Ambos brindan elementos de evaluación para la mejora continua y eventualmente diseño o rediseño de un segundo PFI u otros apoyos dirigidos a organizaciones. Los resúmenes ejecutivos que de ellos se desprendan podrán formar parte de la estrategia de difusión del MGAP, incluyendo la presentación ante diversos públicos (por ej. organismos internacionales, institucionalidad agropecuaria ampliada y ciudadanía).

Mirando al futuro y con algunos resultados a la vista se observan oportunidades para perfeccionar el diseño metodológico de la evaluación, por ejemplo mediante la estandarización de los formatos en que se presentan las propuestas por parte de los potenciales beneficiarios al ministerio para que puedan ser sistematizadas eficazmente para la conformación de una línea de base que permita la evaluación por contraste. La existencia de dicha línea de base proporciona el rigor metodológico que exige una investigación científica. Y en caso de no poder contar con la misma sería interesante explorar alternativas metodológicas, como la posibilidad de contar con grupos de control.

En tal sentido, como alternativa a la línea de base la FAO recomienda, *“Para asegurar rigor metodológico, una evaluación del impacto debe tomar en cuenta el escenario contrafactual o simulado alternativo; es decir, lo que habría ocurrido sin ninguna intervención del proyecto. Para esto, el reto principal es identificar a un grupo que no se ha beneficiado de la intervención pero que tiene características aproximadas o similares al grupo de tratamiento, este grupo, llamado grupo de comparación, debe ser igual al grupo de tratamiento”* (FAO, 2015)

Por otro lado en la medida en que sea posible sugerimos profundizar en el análisis de conceptos que a veces no son tomados en cuenta por las evaluaciones más tradicionales, como el empoderamiento, la asociatividad real y potencial, capital social, gobernanza y otros que forman parte de la noción de desarrollo rural territorial.

En Uruguay la evaluación aún no ocupaba un lugar tan destacado dentro del ciclo de políticas como los diagnósticos, propuestas de políticas y la propia implementación.

En los casos que existían evaluaciones, muchas veces eran realizadas por agentes externos (BID, BM, FAO) y los organismos no llegaban a internalizar los resultados, a veces por falta de difusión, de recursos o de decisión política como para poder realizar la retroalimentación al ciclo de las políticas públicas.

En el ámbito regional se entiende que los gobiernos necesitan fortalecer los espacios de evaluación como de capacitación, por ejemplo una de las líneas

fundamentales de acción de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se centra en acompañar técnicamente el diseño y mejora de las políticas públicas para impulsar el desarrollo agroalimentario y rural en los países miembros.

En la experiencia internacional, desde el año 2000 algunas de las organizaciones especializadas en evaluaciones de organismos como la FAO o el BM hacen énfasis en la orientación por resultados. De todas maneras, las organizaciones especializadas reconocen la necesidad de comprender la especificidad de cada política y su contexto por lo que se recomienda aplicar el modelo de evaluación que se considere más adecuado para cada caso. Lo que podría ser indicado como una tendencia no es una forma en particular de evaluar, sino el consenso sobre la necesidad de evaluar en sí.

Según los informes de estudios de caso de políticas públicas estudiados durante la revisión bibliográfica hay una mayor inclusión de las evaluaciones que realizan los organismos financiadores por parte de las organizaciones ejecutoras como insumo a la hora de corregir desvíos y/o rediseñar planes y programas.

Desde el Banco Mundial se reconoce que en América Latina: *“las evaluaciones del desarrollo ocurren en circunstancias difíciles, con datos escasos, de no tan buena calidad y con información de base escasa.”* (Grupo Interagencial del Desarrollo Rural, 2009; 15) Por ello es conveniente encontrar un modelo que mejor se adapte a esos obstáculos.

