



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

**Área Programática: Desarrollo Productivo
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)**

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV-OPP. El mismo recoge las principales conclusiones del informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), e incorpora además el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. De esta forma, se presenta un informe más breve que mantiene las principales conclusiones de la Evaluación DID en un formato que facilita su lectura.

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 por evaluadores externos. Fue integrado por Ruy Blanco, Juan Manuel Lanza y Gabriela Ferreira, y contó con el apoyo técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

Si bien las Evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información se complementó con entrevistas a integrantes y beneficiarios de la intervención.

La evaluación comprendió el período 2012 – 2016 y se desarrolló durante el segundo semestre de 2016.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, quienes brindaron el acceso a la información disponible, así como su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación José Olascuaga, Fernando Sganga y Fernando Siré y el equipo técnico de DGDR.

Las citas textuales extraídas del informe DID se identifican por medio del uso de comillas.

Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Martín Dibarboure
Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Federico Ott
Juan Manuel Lanza
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Fernando Salas
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID, las cuales son realizadas por equipos técnicos de evaluadores externos a la administración e integrantes de AGEV/OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel.(+598-2) 150 int. 8001
Correo electrónico: contacto.agev@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev
Primera Edición, marzo de 2017
Diseño: Cuareim diseño editorial
Fotos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ricardo Antúnez.
Corrección: Belén Panzera
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro
ISSN: 2301-1475
Imprenta:
Depósito legal:



INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir con la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño.

Las Evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Estas evaluaciones utilizan principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes calificados, como equipos técnicos de la intervención, beneficiarios o expertos sectoriales, entre otros. Por esto y los objetivos que se persiguen, se

diferencian de otros tipos de estudios como las evaluaciones de impacto, análisis organizacionales o evaluaciones de eficiencia.

Las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora optimizando tiempo y recursos. Tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones y poseen una duración de cinco meses. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir que las autoridades tomen decisiones con un mayor nivel de información y conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y contribuye a uno de los objetivos de AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Las Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI) son un conjunto de acciones y actividades llevadas adelante por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Tienen como propósito fundamental mejorar las capacidades de las organizaciones del medio rural para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo, apoyando la integración de la organización de productores, trabajadores y otros pobladores rurales a través del financiamiento de equipos multidisciplinarios de asistencia técnica e inversiones.

La intervención está dirigida a organizaciones civiles del medio rural con interés en desarrollar acciones conjuntas con la DGDR enfocadas en el fortalecimiento institucional para el desarrollo rural sostenible.

Los antecedentes particulares inmediatos de la intervención son las acciones de promoción de organización de los sectores social y económicamente más postergados del medio rural y el fortalecimiento de organizaciones con el fin de mejorar su inserción en las cadenas de valor. Dichas acciones se realizaron en el marco del Proyecto Uruguay Rural (PUR), los Convenios Puente¹ y el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (Programa Ganadero – PG).

La convocatoria efectuada por DGDR para la presentación de las Propuestas de Fortalecimiento Institucional se considera como origen de la intervención. Esta estuvo abierta entre el 23 de octubre de 2012 y el 29 de marzo de 2013. Entre marzo y diciembre de 2013 se evaluaron las propuestas. La ejecución se lleva adelante desde inicios de 2014 con fecha de finalización en diciembre de 2016, aunque algunas organizaciones tienen prórroga de ejecución hasta junio de 2017.

El ámbito de acción territorial de la intervención es la totalidad del territorio nacional. Los PFI ejecutados fueron agrupados en las siguientes 5 regiones i) Cuenca Le-

¹ – Convenios bilaterales entre MGAP y organizaciones del medio rural para realizar proyectos que éstas solicitaban. Se establecieron tras la finalización del PUR y significaron apoyos de US\$ 21 millones en convenios entre 2007 y 2011.

chera, ii) Este, iii) Ganadería extensiva del Norte, iv) Sur, y v) Resto del país.

1.1. Objetivos

A nivel de resultados generales, la intervención se propone apoyar a las organizaciones del medio rural mediante el financiamiento parcial de equipos multidisciplinarios de asistencia técnica e inversiones para “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”².

Tres dimensiones son las que estructuran actualmente los objetivos y servicios de la intervención³.

- 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.

La dimensión (i) mejora de procesos socio-organizativos está dirigida a mejorar los procesos socio-organizativos y de gestión de las organizaciones rurales y las competencias de los socios y directivos para analizar y hacer propuestas, llevar a cabo las tareas o responsabilidades asignadas o asumidas en la organización, y comunicar y compartir ideas e información. La dimensión (ii) mejora de calidad y cantidad de servicios refiere a mejorar la calidad y cantidad de los servicios que las organizaciones ofrecen a sus socios. Dicha dimensión tiene un énfasis en lo productivo y propone que mejorando los servicios de las organizaciones se mejora la capacidad productiva de los socios. A través de la tercera dimensión (iii) manejo sostenible de recursos naturales se busca sensibilizar a los productores socios de las organizaciones en cuanto al manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático.

² – Matriz de dimensiones e indicadores de PFI.

³ – Estas dimensiones se definieron en el marco de la evaluación preliminar de resultados de PFI a cargo de OPYPA (setiembre 2016) a fin de lograr un marco analítico de los objetivos de la intervención. Retoman los componentes originales definidos en el diseño inicial de la intervención: 1) Social y de gestión organizativa; 2) Económico-productivo; 3) Recursos naturales.

Cuadro 1: Resumen de la intervención PFI.

Resultados generales	<p>“La intervención tiene como propósito u objetivo apoyar a las organizaciones del medio rural mediante el financiamiento parcial de equipos multidisciplinarios de asistencia técnica e inversiones para “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””*</p>
Resultados específicos	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Productos (bienes y/o servicios)	<p>Propuesta de Fortalecimiento Institucional elaborada por la organización beneficiaria con apoyo económico no reembolsable.</p>

Fuente: Informe de Evaluación DID de PFI. Elaboración en base a la Matriz de Objetivos para la evaluación.

*Matriz de dimensiones e indicadores de PFI.

1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención⁴.

La población potencial de PFI comprende a todas aquellas organizaciones de la sociedad civil vinculadas al desarrollo rural, estrictamente privadas, con personería jurídica, de base territorial y con diversos grados de desarrollo institucional⁵.

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

También son población potencial todas aquellas organizaciones de segundo grado⁶ con necesidad de fortalecimiento para aplicar específicamente en apoyo de organizaciones de base local, menos desarrolladas, mediante la canalización de respaldos técnicos y acompañamiento institucional.

Al momento del diseño de la intervención no existía registro documental de la cantidad de estas organizaciones pasibles de ser beneficiarias de los PFI. No obstante, la intervención estimó la existencia en todo el territorio nacional de entre 300 y 500 organizaciones que cumplían con las características antes detalladas.

Por otra parte, la población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella⁷.

