

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)		
Área Programática:	Desarrollo Productivo (8)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Trabajo decente y crecimiento económico (8)
Organismo responsable:	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) – Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)		
Objetivo de la intervención:	Apoyar a organizaciones del medio rural mediante el financiamiento parcial de equipos multidisciplinarios de asistencia técnica e inversiones, de forma de “mejorar sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar, desde la lectura de sus territorios de influencia, acciones que contribuyan al desarrollo, apoyando la integración a la organización de productores, trabajadores y otros pobladores rurales” ¹ .		
Principales características:	Propuestas de Fortalecimiento Institucional (PFI) elaboradas y llevadas adelante por organizaciones del medio rural. Estas propuestas se estructuraron tomando en cuenta las necesidades de cada organización en particular en el marco de al menos una de las siguientes tres dimensiones; i) Mejora de los procesos socio organizativos y de gestión de las organizaciones rurales. ii) Mejora de la calidad y cantidad de los servicios que ofrecen a sus socios. Iii) Manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático de sus socios.		
Presupuesto anual promedio(2013-2016):	66.379.433 (\$)	Año de comienzo:	2013

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI)				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización:	2016	Período evaluado:	2013 - 2016	Duración:	4 meses
Equipo Evaluador	Ruy Blanco, Juan Manuel Lanza y Gabriela Ferreira.				

¹ Matriz de dimensiones e indicadores de PFI.

2.1 Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

En el año de cierre de la intervención y ante la eventual apertura de una nueva edición de los PFI, se buscó una mirada externa (la intervención está llevando adelante además una evaluación de desempeño a través de OPYPA-MGAP) con la finalidad de realizar un balance en relación a los logros de la intervención, identificar lecciones aprendidas en relación a su implementación, y colaborar con el proceso de diseño de la nueva edición de la intervención.

2.1.Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo, guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte el enfoque sumativo, la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. En tercer lugar se enriqueció el análisis con diferentes marcos teóricos. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que buscaba involucrar a la intervención y a la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP en el proceso de evaluación. Esta participación implicó la gestión de información existente y la revisión conjunta de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Se utilizaron datos de distintas fuentes de información, aportadas por la intervención o generadas para la presente evaluación. El equipo evaluador realizó una serie de visitas de campo a los departamentos de Canelones, San José y Treinta y Tres, entrevistando allí tanto a integrantes de las organizaciones beneficiarias como a técnicos privados y a los técnicos territoriales de la DGDR. Para la elección de la muestra a relevar se tomó en cuenta una clasificación preexistente de las organizaciones beneficiarias según su grado de consolidación institucional, que las clasificaba en organizaciones incipientes, en consolidación o consolidadas. A partir de esta clasificación y del peso de cada una de ellas en el total de beneficiarios se eligieron las organizaciones a relevar.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con la conducción técnica y el acompañamiento activo por parte de AGEV a través de todo el proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que PFI buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se analizó en qué medida la intervención se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de la ejecución de los proyectos), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se analizaron los costos y desempeño financiero de la intervención, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma en vistas fundamentalmente a una segunda edición que se estaba proyectando.

2.2. Fuentes de información

2.2.1. Fuentes primarias

Las fuentes primarias de información (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en la evaluación fueron las siguientes:

- Visitas de campo a organizaciones rurales beneficiarias con características diversas, ubicadas en los departamentos de Canelones, San José y Treinta y Tres. Entrevistas a socios de las organizaciones, técnicos territoriales de DGDR y técnicos privados.
- Entrevistas en profundidad a integrantes de la intervención (directores, coordinadores, técnicos territoriales, autoridades y equipos técnicos de la DGDR y especialmente del Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER)).