7. Reflexiones sobre la práctica profesional

Si bien debido al plazo acordado no llegamos a presenciar el envío del Cuestionario de Encuesta de Cierre, si actuamos en dos de los ocho focus groups con los socios y las entrevistas con la directiva previstas de la primer

tanda de evaluación intermedia que contribuye a la evaluación final. Otras etapas interesantes y vitales de la evaluación, -la codificación, ponderación y el análisis de resultados- se realizarían luego de finalizado nuestro período de práctica de acuerdo al cronograma previsto.

Alentamos a los estudiantes que deseen profundizar en el área de políticas públicas a postularse para participar en las evaluaciones llevadas adelante por el área Evaluación de Políticas e Indicadores de OPYPA con la expectativa de utilizar los conocimientos teóricos adquiridos durante el cursado de la licenciatura e intercambiar distintos puntos de vista sobre las cuestiones abordadas. Esta dinámica enriquece los productos resultantes, gracias al diálogo y el consenso. El trabajo en ciencias sociales es necesariamente de equipo.

La práctica permite acercarse al “estado del arte” en el ámbito de la evaluación de políticas públicas en Uruguay ofreciendo a la vez una visión realista de los hechos.

La instancia es complemento a la currícula profesional ya que a lo largo de la carrera de grado la formación está más bien vinculada a la academia y la teoría que a la gestión y la práctica.

Por otro lado, la temática general del ministerio abarca una variedad considerable de temas. Desde aquellos vinculados a lo productivo, como lo medioambiental, el cambio climático y la inserción de nuestro país en el mundo (desde lo comercial y político), hasta la concepción integral del desarrollo rural. Por tanto significa un amplio abanico de oportunidades para seguir profundizando en áreas realmente interesantes.

8. Bibliografía

- Aguilar Villanueva comp. "La hechura de las políticas". Estudio introductorio. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1992.
- Aguilar, Jose Maria: Entrevista en profundidad, editorial Lumen/Hvmanitas, Buenos Aires, 1999.
- Anuarios OPYPA, varios años
- Apodaca, Pedro M. Unidad de Evaluación Universidad del País Vasco Revista de Investigación Educativa, 1999, Vol. 17, n.º 2, págs. 363-377
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011) Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial. Montevideo. UDELAR.
- Bedusch Filho, Luiz Carlo en "Arreglos Institucionales para el Desarrollo Territorial Rural Análisis de experiencias en Brasil, México y Chile. BID 2007.
- Berdegué, Programa Dinamicas Territoriales Rurales, Rimisp. Informe 2008. https://periodistarural.files.wordpress.com/2009/03/informe_anual_2008.pdf
- Bentancur Alejandra, Fernández, José Enrique Rado Cecilia y Zurbriggen Cristina. "Percepciones y valoraciones de beneficiarios y operadores del programa ganadero" FLACSO 2012 <http://web.flacso.edu.uy/assets/programa-ganadero.pdf>
- Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural 2008-2009 INE <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/326048/Censo+Nacional+de+Cooperativas+y+Sociedades+de+Fomento+Rural+2008+-+2009/9c5138e8-e330-4363-a455-4d9ad936fd86>
- Corbetta y Piegiorgio (2007). Metodología y técnicas de la investigación social Cap 2, ed Mc Graw Hill
- Conferencia Conferencia acuerdo MGAP - OPP <http://www.mgap.gub.uy/media/content/audio/source0000000011/AUD000002000003299.mp3>
- Durán Fernández, V., Ackermann, Ma. J., Baraldo, J. y Mila, "La estrategia del MGAP para la evaluación de políticas agropecuarias" Anuario OPYPA 2014. Pp. 269 - 280.

http://www.mgap.gub.uy/OpyaPublicaciones/ANUARIOS/Anuario2014/pdf/Anuario_2014_web.pdf