La población objetivo se definió como todas las organizaciones cuyas Propuestas de Fortalecimiento Institucional cumplieran con los requisitos técnicos⁸ requeridos por el llamado realizado. De esta manera, las 174⁹ organizaciones que cumplían con todos los requerimientos tanto organizacionales como técnicos se definieron como población objetivo.

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida. En el caso de esta intervención, la población beneficiaria coincide con la población objetivo, es decir, 174 organizaciones del medio rural efectivamente atendidas.

En su informe preliminar de evaluación de resultados, OPYPA realizó una caracterización de la población beneficiaria de la intervención PFI que se puede observar en la tabla 1.

4 – AGEV–OPP (2014). “Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas”.

5 – DGDR–MGAP, 2012. Convocatoria pública para la presentación de Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable.

6 – Se conocen como organizaciones de segundo grado aquellas organizaciones de mayor tamaño que nuclean en su órbita a otras más pequeñas.

7 – AGEV–OPP (2014). “Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas”.

8 – Dichos requisitos se definieron en la Convocatoria pública de DGDR e incluyen: i) Justificación y coherencia de la propuesta; ii) Balance entre antecedentes y potencialidades de la organización (capital social) en función de la naturaleza de PFI; iii) Capacitaciones coherentes con la propuesta y asociada a resultados esperados medibles; iv) Replicabilidad y potencial de difusión de la propuesta de fortalecimiento institucional; v) Impacto social, productivo, económico, ambiental, etc. de la propuesta; vi) Respaldo efectivo de organizaciones de segundo grado (opcional).

9 – Se presentaron al llamado 207 organizaciones. 178 presentaron propuestas técnicamente aceptables que debieron ser reformuladas debido al recorte presupuestal solicitado para financiar todas las propuestas. Finalmente, 174 organizaciones cumplieron con todos los requisitos. Las 4 organizaciones restantes desistieron de continuar con su postulación.

Tabla 1: Población beneficiaria de PFI. Cantidad de Propuestas de Fortalecimiento Institucional ejecutadas, según estrato y grado de consolidación (2012–2016).

	Estrato	Consolidada	En Consolidación	Incipiente	Total
Nacional		12	2	–	14
Regional	(1) Cuenca Lechera	9	5	8	22
	(2) Este	11	25	4	40
	(3) Ganadería extensiva Norte	2	13	7	22
	(4) Sur	2	15	16	33
	(5) Resto	5	23	15	43
Total		41	83	50	174

(1) Cuenca Lechera: San José, Florida, Colonia, Soriano, Flores.

(2) Este: Lavalleja, Maldonado, Treinta y Tres, Rocha, Cerro Largo.

(3) Ganadería extensiva del Norte: Paysandú, Salto, Artigas, Rivera, Tacuarembó.

(4) Sur: Canelones, Montevideo, Florida y San José.

(5) Resto: Salto, Rivera, Tacuarembó, Artigas, Paysandú, Durazno, Río Negro, San José, Soriano, Colonia, Flores, Florida.

Fuente: OPYPA (2016); Evaluación Preliminar de Resultados de los PFI.

1.3. Recursos asignados

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

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

(45,1%); ii) Programa Desarrollo Productivo Rural (Contrato de Préstamo BID N° 2595/OC–UR) (35,4%); iii) Fondos del Componente 2 del Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y iv) Adaptación al Cambio Climático (Contrato de Préstamo BM 8099–UY) (17,6%). Adicionalmente, y a través de un acuerdo con el Instituto Nacional de la Leche (INALE) (1,9%), se incluye un aporte adicional financiado por esta institución para las organizaciones de este rubro, focalizado en el área de gestión de las organizaciones¹¹.

Con respecto al origen financiero del presupuesto de la intervención, el mismo se divide en dos tipos de fuentes: i) Rentas generales (57,2%) y ii) Endeudamiento externo (42,8%) (BID y BM).

¹⁰ – Dado que la intervención no tiene un presupuesto propio registrado a nivel contable, el presupuesto total de la intervención surge de una estimación realizada en el marco de la evaluación DID.

¹¹ – DGDR–MGAP, 2012. Convocatoria pública para la presentación de propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable.

Cuadro 2: Presupuesto inicial, total y ejecutado de la intervención PFI (en US\$).

Años 2012–2016.

Período	Presupuesto Inicial	Refuerzos de Crédito	Presupuesto Total	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución Presupuestal
2012 – 2016	10.494.772	0	10.494.772	9.359.595	89,2

Fuente: Información presupuestal de intervención PFI (DGDR).

A efectos de tener una referencia de la magnitud del presupuesto de la intervención, se presenta una estimación de cuánto representa en el presupuesto total de la DGDR y en el presupuesto del programa presupuestal 323 en el cual se enmarca. Para el período 2012–2016 el presupuesto de la intervención PFI representa el 14,1% de la Unidad Ejecutora DGDR y el 32,4% del Programa Presupuestal 323.

El cuadro 2 muestra el presupuesto total de la intervención y el porcentaje de ejecución para el período 2012–2016.

1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión de la intervención PFI, en primer lugar (i) se describe el problema que da origen a la intervención (esto es, las necesidades que se buscan satisfacer a partir de sus acciones), en segundo lugar (ii) se plantea la estrategia general propuesta para superar el problema inicial, y luego (iii) se describen los servicios y/o acciones prestados.

Problema que da origen a la intervención

El problema que da origen a la intervención es múltiple. Es conceptualizado a grandes rasgos por las autoridades del MGAP como un déficit persistente en las organizaciones en cuanto a sus capacidades de análisis, de propuesta y de negociación con (y entre) productores agropecuarios, trabajadores rurales y otros pobladores rurales, con el Estado y con otros actores económicos y sociales.¹² Las diferentes carencias a nivel de capacidades de gestión socio-organizacional, gestión administrativo-financiera, articulación con los distintos ámbitos locales o con la institucionalidad pública y los problemas de comunicación con la base social implican

una necesidad de “mejora de los procesos socio-organizativos y de gestión”¹³ de las organizaciones.

Una segunda dimensión del problema son las dificultades que presentan las organizaciones para brindar nuevos servicios de calidad o mejorar los ya existentes, contemplando y reflejando el interés y las necesidades de sus integrantes. Tales dificultades podrían implicar desinterés y un freno en el desarrollo y consolidación de las organizaciones.

Finalmente, un tercer aspecto del problema son las eventuales carencias relacionadas con la capacidad de las organizaciones y sus socios de llevar adelante un manejo adecuado y responsable de los recursos naturales de los que disponen y utilizan para la producción agropecuaria y demás actividades.

Estrategia general

La estrategia adoptada por la intervención para superar tales carencias en la especificidad de cada organización consiste en brindar apoyo financiero y técnico a través del financiamiento de los PFI y el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas que éstos formulen en sus respectivas propuestas y que desarrollen en la fase de ejecución.

Esta estrategia se traduce en acciones impulsadas a nivel central por parte del equipo técnico responsable de la intervención asociadas a planificación, diseño, seguimiento operativo y técnico, y monitoreo y evaluación de avances y resultados.