2.2.2. Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Bases de datos de la intervención: registro de beneficiarios, datos sobre técnicos privados (encargados del diseño y coordinación de la ejecución de los PFI), información financiero contable.
- Convenios interinstitucionales firmados por la intervención.
- Documentos de gestión: TDR de concursos, documentos de planificación y diseño de la intervención, matriz de dimensiones e indicadores, llamado a beneficiarios, evaluación preliminar de resultados, entre otros).
- Registros administrativos.
- Publicaciones realizadas por la intervención.
- Anuarios estadísticos del OPYPA, entre otras publicaciones del inciso.
- Sistema Integrado de Información Financiera SIIF
- Evaluaciones previas realizadas sobre la intervención.
- Otros informes técnicos y académicos vinculados con la temática de la evaluación.

2.3. Perfil del equipo técnico responsable

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y una evaluadora

externa. Además se contó con el apoyo técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

Este equipo estuvo a cargo de la redacción del informe así como de enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las visitas de campo y reuniones de puestas en común entre otras actividades.

2.4.Principales hallazgos

162 de las 174 organizaciones (93%) que empezaron la ejecución de sus PFI los han culminado o lo harán al cierre de la intervención en junio 2017. Esto representa un importante logro en términos de ejecución, sin embargo más de la mitad de las organizaciones tuvieron algún retraso en la ejecución de sus proyectos y una proporción menor (7%) no los culminará. En este sentido, se recomendó profundizar en el análisis de procesos de trabajo y ejecución para conocer indicios que permitan comprender las razones de estas dispares ejecuciones.

Los PFI están teniendo diferente incidencia en el fortalecimiento de las organizaciones según el grado de consolidación de las mismas. Han sido muy importantes para las organizaciones incipientes debido a que en parte permitieron su acceso a la política de Estado y recursos de Desarrollo Rural, así como asesoramiento técnico organizacional. Para las organizaciones en proceso de consolidación, PFI significa en general la oportunidad de finalizar su proceso de estructura institucional, generar espacios de encuentro con los socios y la posibilidad de seguir mejorando sus servicios. Para las organizaciones consolidadas los PFI implican mayormente una oportunidad de obtener recursos para completar algunos proyectos en curso o desarrollar nuevos.

Un débil diagnóstico inicial de la población potencial en términos de sus características y necesidades y la no sistematización de la información existente, dio lugar a una convocatoria amplia con propuestas individuales que reflejaran las necesidades específicas de cada organización. Para futuras intervenciones, se recomendó profundizar en la sistematización de esas necesidades a priori.

Al comienzo de la intervención (basados en antecedentes inmediatos) se esperaban alrededor de 80 propuestas de PFI, pero debido a la importante demanda se financiaron 174. Esto condujo a que tuviera que realizarse una redefinición de la población objetivo, que los recursos disponibles tuvieran que ser reconfigurados y todas las propuestas de las organizaciones reformuladas para poder ajustarse al presupuesto. Para futuras intervenciones, se recomendó realizar un mejor dimensionamiento de la demanda en base a una cuantificación y caracterización más exhaustiva de las organizaciones del medio rural, su perfil y sus necesidades.

La intervención cuenta con un sistema de indicadores para su monitoreo, pero los indicadores para la medición de algunos aspectos de gestión y resultados a nivel agregado de la intervención no son suficientes aún. Existe un monitoreo en base a desembolsos y ejecución a nivel central, pero no a nivel de actividades. Se recomendó que, en base al sistema de indicadores actual se establezca una matriz de indicadores adecuada y se definan los procesos para su medición. Adicionalmente, se recomendó contar con un sistema de información que permita visualizar el avance de los diferentes PFI en función de actividades, y brinde la capacidad de monitorear la intervención a nivel general.

Los equipos territoriales de la DGDR que cumplen importantes funciones en la implementación de PFI en todo el país no dependen de DATER sino de otra división. Esto implica la posibilidad de descoordinaciones, falta de alineación o comprensión con objetivos generales y filosofía de la intervención. Se recomendó evaluar la posibilidad de definir asignación de tareas y tiempo dedicado a cada intervención, mecanismos de coordinación, supervisión y evaluación directa sobre los técnicos territoriales, así como también establecer instancias de retroalimentación desde el trabajo de campo hacia la coordinación central.