- Encuesta INE, censo nacional de cooperativas y sociedades de fomento rural.
- Encuesta Organizaciones Rurales y Cooperativas INE
- Encuesta Proyecto “ganaderos familiares y cambio climático”, MGAP
- Encuesta y pautas de entrevista y de taller de la Evaluación del Programa Ganadero del MGAP
- Entrevista a Ing. Ag. Fernando Sganga, encargado de las PFI (14/4/16)
- FAO; Proyecto de Evaluación y Análisis de Políticas Públicas <http://www.fao.org/mexico/programas-y-proyectos/evaluacion-y-analisis-de-politicas-publicas/es>
- FAO (2015), Herramienta para formular, monitorear y evaluar los proyectos de administración de tierra en AL. Modulo 4. <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/modulo-4/guia-practica-de-evaluacion/disenos-evaluacion/es/>
- Grupo Interagencial del Desarrollo Rural. México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia - México, 2009.
- Iberdic Grupo Focales, Guía y Pautas para su desarrollo www.iberdic.org/evaluacion/mas_instrumentos
- Informe sobre desarrollo humano 2014 UNDP <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>
- Jardi, Laura; “Indicadores para la gestión de políticas sociales”, PPT del curso, CLAEH, 2012
- Ley de presupuesto año 2005, 17930 artículo 161, creación de la DGDR
- Ley N° 18.126 Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Creación de los CAD y las MDR.
- López y Gadea 1992, en Irrázabal Ignacio “Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas”, 2006.
- Meny, I. & Thoenig, J.C. (1992). “Las políticas públicas”. ed. Ariel Ciencia Política.
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Dirección General de Desarrollo Rural Convocatoria Pública a presentar propuestas de "Fortalecimiento

Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable"
http://www.caf.org.uy/IMG/pdf/Bases_Fortalecimiento_Institucional_DGDR_MGAP.pdf

- Medianero Burga, David "Metodología de estudios de línea de base", Pensamiento crítico n 15. pp. 16-82
- Mokate Karen. "El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo" pp 20-52 en "Evaluación para el desarrollo Social: Aportes para un debate abierto en América Latina" Miguel Vera Ed. Guatemala 2006.
- Parsons, Wayne, "Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas", Flacso, 1era. edición 2007.
- Piñeiro, Diego I.A., Fernández, Emilio Lic., Capítulo 6, Organizaciones Rurales. <https://nesauruguay.files.wordpress.com/2011/10/06-organizaciones-rurales-diego-pic3b1eiro-y-emilio-fernandez.pdf>
- Resolución ministerial 466 de 2011, creación de los equipos territoriales
- Ríos (2016), Alejandra "La evaluación de políticas públicas en América Latina. Métodos y propuestas docentes", http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2016/06/La-evaluacion-de-politicas-publicas-en-America-Latina_Metodos-y-propuestas-docentes_Rios.pdf
- Rubio-Liniers, María-Cruz *El análisis documental: indización y resumen en bases de datos especializadas.*, 2004
- Roth, A (2002). Políticas Públicas: Formulación, implementación y Evaluación. Bogotá: Ed. Aurora.
- Shejtman, A, & Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial Rural. Debates y Temas rurales n°1. Santiago de Chile: RIMISP.
- http://www.inca.gob.mx/biblioteca/libros/desarrollo_territorial/RIMISP_De_sarrollo%20Territorial%20Rural.pdf
- Sarno, Jimena, Tesis para la obtención del grado en la Licenciatura en Ciencia Política por Facultad de Ciencias Sociales, 2015. estudio de caso de una organización del PFI.
- Sierra Bravo, R."Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios". 14 edición. 2001. Ed. Paraninfo, Thompson Learning

9. Índice de cuadros y Gráficos

- Alcance territorial del proyecto (DGDR).....13
- Tipo y formato jurídico de las organizaciones (DGDR).....13
- Cuadro 1: Conceptos clave de la DGDR .(DGDR).....15
- Tipología de territorios rurales (Schechtman y Berdegué, 2004).....16
- Comparación entre investigación cuanti y cuali (Corbetta,.2007).....25
- Matriz de las dimensiones de las PFI con indicadores tentativos.....38
- Relación entre dimensiones – variables y objetivos de las PFI.....39