Por otra parte, a nivel territorial, acciones de difusión, articulación, seguimiento y supervisión por parte de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural del MGAP (ETDR) y del trabajo de los técnicos privados junto a los

¹² – Matriz de dimensiones e indicadores de los Planes de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI).

¹³ – Matriz de dimensiones e indicadores de los Planes de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI).

directivos de las propias organizaciones beneficiarias, tanto en la formulación de las propuestas como en la implementación de los proyectos de fortalecimiento institucional aprobados ante DGDR.

Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, la intervención propone en su diseño la prestación de un producto/servicio para el conjunto de las organizaciones beneficiarias. El mismo consiste en la Propuesta de Fortalecimiento Institucional formulada y ejecutada por la organización beneficiaria en conjunto con técnicos privados contratados con apoyo económico no reembolsable por parte de DGDR para el financiamiento parcial de las actividades y costos asociados al proyecto.

A su vez, la intervención ha definido un conjunto de costos elegibles dentro de los cuales deben enmarcarse las actividades a financiar en cada proyecto. Entre los principales costos elegibles cabe destacar:

- i).** Asistencia técnica (conformación de equipos técnicos multidisciplinarios con base en las organizaciones con capacidades específicas de acuerdo con las actividades a desarrollar y las metas proyectadas).
- ii).** Costos de actividades de capacitación.
- iii).** Inversiones en mejoras de infraestructura y equipamiento institucional o asociativo.
- iv).** Costos de la gestión de proyecto (incluye costos administrativos y de secretaría).
- v).** Actividades para el desarrollo de acciones de promoción territorial, fomento de la participación y generación de capacidades locales.
- vi).** Desarrollo de servicios o emprendimientos institucionales dirigidos a los asociados y/o comunidad local que den sostenibilidad económica a las acciones en el tiempo.
- vii).** Actividades de difusión y/o promoción de tecnologías adaptadas a la producción familiar.
- viii).** Asistencia para facilitar el acceso a la comercialización de la producción.
- ix).** Innovaciones en estructuras y sistemas productivos.
- x).** Actividades de sensibilización en relación a la adaptación al cambio climático y variabilidad climática hacia el medio local: socios, vecinos, escolares, etc.

Finalmente, se lista la secuencia de las principales actividades del proceso de producción del producto/servicio de PFI mediante el cual las organizaciones rurales

acceden al apoyo financiero y ejecutan sus proyectos de fortalecimiento institucional.

- ▶ Elaboración de bases de la convocatoria.
- ▶ Publicación de convocatoria pública.
- ▶ Evaluación de propuestas a cargo del Tribunal de Evaluación.
- ▶ Postulación de organizaciones con sus propuestas de PFI.
- ▶ Redacción de acta final en la DGDR y ajustes para proceso administrativo.
- ▶ Devolución presencial.
- ▶ Reformulación de las propuestas.
- ▶ Aprobación de las propuestas.
- ▶ Firma de 174 contratos individuales entre las organizaciones rurales y DGDR.
- ▶ Control y ajustes para procesos administrativos.
- ▶ Ejecución y seguimiento de proyectos aprobados (subproceso).
- ▶ Conformación de Comité de Seguimiento y Gestión del PFI¹⁴.
- ▶ Selección de Equipo Técnico Privado.
- ▶ Elaboración de plan de actividades (subproceso dentro de cada organización).
- ▶ Ejecución de planes de actividad y seguimiento.
- ▶ Informes de actividad.
- ▶ Rendición de cuentas.
- ▶ Cierre administrativo de Propuestas de Fortalecimiento (hasta 31/12/2016)¹⁵

1.5. Principales aspectos organizacionales

La unidad responsable de la ejecución de la intervención en la DGDR es la División de Fomento y Extensión Rural / Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER).

La estructura organizacional en la que se enmarca la intervención a nivel de DGDR incluye en el nivel de División: i) División Fomento y Extensión Rural (y dependiendo de ella al Departamento de Asistencia Técnica

¹⁴ - Se trata de un ámbito establecido formalmente para el diálogo, trabajo y toma de decisiones en cada PFI. Cada comité está integrado por representantes del Equipo Territorial de Desarrollo Rural (ETDR), representantes del Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER), representantes de la DGDR-MGAP, representantes de la organización beneficiaria, y eventualmente de los equipos técnicos privados contratados por cada organización.

¹⁵ - En el transcurso de la evaluación DID se decide en la DGDR prorrogar hasta junio 2017 el cierre de los PFI en curso.

y Extensión Rural – DATER), y ii) División Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial. La primera, a través de DATER, es quien lidera el diseño y ejecución de la intervención a nivel central. La segunda, a través de los 21 Equipos Territoriales de Desarrollo Rural, es responsable del seguimiento de la ejecución de la intervención a nivel territorial.

Es decir, la intervención combina una estructura organizacional a nivel central y a nivel territorial de forma descentralizada, con lo cual asegura presencia en todo el territorio nacional.

En la figura 1 se presentan los diferentes actores que participan en la intervención y un esquema conceptual de su relación para la concreción del producto final PFI.

En el primer nivel de actores se ubica MGAP–DGDR (nivel sectorial estratégico). En un segundo nivel figuran dos divisiones dependientes de DGDR: Fomento y Extensión Rural, y Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial. De la primera depende el Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER), mientras que de la segunda dependen los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR). Este es el nivel técnico-operativo que lidera la gestión de la intervención y su seguimiento a nivel central y territorial. Finalmente, el tercer nivel de actores nuclea a las organizaciones beneficiarias junto

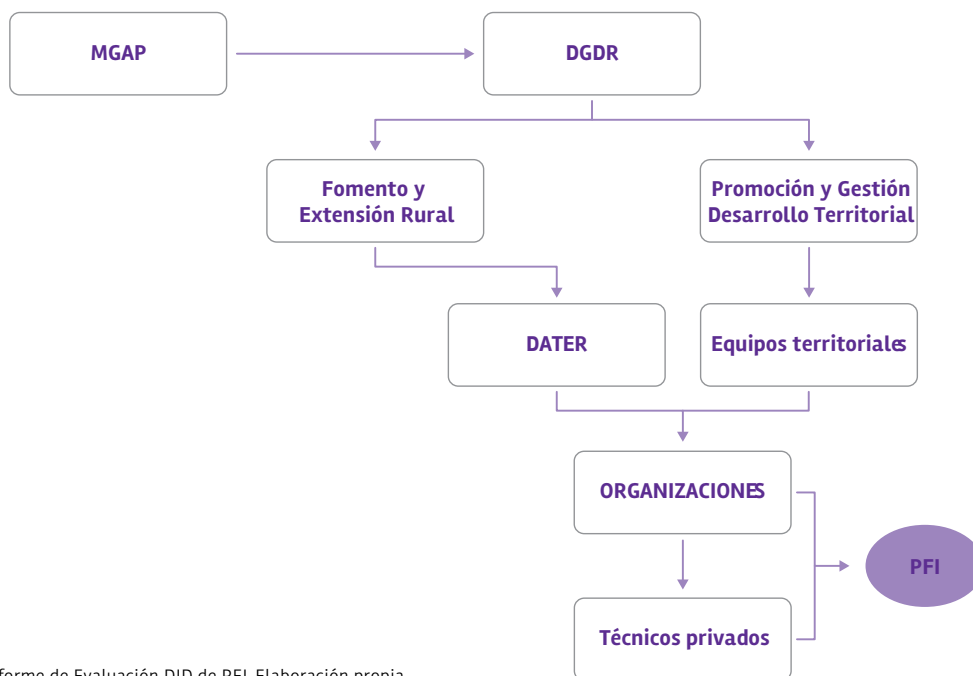
a los técnicos privados contratados. Se trata del nivel implementador de los proyectos de fortalecimiento institucional ejecutados.

Las funciones de cada uno de estos cuatro actores y niveles organizacionales de la intervención se describen brevemente a continuación.

DGDR: i) Responsable de definición de la política pública de desarrollo rural como marco de política, ii) Dispone fondos para la ejecución de los 174 PFI a través de cuatro fuentes de financiamiento, iii) Pone a disposición estructura funcional y de apoyo administrativo, RRHH, financiero-contable, área de información, seguimiento y evaluación, y comunicaciones, iv) Integra el Comité de Evaluación de propuestas.

División Fomento y Extensión Rural (Departamento de Asistencia y Extensión Rural – DATER): i) Unidad responsable del diseño, seguimiento de ejecución, supervisión técnica y evaluación de la intervención, ii) Integra el Comité de Evaluación de propuestas, iii) Coordina acciones para la ejecución y seguimiento de PFI con las organizaciones beneficiarias y los Equipos Territoriales, iv) Ejecuta procesos de seguimiento administrativo de los PFI, v) Supervisa avance de los proyectos y realiza seguimiento y control de la ejecución de la totalidad de los PFI.

Figura 1: Actores que participan en la intervención.



Fuente: Informe de Evaluación DID de PFI. Elaboración propia.

División Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial / Equipos territoriales de Desarrollo rural (ETDR):

i) Difusión del alcance de la iniciativa entre población potencial y articulación con las organizaciones y técnicos privados que expresan interés en la intervención en la etapa de formulación de propuestas, ii) Integra el Comité de Evaluación de propuestas, iii) Devolución presencial a organizaciones postulantes iv) Seguimiento de las actividades de ejecución de los 174 PFI en coordinación con las propias organizaciones beneficiarias y los equipos técnicos privados contratados.

Organizaciones beneficiarias y Técnicos Privados contratados: i) Formulación de propuestas, ii) Participación en Comités de Seguimiento y Gestión, iii) Ejecución de los PFI.

En relación al personal asignado a la intervención se pueden diferenciar dos niveles: i) a nivel central; ii) a nivel territorial.

A nivel central, la División de Fomento y Extensión Rural es dirigida por un Encargado quien supervisa y coordina la gestión de 15 personas. La estructura de la División se compone de tres Departamentos: i) Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER), ii) Comunicaciones Rurales, y iii) Registro de Productores Familiares. La intervención, a nivel central, es ejecutada por ocho técnicos nucleados en DATER, quienes cuentan con diferente formación profesional, diferente modalidad de contratación y diferentes tareas, dedicando alrededor del 50% de su tiempo a la intervención. Los técnicos DATER cumplen funciones de gestión, monitoreo y seguimiento de los PFI, coordinando y supervisando actividades de desarrollo a nivel territorial con los ETDR.

A nivel territorial, existen 21 Equipos Territoriales de Desarrollo Rural dependientes de la División de Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial, conformados por 68 funcionarios entre técnicos territoriales y administrativos. Estas personas dedican cerca del 40% de su tiempo al PFI. Complementariamente, la intervención es ejecutada por 260 técnicos privados en territorio que realizan un total de 375 funciones técnicas. Estos técnicos privados son contratados por las 174 organizaciones beneficiarias como equipo técnico para la formulación de la propuesta y la realización del plan de actividades presentado y aprobado en cada PFI. Los técnicos contratados por las organizaciones deben estar registrados en el Registro de Técnicos Privados de la DGDR y ser habilitados para el llamado puntualmente.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, se pueden clasificar en dos niveles: i) en territorio con la organización beneficiaria, y ii) internos en la División responsable de la intervención.

Para la ejecución de los PFI en territorio participan directamente la organización beneficiaria, los equipos técnicos privados y los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural.

Como mecanismos de coordinación en el territorio se definieron dos instrumentos principales: i) Comités de Seguimiento y Gestión que funcionan periódicamente con el fin de realizar el seguimiento a los Acuerdos de Gestión y plan de actividades de cada uno de los 174 PFI ejecutados; ii) la participación en la gestión del proyecto de la DGDR-MGAP a nivel central para la implementación, seguimiento y evaluación de las actividades que se documentaron en acuerdos de gestión de cada PFI. En cada acuerdo de gestión se estableció el rol, comunicaciones y responsabilidades de cada una de las partes.

Internamente en la División de Fomento y Extensión Rural se coordina con la División de Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial para la organización y disposición de los 21 ETDR en las oficinas territoriales de MGAP. Adicionalmente, cada mes se realiza una reunión de coordinación y puesta a punto de las actividades y proyectos en curso. En esta reunión participa el Encargado de División de Fomento y Extensión Rural y todos los integrantes del equipo DATER.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil la presentación de los resultados de la evaluación de PFI, los mismos serán presentados siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: Diseño, Implementación y Desempeño.

2.1. Diseño

En primer lugar, los objetivos de la intervención son consistentes con el lineamiento estratégico N°4 del MGAP (“Desarrollo rural inclusivo y cadenas de valor”) y con el objetivo estratégico de la DGDR vinculado al fortalecimiento de la organización de productores y asala-



riados rurales. También se observa consistencia de los objetivos de la intervención con los objetivos programáticos del programa presupuestal 323 Cadenas de valor motores de crecimiento en el cual se enmarca.

Los objetivos de la intervención están alineados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N°8 “Trabajo decente y crecimiento económico” de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, la identificación del problema que pretende resolver esta intervención (junto con otro conjunto de intervenciones) se da a partir de aprendizajes de las experiencias de los programas y planes que se han desarrollado con anterioridad por parte del MGAP¹⁶. La identificación del problema surge también como respuesta a la demanda de la ciudadanía, representada a través de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) que le hizo llegar a las autoridades de DGDR el planteamiento surgido de los productores a través de las sociedades de fomento rural.

Partiendo de esta base se dispuso de una importante acumulación de conocimiento sectorial que aportó de manera sustantiva al diagnóstico de las necesidades ge-

¹⁶ – Fundamentalmente el Proyecto Uruguay Rural (PUR), el Programa Ganadero (PG), el Programa de Producción Responsable (PPR) y el Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR), así como de estudios e informes realizados por especialistas en el tema.

nerales de las organizaciones y los problemas a resolver previo al PFI.

No obstante, esta identificación adecuada del problema y necesidades generales de las organizaciones del medio rural en materia de fortalecimiento institucional tuvo como limitación en el diseño inicial el hecho de basarse en un diagnóstico parcial de las necesidades específicas de cada una de las organizaciones potencialmente beneficiarias. Esto explica la decisión de hacer una convocatoria que tuviera las características y flexibilidad necesarias para poder reunir las especificidades de cada organización enmarcadas dentro de las necesidades detectadas a nivel más macro.

En tercer lugar, con relación a la cuantificación y caracterización de población potencial y su vínculo con el problema identificado, se observa una definición precisa de los criterios de elegibilidad de organizaciones postulantes a la convocatoria. No obstante, dado que el diagnóstico inicial poblacional fue parcial, no se sabía la cuantificación de población potencial con exactitud. Tampoco se conocía exhaustivamente el perfil de esta población o no se tenía sistematizada la información que algunos técnicos territoriales o autoridades de la intervención podrían tener acerca del número de socios de las organizaciones, rubros productivos o áreas de actividad, regiones prioritarias con mayores carencias a atender, necesidades específicas de las organizaciones,

ni estadísticos o parámetros que permitieran acercarse a una caracterización de la misma.

Con relación a la población objetivo, se estimó inicialmente en 80 organizaciones. Posteriormente a la convocatoria y tomando en cuenta que 178 propuestas eran técnicamente viables (de 207 propuestas presentadas), las autoridades de la intervención decidieron aceptarlas en su totalidad¹⁷: 174 organizaciones. Esta fue una decisión importante a nivel de diseño ya que la opción de financiar solo las 80 mejores propuestas hubiera implicado dejar de lado propuestas de organizaciones con necesidades manifiestas (en sus propuestas) sin atender. Se entiende que la decisión fue oportuna, ya que atender a toda propuesta técnicamente viable según los criterios estipulados por la intervención aumentaba la cobertura y la población atendida. Además de esto, se tuvo en cuenta que en ese momento la intervención era la única que tenía previsto atender necesidades de fortalecimiento institucional en el abanico de planes y programas del MGAP¹⁸.

En cuarto lugar, la estrategia general de la intervención es adecuada para abordar el problema identificado y sus principales dimensiones así como para el trabajo con organizaciones del medio rural que muestran un déficit persistente de organización y gestión de procesos y que requieren ser fortalecidas institucionalmente para desarrollar sus servicios a socios y actores interesados. La valoración de adecuación de la estrategia se sostiene en: i) integralidad de los aspectos que se propone fortalecer en las organizaciones; ii) financiamiento de proyectos individuales que reflejan las necesidades específicas de cada organización para abordarlas de acuerdo con una estrategia ad hoc para cada una de ellas; iii) estrategia operativa adecuada (convocatoria única, general, de alcance nacional, acorde a la demanda; rol de los ETDR del MGAP en la tarea de difusión y seguimiento de la ejecución de PFI; Comités de Seguimiento y Gestión).

En quinto lugar, con respecto a la teoría del cambio (relaciones de causalidad entre los servicios generados,

los resultados de corto plazo y los de mediano y largo plazo) se constatan distintos grados de coherencia entre los objetivos. Al analizar los objetivos planteados se evidencia que las dimensiones del problema se iden-

¹⁷ - De las 178 organizaciones con propuestas técnicamente viables, 4 de ellas desistieron de continuar con su postulación.

¹⁸ - (AGEV-OPP) 2016. Informe de Evaluación DID de PFI. Cap.2, 2.1., pág.52.

tificaron y enfocaron de manera adecuada y oportuna desde la DGDR y que se expresaron adecuadamente en la estrategia, objetivos y servicios de la intervención. Sin embargo, el hecho de que 8 de los 10 objetivos responden a la dimensión “procesos socio organizativos y de gestión” y las dimensiones “calidad y cantidad de los servicios que ofrecen a sus socios” y “manejo sustentable de los recursos naturales” tengan cada una un solo objetivo revela que la intervención ha puesto diferentes énfasis a nivel de objetivos en la primera dimensión (ver objetivos en cuadro 1).

Una primera limitación en la teoría del cambio de la intervención es que los objetivos formulados como resultados de corto plazo enuncian principalmente resultados de mediano y largo plazo. Fortalecer procesos organizativos, promover participación y democracia institucional y valores de solidaridad, desarrollo económico con justicia social e inclusión social, son ciertamente resultados de largo plazo.

Una segunda limitación se da en los objetivos asociados a la dimensión vinculada al manejo sostenible de los recursos naturales y adaptación al cambio climático. Esta dimensión responde principalmente a otros objetivos y líneas de acción que impulsa MGAP y se observa una menor vinculación con objetivos de fortalecimiento institucional de organizaciones. A su vez, las actividades relacionadas a esta dimensión pueden verse más directamente dirigidas a los predios de los socios de las organizaciones y no a las organizaciones en sí mismas.

Finalmente, en sexto lugar, respecto a planificación, monitoreo y evaluación se observa una planificación operativa anual general por parte del nivel central responsable de la intervención aunque con un nivel de detalle operativo cuya precisión se podría mejorar. También se observa la existencia de indicadores efectivos para hacer el control de ejecución a nivel de producto de los PFI individualmente, pero no a nivel agregado. Además, si bien se dispondrá de datos para evaluar resultados al final de la intervención no es posible disponer de ellos para su monitoreo. De las dimensiones, variables e indicadores definidos a nivel de matriz de resultados, no estaba previsto relevar ningún dato durante el transcurso de la intervención. Por este motivo el registro general de avance se ve limitado. Ello se muestra como una oportunidad de mejora a considerar a nivel de diseño. No obstante, sí se tiene registro metódico de la ejecución financiera de cada PFI.

2.2. Implementación

En primer lugar, en relación a la estructura organizacional y funciones de la unidad responsable de la intervención, ambas resultan adecuadas de acuerdo con la estrategia operativa definida por la intervención.

La estructura organizacional tiene como virtud principal la combinación del nivel central y territorial que involucra cuatro niveles de actores intervinientes cuyas funciones están adecuadamente delimitadas a nivel conceptual: i) DGDR, ii) DATER, iii) ETDR, y iv) Organizaciones y Técnicos Privados contratados, lo que facilita el despliegue territorial del servicio.

La principal limitación que presenta el diseño de la estructura funcional para ejecutar la intervención es que los técnicos especializados de DATER asumieron tareas administrativas y operativas que insumen gran parte de su tiempo. También se observa una dificultad adicional en la coordinación de funciones y tareas operativas entre DATER y los 21 ETDR desplegados en el territorio nacional en las oficinas territoriales de MGAP (se amplía a continuación en mecanismos de coordinación interna).

En segundo lugar, respecto a dotación de personal y perfiles de cargo, la intervención tiene un equipo compuesto por profesionales, técnicos y personal con acumulación sectorial, capacitado, estimulado y con gran disposición personal y de trabajo en equipo para llevar adelante las tareas requeridas. No obstante, se observa escasez de perfiles administrativos, lo cual recarga a quienes deben conducir la estrategia general y gerenciar la intervención con tareas de corte administrativo que en ocasiones quitan valor a su tiempo laboral.

La documentación de soporte de la estructura funcional de la intervención no está completa. Si bien existen los términos de referencia (TDR) de cada cargo, no hay descripción de puestos o tareas a nivel central para puestos clave y determinantes en el Equipo DATER y ETDR. Es un obstáculo para el equipo no contar con descripciones de puesto formalizadas, procesos clave, descripción de productos a alcanzar y mecanismos de coordinación protocolizados y documentados. Esta carencia obliga a un desgaste importante del Equipo DATER y los Técnicos Territoriales a una supervisión más directa, a un análisis más detallado y pormenorizado de cada documento, lo que, además de insumir mucho tiempo operativo, no siempre es posible de realizar. Esto finalmente podría condicionar la eficiencia y/o calidad de los PFI en cada

organización quedando sujeto estrictamente al trabajo realizado por los miembros de las organizaciones y los equipos técnicos privados.

La heterogeneidad de los vínculos contractuales del equipo executor de la intervención es un punto a considerar, sobre todo en los Técnicos Territoriales quienes son contratados en gran parte por fuentes de financiamiento internacional (BID, BM) con contrato a término, lo que podría afectar eventualmente el compromiso, rotación o identificación con el PFI y demás tareas que les competen.

En tercer lugar, los mecanismos de coordinación empleados por la intervención se dan a dos niveles: i) interno y ii) externo.

A nivel interno, el instrumento clave en el marco de la estrategia de cogestión, que involucra a todos los actores para la ejecución de los PFI en territorio, es el Comité de Seguimiento y Gestión. Dicho espacio de coordinación y gestión conjunta ha funcionado adecuadamente y tiene una muy buena valoración de todos los actores involucrados consultados en el trabajo de visitas y entrevistas realizado en la evaluación DID. No obstante, al igual que otros instrumentos de gestión y soporte, los Comité de Seguimiento y Gestión cuentan con la oportunidad de mejora de documentar su proceder, periodicidad de trabajo y precisión de registros.

Dado que la unidad responsable de la intervención es DATER y los Equipos Territoriales que despliegan los servicios de la intervención en el territorio dependen de otra División, existe un escaso margen para su organización y supervisión. Esto implica la posibilidad de descoordinaciones, falta de alineación o comprensión con objetivos generales y filosofía de la intervención.

A nivel externo, en lo que respecta a la coordinación interinstitucional, la intervención coordina acciones con varias organizaciones a nivel nacional y local (Mesas de Desarrollo Rural como espacio de diálogo, INALE, Instituto Nacional de Colonización, gobiernos locales, institucionalidad pública agropecuaria local y otros organismos del Estado) con acciones en el medio rural. En términos generales, la articulación interinstitucional de la intervención con este conjunto de actores se muestra adecuada, aunque la frecuencia de las coordinaciones está sujeta muchas veces a un criterio puntual esporádico de vínculos y no a una planificación continua de acciones conjuntas.



Finalmente, en cuarto lugar, en cuanto al análisis de los procesos de producción, en líneas generales se valora como adecuado en función de la secuencia de actividades, objetivos de la intervención y asignación de responsabilidades, existiendo oportunidad de mejora en algunas tareas operativas y administrativas que parecen ser cuellos de botella en el proceso general. Cabe destacar que ni el proceso general de producción de PFI ni la asignación de responsabilidades asociadas al mismo fueron documentados por la intervención¹⁹.

Haciendo una evaluación más detallada de las actividades, es importante destacar tres aspectos positivos en el proceso de PFI que surgen de entrevistas y visitas realizado en el marco de la Evaluación DID: i) la calidad del trabajo en la actividad de devolución a las organizaciones y la oportuna comunicación al momento de solicitar que reformularan sus propuestas, ii) el funcionamiento dinámico de los Comités de Gestión y Segui-

miento de cada PFI, y iii) la flexibilidad en los planes de actividad de cada PFI.

En el análisis detallado del proceso también se pudo constatar, a través de las entrevistas, que existieron dos puntos críticos en todo el proceso: i) el momento de reformulación de las propuestas, y ii) el control y ajuste para ejecución del proceso administrativo.

2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención al logro del propósito y de sus principales servicios a través de indicadores básicos que se pudieron relevar a tales efectos. En segundo lugar, se analiza la cobertura efectiva que viene alcanzando el programa, y en tercer lugar, se presentan algunos resultados a nivel del desempeño financiero, fundamentalmente referido a la eficiencia del programa.

¹⁹ - El proceso de producción fue documentado en la elaboración del capítulo 1 de Evaluación DID de PFI mediante diagrama de flujo y descripción de secuencia de actividades del mismo.

2.3.1. Desempeño a nivel de resultados y productos²⁰

El juicio global sobre logros de la intervención PFI a nivel de resultado general es que se trata de un apoyo sustantivo para muchas organizaciones del ámbito rural de todo el país, fundamentalmente en organizaciones incipientes o en vías de consolidación que contienen en buena medida a un segmento clave de la población rural.

También cabe señalar que los PFI tuvieron diferente incidencia en el fortalecimiento de las organizaciones según su grado de consolidación. Los actores entrevistados coincidieron en que los proyectos de fortalecimiento institucional han sido muy importantes para las organizaciones incipientes. Este tipo de organizaciones tuvieron la oportunidad de acceso e instrumentación de la política y recursos de Desarrollo Rural, así como el asesoramiento técnico organizacional que les eran necesarios.

Las organizaciones en proceso de consolidación tuvieron en el PFI la oportunidad de finalizar su proceso de estructura institucional, de generar espacios de encuentro con los socios, la posibilidad de seguir mejorando los servicios que ya prestaban y brindar nuevos que se desarrollaron en el marco de las actividades previstas por su proyecto.

Por su parte, las organizaciones consolidadas vieron en general en los PFI una oportunidad de obtener recursos para completar algunos proyectos en curso o desarrollaron nuevos que, en algunos casos y luego de las re-

formulaciones, co-financiaron con presupuesto propio. En base a las entrevistas realizadas en el marco del trabajo de campo de la Evaluación DID de PFI, se constató la conformidad por parte de los técnicos territoriales y privados consultados, al indicar que se estaban alcanzando los objetivos de la intervención de fortalecimiento institucional de organizaciones rurales. Desde el diseño de cada propuesta, pasando por su ejecución y evaluación, las organizaciones se vieron en general fortalecidas, generando capacidad interna para poder postular a otros proyectos y fondos comprendidos en la política de Desarrollo Rural. De todas formas, la información disponible no permite cuantificar el efecto de la intervención sobre los distintos tipos de organizaciones rurales.

Esto constituye una fuente de motivación a la participación y mejora continua para los colectivos rurales. La intervención aportó como factor diferencial la promoción de nuevas formas de trabajo, participación, organización y construcción desde una óptica de trabajo en equipo.

En cuanto al desempeño a nivel de productos, observamos que 162 de las 174 organizaciones que empezaron la ejecución de sus PFI los han culminado o lo hará al cierre en junio 2017. Esto equivale a algo más del 93%, lo que es en sí mismo un éxito de la intervención a nivel agregado en cuanto a la capacidad de ejecución de los productos que brindó a las organizaciones beneficiarias. El detalle de la ejecución a nivel de producto se observa en la tabla 2. El tercer desembolso se ha cumplido sin retraso en mayor medida entre las organizaciones consolidadas (44%). También se observa que aquellos que en mayor medida tuvieron retrasos en su tercer

Tabla 2: Ejecución de PFI en organizaciones beneficiarias según grado de consolidación institucional y nivel de avance de su PFI (período 2012–2016) (en %).

Organizaciones	Consolidadas	En consolidación	Incipientes	Cantidad de PFI
Con 3er desembolso recibido	44%	34%	35%	61
Con retraso en 3er desembolso	47%	58%	63%	101
No terminarán sus PFI	9%	8%	2%	12
Sub Total	100%	100%	100%	174

Fuente: Informe de Evaluación DID de PFI. Elaboración propia.

²⁰ – En términos de resultados, a nivel de propósito de la intervención, la evaluación DID no dispuso de información cuantitativa para reportar logros y aportes a este nivel de objetivos, pero sí a nivel de productos. Los juicios globales de desempeño surgen de evidencias de orden cualitativo y de valoraciones del equipo evaluador al respecto.

desembolso fueron las organizaciones en consolidación o incipientes (58% y 63% respectivamente), mientras que el 47% de las consolidadas tuvieron retrasos. Es un dato destacable que 101 de 174 organizaciones beneficiarias tuvieron algún tipo de retraso en su desembolso (58%), lo que se entiende como un desvío importante en la transferencia financiera a las organizaciones beneficiarias.

2.3.2. Cobertura

El análisis de cobertura relaciona la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos y las poblaciones potencial y objetivo de la intervención.

Partiendo de la base de que la población potencial de la intervención se estimó entre 300 y 500 organizaciones, la cobertura estuvo entre el 35% y el 58% de aquellas pasibles de ser beneficiarias. Esta es una cobertura importante si se toma en cuenta que se llegó a todos los departamentos del país sin excepción (aunque con marcadas diferencias por departamento, como se verá a continuación) con una intervención que desde el punto de vista de las características de la población a atender (organizaciones) es innovadora.

Si analizamos la distribución de beneficiarios por departamento, se observa que algunos de ellos se vieron claramente más beneficiados que otros en cantidad de PFI ejecutados. Canelones, Cerro Largo, Salto y San José²¹ han sido los departamentos con más proyectos, en cambio en Río Negro, Durazno, Soriano y Flores se realizaron muy pocos. Vale aclarar que en los departamentos de Río Negro, Durazno y Soriano no se implementó el Programa Uruguay Rural, antecedente directo de esta intervención.

Cuadro 3. Cobertura. Beneficiarios efectivos/Población potencial y objetivo.

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios efectivos	% de Beneficiarios respecto a Población Potencial	% de Beneficiarios respecto a Población Objetivo
2014–2016	300–500	174	174	35%–58%	100%

Fuente: Informe de Evaluación DID de PFI.

²¹ – Se dejó de lado en el análisis a Montevideo, ya que en este departamento reside la mayor parte de las organizaciones de carácter nacional con integrantes de diferentes departamentos.

Al hacer una mirada regional, se observa que la región de Ganadería extensiva del Norte es la de mayor participación en la intervención (29,9%) mientras que la de menor participación (sin considerar la categoría Resto del país) fue la región Sur (17,8%).

2.3.3. Desempeño financiero

En este apartado se analiza el desempeño financiero de la intervención en tres aspectos principales: i) Procedimiento administrativo-financiero de las transferencias de fondos a las organizaciones beneficiarias, ii) Análisis de eficiencia, iii) Datos de ejecución presupuestaria anual por fuente de financiamiento.

i) El procedimiento es similar a lo habitual en transferencias de subsidios no reembolsables de unidades ejecutoras a beneficiarios, y administrativamente el mecanismo es transparente, aunque excesivamente burocrático. Si bien el proceso de transferencia de recursos cumple los lineamientos generales de desembolsos del sector público, corresponde señalar dos observaciones que surgieron del trabajo de visitas y entrevistas realizadas en el marco de la evaluación.

a. Algunos retrasos en desembolsos.

Las causas de estos retrasos son variadas e incluyen factores tales como demoras en conformación de cuentas bancarias de origen y de destino de los desembolsos; demoras en entrega de la documentación en las rendiciones de cuentas por parte de las organizaciones, atrasos asociados a que la documentación presentada por las organizaciones no cumplía con exigencias formales y requirió que la misma se corrija y vuelva a ser enviada, complejidad administrativa en el proceso entre la autorización de desembolsos por parte de DATER (memos) y

la efectiva liberación de fondos desde la División Financiero-Contable de DGDR, y eventuales restricciones de cupos financieros del mes en que se realizan las transferencias.

b. Complejidad administrativa de las rendiciones de cuentas en cada uno de los informes de cumplimiento de avance de las actividades previstas en cada PFI ejecutado.

ii) El análisis de eficiencia (relación insumo-producto) se ve limitado dada la heterogeneidad de los proyectos de fortalecimiento institucional (diferentes escalas, tipo de gastos, etc.) que invalidan la comparación entre los recursos que insumen cada uno y los logros que obtienen.

iii) En relación al tercer aspecto de desempeño financiero, la tabla 3 muestra un comportamiento similar entre las ejecuciones de los montos correspondientes a las fuentes de financiamiento Fondo de Desarrollo Rural y PDPR-BID. Esta comienza con importantes desembolsos y luego va gradualmente decreciendo hacia 2016. La ejecución presupuestaria anual en el caso de la fuente DACC-BM muestra un descenso significativo de 2014 a 2015, volviendo a aumentar ligeramente hacia 2016. La tabla también muestra que se desconoce por parte de División Financiero-Contable de DGDR el detalle de la ejecución de los fondos aportados por INALE. A pesar de ser montos más pequeños en comparación a las restantes fuentes de financiamiento, no deja de observarse que debiera superarse para futuras convocatorias en las que se incluya a INALE como organismo financiador.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, éstas se agruparán en relación a: Diseño, Implementación y Desempeño.

3.1. Diseño

Los objetivos de la intervención son consistentes con el lineamiento estratégico N°4 del MGAP (“Desarrollo rural inclusivo y cadenas de valor”) y con el objetivo estratégico de la DGDR vinculado al fortalecimiento de la organización de productores y asalariados rurales. La intervención propone una teoría del cambio adecuada en términos generales, aunque es discutible la inclusión de la dimensión referida al “Manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático de sus socios”. A su vez, los objetivos formulados como resultados específicos enuncian principalmente resultados de mediano y largo plazo. En tal sentido se realizan dos recomendaciones. En primer lugar, revisar la pertinencia de la citada dimensión y su articulación con los objetivos de la intervención que refieren al fortalecimiento institucional. Se sugiere que el componente de recursos naturales se aborde en otro tipo de intervenciones que el MGAP impulsa dentro de esta línea. En segundo lugar, se recomienda diferenciar

Tabla 3: Ejecución presupuestaria anual de la intervención PFI por fuente de financiamiento (período 2012-2016) (en USD).

Fuente de financiamiento	Ejecución 2013	Ejecución 2014	Ejecución 2015	Ejecución 2016 (28-09-16)	Ejecución acumulada al 28-09-16
FDR	1.486.947	1.129.551	634.769	0	3.251.294
PDPR - BID	0	1.541.644	645.440	512.771	2.699.855
DACC - BM	0	876.721	230.976	281.673	1.389.370
INALE	-	-	-	-	-
Totales	1.486.974	3.547.916	1.511.185	794.444	7.340.519

Fuente: Informe de Evaluación DID de PFI. Información presupuestal de intervención PFI (DGDR).

los objetivos de corto plazo de los objetivos de mediano y largo plazo, ya que las actividades para la concreción de los mismos tienen alcances y tiempos diferentes.

Si bien existía una identificación general de las necesidades de las organizaciones, no se sistematizaron las especificidades de cada una. El diagnóstico inicial de la población potencial en términos de sus características y necesidades ha sido parcial en cuanto a captar la especificidad de perfiles y requerimientos de cada una de las organizaciones potencialmente beneficiarias de la intervención. Se recomienda: i) profundizar en la sistematización de las necesidades específicas de las organizaciones que componen la población potencial y ii) realizar un mejor dimensionamiento de la demanda en base a una cuantificación y caracterización más exhaustiva de las organizaciones del medio rural, su perfil, sus necesidades, etc.

La focalización realizada contempla organizaciones de diversa índole del medio rural. Si bien se tuvieron en cuenta criterios específicos de elegibilidad al momento de evaluar las propuestas, el diseño de PFI contempla de forma general las especificidades de las diferentes organizaciones que se podrían presentar. Se recomienda: i) profundizar en los criterios de segmentación (como grados de consolidación, región, rubro productivo, tamaño, etc.) en base a la información recabada en la etapa de diagnóstico y a las experiencias de la presente intervención, para brindar eventualmente apoyos diferenciales según los tipos establecidos y ii) evaluar la aplicación de algún mecanismo de rápido diagnóstico sobre la madurez de la organización (ejemplo Modelo de Madurez) y, en función de los resultados, definir el apoyo que se le pueda brindar.

La intervención cuenta con un sistema de indicadores para su monitoreo. No obstante esto, la información para la medición de algunos aspectos de gestión y resul-

tados a nivel agregado de la intervención es insuficiente. Existe un monitoreo en base a desembolsos y ejecución a nivel central pero no a nivel de actividades. Cada PFI define sus indicadores de gestión de manera autónoma. Se recomienda: i) establecer una matriz de indicadores adecuada y definir los procesos para su medición (en base al sistema de indicadores actual) y ii) contar con un sistema de información que permita visualizar el avance de los diferentes PFI en función de actividades.

3.2. Implementación

La intervención tiene un equipo compuesto por profesionales, técnicos y personal capacitado, estimulado y con gran disposición personal y de trabajo en equipo para llevar adelante las tareas requeridas. No obstante, los técnicos especializados de DATER asumieron tareas administrativas y operativas que insumen gran parte de su tiempo. Se sugiere i) identificar tareas administrativas que se requieren para el diseño, ejecución y evaluación de los PFI, y ii) analizar la posibilidad de descentralizar estas tareas en equipos territoriales en los casos que se cuente con recursos disponibles, o contar con puestos administrativos a nivel central con vínculo directo en territorio (ya sea dentro o fuera del Equipo DATER).

Si bien las funciones y responsabilidades de cada uno de los niveles de la organización se definieron y se conocen por cada actor involucrado en el proceso de producción de PFI, la documentación de soporte de la estructura funcional de la intervención no está completa. Si bien existen los TDR de cada cargo, no hay descripción de puestos o tareas a nivel central para puestos clave y determinantes, como el Equipo DATER y ETDR. Se sugiere: i) diseñar perfil de técnicos del equipo DATER y ETDR según el puesto en el que se desempeña que incluya el objetivo de la función, competencias y habilidades necesarias, mecanismos de coordinación y reporte, y ii) elaborar la descripción de puestos de trabajo para los técnicos privados y analizar la posibilidad de sugerir contratos y productos de entregables para las organizaciones.

La estructura descentralizada con los 21 ETDR difundiendo e impulsando la iniciativa PFI en los territorios y facilitando y articulando el seguimiento y gestión de la ejecución de los proyectos aprobados en cada departamento es una virtud de la estructura organizacional en que se enmarca la intervención. Ahora bien, dado que la unidad responsable de la intervención es DATER y los Equipos Territoriales dependen de otra División, existe



un escaso margen para su organización y supervisión. Esto implica la posibilidad de descoordinaciones, falta de alineación o comprensión con objetivos generales y filosofía de la intervención, etc. Se recomienda: i) Evaluar la posibilidad de definir la asignación de tareas y tiempo dedicado a cada intervención, mecanismos de coordinación, supervisión y evaluación directa sobre los Técnicos Territoriales, ii) Establecer instancias de retroalimentación desde el trabajo de campo hacia la coordinación central.

Se destaca el Comité de Seguimiento y Gestión como herramienta clave en el marco de la estrategia de co-gestión. Este espacio funcionó correctamente y fue bien valorado por las organizaciones y los responsables de la intervención como ámbito fundamental que dinamizó la ejecución atendiendo la particularidad de cada proyecto. No obstante, se detectó como oportunidad de mejora definir una mejor sistematicidad y formato de los reportes de lo acordado en dichos comités, de modo de tener información agregada y cuantitativa. Se recomienda: i) mantener esta herramienta de gestión que ha demostrado su utilidad y ha sido valorada de manera positiva por todas las partes involucradas, y ii) generar un formato estandarizado e informatizado de relevamiento de datos y reporte de resultados de la gestión de cada proyecto.

3.3. Desempeño

En cuanto al desempeño de la intervención PFI a nivel de resultado general, las evidencias indican que se trata de un apoyo sustantivo para muchas organizaciones del ámbito rural de todo el país, fundamentalmente en organizaciones incipientes o en vías de consolidación. De todas formas, la información disponible no permite cuantificar el efecto de la intervención sobre los distintos tipos de organizaciones rurales.

Al momento de la evaluación se conoce que el 93% de los PFI van a finalizar sus proyectos. Esto representa un importante logro en términos de ejecución. No obstante, más de la mitad de las organizaciones tuvieron algún retraso en la ejecución de sus proyectos y una proporción menor no los culminó. Si bien se conocen estos datos globales de ejecución, no existe un análisis de los procesos que permita conocer las razones de unos y otros resultados. Se recomienda profundizar en el análisis de procesos de esta primera edición de PFI para conocer factores, procesos y prácticas de trabajo que permitan comprender las razones de las ejecuciones dispares.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int 8001
contacto.agev@opp.gub.uy
www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev

