



1 años IOE
Oficina de Evaluación Independiente
2003-2013 Rendición de cuentas y aprendizaje para mejorar los medios de vida rurales

República Oriental del Uruguay

Proyecto Uruguay Rural

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE UN PROYECTO



Noviembre de 2013



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Oficina de Evaluación Independiente

República Oriental del Uruguay

Proyecto Uruguay Rural

Evaluación de los resultados de un proyecto

**Noviembre de 2013
Informe No. 3182-UY
Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**

Fotos de actividades apoyadas por el Proyecto Uruguay Rural

Portada: Productos frescos se empacan para una empresa privada en Montevideo.

Dorso de la portada: Beneficiaria empaca huevos frescos en su granja avícola en Progres, Canelones. El proyecto ha ayudado a financiar diversos aspectos relacionados con la crianza de gallinas y la producción de huevos (izquierda); Beneficiario chequea el tractor que compró con el crédito del proyecto, Tapia, Canelones (derecha).

©FIDA/Giuseppe Bizzarri

Este informe es producto del personal de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA y los resultados y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de sus Estados miembros o sus representantes ante su Junta Ejecutiva. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del FIDA sobre la condición jurídica de, cualquier país, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de fronteras o límites. Las denominaciones "países desarrollados" y "en desarrollo" se usan para fines estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca del nivel alcanzado por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.

Todos los derechos reservados.

©2013 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Prefacio

Cuando en el año 2005 asume en Uruguay un nuevo gobierno, fuertemente orientado a combatir la pobreza y a promover la participación popular, el Proyecto Uruguay Rural aceleró su implementación, que había sido lenta durante sus primeros años de ejecución. El proyecto contribuyó particularmente a partir de ese año a un desarrollo institucional orientado a eliminar la pobreza rural tanto a nivel micro, con la formación y consolidación de Comités de Crédito Local, a nivel meso, con las Mesas de Desarrollo Rural, que permiten la coordinación público privada, y a nivel macro, con la creación y apoyo a (y en) la Dirección General de Desarrollo Rural en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Estos resultados positivos fueron alcanzados por la combinación de un conjunto de factores: el compromiso del Gobierno de Uruguay, un diseño de proyecto que identificó adecuadamente las brechas institucionales y el modo en que podían solucionarse, y una participación activa del FIDA en la supervisión del proyecto. Por otra parte, el informe señala que hubo deficiencias en el seguimiento y evaluación del proyecto, y que no se aprovechó suficientemente la experiencia mundial del FIDA en las áreas de financiamiento rural y asistencia técnica para las poblaciones rurales pobres, y se proponen recomendaciones específicas para hacer frente a estas cuestiones.

Este informe fue preparado por Osvaldo Néstor Feinstein, consultor, y orientado por el abajo firmante. Maria Cristina Spagnolo, Asistente de evaluación, proporcionó apoyo administrativo. La revisión inter pares por parte de la IOE (Ashwani Muthoo, Subdirector, y Cécile Berthaud, Oficial de Evaluación), proporcionó comentarios sobre los términos de referencia y el borrador del informe.

La Oficina de Evaluación Independiente agradece a la División de América Latina y el Caribe por sus insumos y comentarios durante el proceso de evaluación. También damos las gracias al Gobierno de Uruguay, en particular a la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, y otros socios clave por su colaboración constructiva.



*Fabrizio Felloni
Oficial encargado
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA*

Preface

When a new Government came to power in Uruguay in 2005, with a special focus on reducing poverty and promoting the people's participation, implementation of the Uruguay Rural Project, which had been slow during its first years, started moving faster. From that year, the project contributed notably to an institutional development intended to eliminate rural poverty, working at the local level, with the formation and consolidation of local credit committees, at the departmental level, with rural development platforms that foster public-private coordination, and at the national level, with the creation and support of (and within) the Directorate General for Rural Development within the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries. These positive results were achieved thanks to a combination of factors: the Government of Uruguay's commitment, a project design that clearly identified institutional weaknesses together with ways of countering them, and IFAD's active participation in project supervision. On the other hand, the report notes that there were shortcomings in project monitoring and evaluation, and that the project did not take full advantage of IFAD's worldwide experience in the rural finance and technical assistance for poor rural populations, and specific recommendations are made to address these issues.

This report was prepared by Osvaldo Néstor Feinstein, consultant, under the supervision of the undersigned. Maria Cristina Spagnolo, Evaluation Assistant, provided administrative support. The internal IOE peer review (Ashwani Muthoo, Deputy Director and Cécile Berthaud, Evaluation Officer) provided comments on the terms of reference and the draft report.

The Independent Office of Evaluation thanks the Latin America and the Caribbean Division for its inputs and comments during the evaluation process. We are also grateful to the Government of Uruguay, especially the Directorate General for Rural Development of the Ministry of Agriculture, and other key partners for their constructive collaboration.



*Fabrizio Felloni
Officer in Charge
Independent Office of Evaluation of IFAD*

Índice

Equivalencias monetarias, pesos y medidas	ii
Siglas y acrónimos	ii
Mapa de la zona del proyecto	iii
Resumen ejecutivo	iv
Executive summary	vi
I. Objetivos, metodología y proceso	1
II. El proyecto	2
A. Contexto del proyecto	2
B. El proyecto y su implementación	3
III. Examen de las constataciones	4
A. Desempeño del proyecto	4
B. Impacto en la pobreza rural	8
C. Otros criterios de desempeño	11
D. Desempeño de los asociados	13
E. Logros generales del proyecto	14
IV. Conclusiones y recomendaciones	14
A. Conclusiones	14
B. Recomendaciones	15
Anexos	
I. Comparación de las calificaciones	17
II. Datos básicos del proyecto	18
III. Términos de referencia	19
IV. Nota metodológica sobre las evaluaciones de los resultados de un proyecto	21
V. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE	25
VI. Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones	26
VII. Bibliografía	27

Equivalencias monetarias, pesos y medidas

Equivalencias monetarias

Unidad monetaria = Peso uruguayo (\$U)

1 USD = 19,87 \$U

100 \$U = 5,03 USD

Pesos y medidas

1 kilogramo (kg) = 2,204 libras

1 000 kg = 1 tonelada (tn)

1 kilómetro (km) = 0,62 millas

1 metro (m) = 1,09 yardas

1 metro cuadrado (m²) = 10,76 pies cuadrados

1 hectárea (ha) = 2,47 acres

1 quintal (qq) = 45,3 kg

1 libra = 453,72 gramos (gr)

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
ERP	Evaluación de los resultados de un proyecto
IFP	Informe final de proyecto (<i>Project completion report</i>)
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar
PUR	Proyecto Uruguay Rural

Mapa de la zona del proyecto

República Oriental del Uruguay
Proyecto Uruguay Rural

Evaluación de los resultados de un proyecto



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

FIDA Mapa elaborado por el FIDA | 04-09-2013

Resumen ejecutivo

1. La República Oriental del Uruguay, ubicada en el Cono Sur entre Brasil y Argentina, tiene una población de 3 300 000 habitantes, con una densidad de 19 habitantes por km² y es un país independiente desde 1830.
2. El Proyecto Uruguay Rural (PUR) fue concebido en el marco del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales que se aprobó en 1999, como una segunda fase del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario, el primer proyecto financiado por el FIDA en Uruguay. En el año 2000 cuando se aprueba el PUR, comienza un nuevo gobierno cuya orientación en la agricultura y desarrollo rural era productivista, sin darle prioridad al combate a la pobreza. Combinado con la megacrisis en Argentina del 2001-2002, que repercutió fuertemente en Uruguay provocando una caída del producto interno bruto del 10,8% en 2002, y una evolución negativa en todas las variables, el PUR no fue considerado un proyecto prioritario y esto se tradujo en un bajo nivel de ejecución. Al tiempo de la Revisión de Medio Término de 2005, sólo se había desembolsado el 18% de los recursos. También cabe destacar que en el período de la evaluación hubo una seca muy importante a nivel nacional (años 2008-2009).
3. El monto total del préstamo aprobado en el año 2000 fue de 14 millones de dólares, de los cuales al cierre del préstamo fueron utilizados el 92%. El proyecto tuvo alcance nacional y hasta el año 2007 la supervisión estuvo a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. A partir de ese año el FIDA se encargó directamente de la supervisión del proyecto. El objetivo principal del PUR fue la reducción de la pobreza rural, mejorando los ingresos de los beneficiarios y su calidad de vida (aspectos sobre los cuales no se ha generado información), con una estrategia que apuntó a crear un mecanismo institucional para la sostenibilidad en el tiempo de las políticas y de los instrumentos de desarrollo rural y la reducción de la pobreza en el campo.
4. Los objetivos específicos fueron los siguientes: i) fortalecer las instituciones del sector agropecuario a nivel central y local para asegurar la sostenibilidad de las acciones y de las políticas de desarrollo rural y fortalecer las organizaciones locales de los beneficiarios para asegurar la participación; ii) asegurar y mejorar en forma sostenible el acceso a los servicios de apoyo a la producción por parte de los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas; iii) mejorar el acceso de los pequeños productores y pequeñas y medianas empresas a los servicios financieros rurales; iv) contribuir al fortalecimiento de un mecanismo institucional de coordinación de las políticas y proyectos de desarrollo rural y, por medio del sistema de monitoreo y evaluación, contribuir a acelerar los procesos de aprendizaje e innovación en materia de desarrollo rural. El párrafo siguiente muestra el resultado de aplicar al PUR los criterios evaluativos del FIDA en los que se descomponen el desempeño del proyecto.
5. **Pertinencia:** los componentes del proyecto correspondieron adecuadamente al diagnóstico, y el diseño del proyecto era coherente con los objetivos. La calificación correspondiente a pertinencia es de 5 (satisfactoria). **Eficacia:** si bien el PUR no consiguió alcanzar todos sus objetivos, fue capaz no sólo de llegar sino también de sobrepasar las metas en áreas clave en las que el Gobierno de Uruguay ha continuado avanzando después del cierre del PUR. La calificación correspondiente a eficacia es de 5 (satisfactoria). **Eficiencia:** la información disponible sobre la eficiencia del PUR es muy limitada. Sin embargo, cabe señalar el efecto negativo sobre la eficiencia de la doble postergación de la fecha de cierre del proyecto; la dispersión de la población fue otro factor que afectó la eficiencia, junto con las modalidades de intervención adoptadas. La calificación correspondiente a eficiencia es de 3 (moderadamente insatisfactoria).

6. **Innovaciones y escalamiento.** El PUR apoyó la introducción de innovaciones institucionales (Mesas de Desarrollo Rural, Comités de Crédito Local, creación de la Dirección General de Desarrollo Rural) para la lucha contra la pobreza rural en Uruguay, lo cual en parte fue posible por la incorporación de equipos multidisciplinarios, integrados por profesionales no sólo de las disciplinas agropecuarias tradicionales sino también con especialistas provenientes de las ciencias sociales. Las Mesas de Desarrollo Rural son plataformas de articulación público-privado, que no existían antes y han permitido a las poblaciones pobres participar en diálogos con el sector público y privado para hacerles llegar sus demandas. Los Comités de Crédito Local son nuevas formas de gestión de los créditos para poblaciones rurales pobres, dando un papel central a la propia población, que trabaja voluntariamente en los Comités, utilizando su conocimiento local y movilizando el control social para colocar presión en el pago de los compromisos. Finalmente, la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural, impulsada por el PUR, es una innovación organizativa del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que permite alcanzar mayor eficacia y eficiencia en las intervenciones orientadas a combatir la pobreza rural, facilitando la coordinación de intervenciones y generando oportunidades para el escalamiento de las innovaciones. Estas innovaciones han tenido un impacto significativo sobre las instituciones y políticas públicas del Uruguay para combatir la pobreza rural, con altas perspectivas de sostenibilidad. Además, cabe señalar que el PUR también consiguió avances en igualdad de género y empoderamiento de la mujer que han sido institucionalizados.
7. En síntesis, cuando en el año 2005 asume en Uruguay un nuevo gobierno, fuertemente orientado a combatir la pobreza y a promover la participación popular, el PUR aceleró su implementación, que había sido lenta durante sus primeros años de ejecución. El PUR contribuyó particularmente a partir de ese año a un desarrollo institucional orientado a eliminar la pobreza rural tanto a nivel micro, con la formación y consolidación de Comités de Crédito Local, a nivel meso, con las Mesas de Desarrollo Rural, que permiten la coordinación público privada, y a nivel macro, con la creación y apoyo a (y en) la Dirección General de Desarrollo Rural en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Estos resultados fueron alcanzados por la combinación de un conjunto de factores: el compromiso del Gobierno de Uruguay, un diseño de proyecto que identificó adecuadamente las brechas institucionales y el modo en que podían solucionarse, y una participación activa del FIDA en la supervisión del proyecto. Tres aspectos críticos son elaborados en las conclusiones del informe: el desfase entre el ciclo del proyecto y el ciclo político, las deficiencias del seguimiento y la evaluación y la falta de aprovechamiento de la experiencia mundial del FIDA en financiamiento rural y asistencia técnica para las poblaciones rurales pobres. Finalmente, para cada una de estas cuestiones, el informe propone recomendaciones específicas.

Executive summary

1. The Oriental Republic of Uruguay, located in the Southern Cone between Brazil and Argentina, has a population of 3,300,000, with a density of 19 inhabitants per square kilometre, and has been an independent country since 1830.
2. The Uruguay Rural Project (PUR) was formulated within the framework of the country strategic opportunities programme approved in 1999, as a second phase of the National Smallholder Support Programme, the first project financed by IFAD in Uruguay. In 2000, when the PUR was approved, a new government was installed, which had a productivity-driven approach to agriculture and rural development, without attributing any priority to poverty reduction. As a result of this focus, combined with the major crisis in Argentina in 2001-2002, which had serious repercussions on Uruguay, causing a fall of 10.8 per cent in GDP in 2002 and a downturn in all economic indicators, the PUR was not seen as a priority project, resulting in a low level of execution. At the time of the mid-term review in 2005, only 18 per cent of the resources had been disbursed. It should also be noted that the evaluation period coincided with a major countrywide drought (the years 2008-2009).
3. The total amount of the loan approved in 2000 was USD 14 million, 92 per cent of which had been used at the termination of the loan. The project was national in scope and the United Nations Office for Project Services was responsible for supervision until 2007, when IFAD took direct charge of project supervision. The main aim of the PUR was to reduce rural poverty, improving the beneficiaries' income and quality of life (aspects on which no information has been generated), with a strategy that focused on establishing an institutional mechanism to ensure the sustainability of rural development policies and tools and the reduction of poverty in rural zones.
4. The specific objectives were as follows: (i) to boost institutions in the agricultural and livestock sector at both central and local levels in order to ensure the sustainability of rural development actions and policies, and to build up local beneficiaries' organizations in order to ensure their participation; (ii) to ensure and improve access to production support services for smallholders and small and medium-sized enterprises on a sustainable basis; (iii) to improve the access of smallholders and small and medium-sized enterprises to rural finance services; and (iv) to help build up an institutional mechanism to coordinate rural development policies and projects, and to help speed up learning and innovation processes with regard to rural development, through the monitoring and evaluation system. The following paragraph shows the result of applying IFAD's evaluation criteria to the PUR and thus providing a breakdown of project performance.
5. **Relevance:** the project components corresponded adequately to the appraisal and the project design was consistent with the objectives; the rating for relevance is 5 (satisfactory). **Effectiveness:** although the PUR did not achieve all its objectives, it was able not only to achieve but even to exceed objectives in key areas, in which the Government of Uruguay has continued to make progress since the close of the PUR; the rating for effectiveness is 5 (satisfactory). **Efficiency:** the information available on the efficiency of the PUR is limited; however, it should be noted that the fact that the date of project termination was twice postponed had a negative effect on efficiency; the dispersal of the population was another factor affecting efficiency, together with the intervention methods adopted; the rating for efficiency is 3 (moderately unsatisfactory).
6. **Innovations and scaling up.** The PUR supported the introduction of institutional innovations (rural development platforms, local credit committees, creation of the General Directorate for Rural Development) to help combat rural poverty in Uruguay. This was possible in part because of the incorporation of multidisciplinary

teams, made up not only of experts in traditional agricultural and livestock disciplines, but also of specialists in the social sciences. The rural development platforms are intended to promote coordination between the public and private sectors, which was previously non-existent, and they have allowed poor inhabitants to take part in dialogue with both sectors in order to make their needs heard. The local credit committees are a new form of credit management for poor rural people, which gives a central role to local inhabitants, who work within the committees on a voluntary basis, using their local knowledge and mobilizing the community in order to bring social pressure to bear for payment of commitments. Lastly, the creation of the Directorate General for Rural Development, promoted by the PUR, is an organizational innovation within the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries, leading to greater effectiveness and efficiency in interventions to combat rural poverty, facilitating the coordination of interventions and creating opportunities for scaling up innovations. These innovations have had a **significant impact on Uruguay's public institutions and policies** to combat rural poverty, with very good prospects of **sustainability**. In addition, it should be noted that the PUR also made progress in the sphere of **gender equality and women's empowerment**, and these advances have been institutionalized.

7. **In summary**, when a new government came to power in Uruguay in 2005, with a special focus on reducing poverty and promoting the people's participation, implementation of the PUR, which had been slow during its first years, now speeded up. Starting this year, the PUR contributed notably to an institutional development intended to eliminate rural poverty, working at the local level, with the formation and consolidation of local credit committees, at the departmental level, with rural development platforms that foster public-private coordination, and at the national level, with the creation and support of (and within) the Directorate General for Rural Development within the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries. These results were achieved thanks to a combination of factors: the Government of Uruguay's commitment, a product design that clearly identified institutional weaknesses together with ways of countering them, and IFAD's active participation in project supervision. Three critical aspects are discussed in the conclusions of the report: the disjunction between the project cycle and the political cycle, deficiencies in monitoring and evaluation, and the failure to take advantage of IFAD's worldwide experience in rural finance and technical assistance for poor rural populations. Lastly, the report offers specific recommendations to address each of these issues.

Un agricultor amontona el heno que se utiliza para alimentar el ganado, Tapia, Canelones.

©IFAD/Giuseppe Bizzarri



República Oriental del Uruguay

Proyecto Uruguay Rural

Evaluación de los resultados de un proyecto

I. Objetivos, metodología y proceso

Antecedentes y metodología

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), en respuesta a una solicitud de la División del FIDA para América Latina y el Caribe, y de acuerdo a la Política de Evaluación del FIDA, lleva a cabo en 2013 una Evaluación de los resultados de un proyecto (ERP, en inglés PPA, que corresponde a "*Project Performance Assessment*") Uruguay Rural (PUR). El objetivo de esta evaluación es doble: i) proporcionar una valoración independiente de los resultados del proyecto, y ii) derivar lecciones aprendidas de la experiencia que contribuyan al aprendizaje.¹
2. La ERP consiste en una revisión independiente de la documentación disponible sobre el proyecto, complementada por entrevistas con autoridades del Gobierno, informantes calificados (incluyendo técnicos que participaron en la implementación del proyecto) y con el grupo objetivo. Se aplicaron los criterios de evaluación descritos en el manual de evaluación del FIDA. Dado el tiempo y los recursos disponibles, para esta evaluación no se realizaron estudios cuantitativos ni levantamientos de información. Lo que se ha hecho es una revisión del material existente sobre el proyecto, incluyendo el "*Project Completion Digest/PD-PMD validation sheet of PCR Uruguay Rural*" preparado por el Departamento de Administración de Programas del FIDA, el Informe de cierre del proyecto y un conjunto de entrevistas y visitas de campo, que han sido los insumos básicos utilizados para evaluar los resultados del Proyecto Uruguay Rural.
3. En la evaluación se aplicaron los principales conceptos metodológicos establecidos en el manual de evaluación del FIDA,² y en particular los criterios de evaluación (así como elementos adicionales en materia de género, cambio climático y ampliación de escala o masificación),³ y las directrices relativas a las evaluaciones de los resultados de los proyectos.⁴ La evaluación se ha basado en la revisión de los documentos disponibles, además de la información adicional que se obtuvo dentro de las restricciones de tiempo y recursos de la misión. Por eso, y dado el propósito de la ERP, los métodos de recopilación de información consistieron principalmente en técnicas cualitativas y participativas (fundamentalmente entrevistas semiestructuradas individuales y grupales) centradas en un conjunto específico de temas. También se utilizaron las informaciones generadas por la Unidad de Seguimiento y Evaluación y las misiones de supervisión. Se recurrió a la triangulación para validar las conclusiones derivadas de las distintas fuentes de información para mitigar el sesgo que puede surgir cuando se recurre a una sola fuente de información.

Proceso de la evaluación

4. La misión de evaluación comenzó con una identificación y primera revisión de la documentación y una misión en Uruguay realizada entre el 20 de mayo y el 1 de junio de 2013, combinando la ERP de Uruguay Rural con un estudio de caso para la evaluación corporativa de la política de donaciones que IOE está realizando en todas las regiones en que opera el FIDA. Dada la limitación de tiempo del único

¹ En este sentido, vale la pena citar una reciente declaración del Presidente Mujica, "El pasado es importante por lo que nos enseña sobre el futuro" *Financial Times*, mayo 2013.

² http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_s.pdf

³ <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/65/EC-2010-65-W-P-6.pdf> (págs. 17-20).

⁴ Criterios de evaluación: resultados del proyecto (pertinencia, eficacia y eficiencia), impacto en la pobreza rural (activos e ingresos; seguridad alimentaria y productividad agrícola; capital humano y social; recursos naturales, medio ambiente y cambio climático; instituciones y políticas), sostenibilidad, innovación y ampliación de escala, igualdad de género y empoderamiento de la mujer, y desempeño de los asociados

integrante de la evaluación, las dificultades de acceso, y la concentración de acciones del proyecto en Canelones, la misión incluyó visitas a algunas localidades abarcadas por el Proyecto Uruguay Rural en el departamento de Canelones (que incluye el 31% de los destinatarios de la asistencia técnica y el 22% de los destinatarios de microcréditos⁵) y reuniones con las autoridades gubernamentales, los beneficiarios, ONG y otros informantes clave. Al final de la misión, se realizó en Montevideo una reunión en la que se hizo una presentación en PowerPoint, y se discutieron los hallazgos preliminares de la misión.

5. Durante los meses de junio y la primera mitad de julio de 2013 se preparó un borrador de informe de la evaluación, presentado a la IOE para su examen interno. A continuación, ese informe de evaluación se entregará a la División de América Latina y el Caribe del FIDA y al Gobierno de Uruguay para obtener observaciones. Después la IOE finalizará el informe.
6. **Seguimiento y evaluación del PUR.** El PUR, como varios otros proyectos financiados por el FIDA, no ha contado con un sistema de seguimiento y evaluación, compuesto por un subsistema de seguimiento articulado con un subsistema de evaluación. Durante los primeros años de implementación, hasta el 2005, y especialmente en 2003 y 2004, contó con apoyo del PREVAL, que ha cooperado en la formación en seguimiento y evaluación, pero no en el estudio de base, programado y no realizado. El proyecto realizó esfuerzos considerables en efectuar "encuestas de impacto", que en rigor fueron encuestas de percepción a los beneficiarios, instrumento de valor muy limitado para determinar el impacto de un proyecto. Al no disponer del estudio de base una opción hubiera sido recurrir a métodos alternativos aceptables (como paramientos, "propensity score matching"). Además, el seguimiento del proyecto (y también el informe de cierre) ha estado centrado fundamentalmente en lo que el proyecto ha "entregado" (por ejemplo, número de micro préstamos) en lugar de presentar resultados (no sólo en términos de impacto, sino también resultados parciales que pueden servir de indicadores de desempeño, y que pueden llevar a tomar medidas correctivas, como la tasa de recuperaciones).
7. Por otra parte, el proyecto, con el apoyo del área de seguimiento y evaluación, y la recomendación de las misiones de supervisión realizó numerosas sistematizaciones que permiten difundir experiencias. Pero estas sistematizaciones no han utilizado criterios de evaluación, y han llevado más a una acumulación de relatos que a una destilación de experiencias. Cabe observar que a partir del 2005, dado el compromiso del Gobierno de Uruguay en acelerar los desembolsos, la Unidad de Seguimiento y Evaluación se volcó también a ayudar en la implementación de los componentes, dejando de lado el trabajo propiamente dicho de seguimiento y evaluación. A pesar de las limitaciones señaladas, el material producido por la Unidad es valioso y lo toma en cuenta la ERP, que además ha identificado resultados significativos en materia de desarrollo institucional, atribuibles al proyecto (aún en ausencia de datos que permitan realizar comparaciones confiables sobre cambios en los ingresos atribuibles al proyecto; ver más abajo).

II. El proyecto

A. Contexto del proyecto

8. El proyecto fue concebido en el marco del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales que se aprobó en 1999, como una segunda fase del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario, un proyecto de desarrollo rural integrado. En el año 2000 cuando se aprueba el PUR, comienza un nuevo gobierno cuya orientación en la agricultura y desarrollo rural era productivista, sin darle prioridad al combate a la pobreza. Combinado con la megacrisis en Argentina del 2001/2, que repercutió fuertemente en Uruguay, provocando una caída del

⁵ Ver cuadros 40 y 41 del Volumen I del Informe de cierre del proyecto.

producto interno bruto del 10,8% en 2002, y una evolución negativa en todas las variables, el PUR no fue considerado un proyecto prioritario y esto se tradujo en un bajo nivel de ejecución. Al tiempo de la Revisión de Medio Término de 2005, sólo se había desembolsado el 18% de los recursos. También cabe destacar que en el período de la evaluación hubo una seca muy importante a nivel nacional (años 2008-9).

9. Supuestos clave del diseño eran que el combate a la pobreza rural requiere una institucionalidad orientada a las necesidades y posibilidades de la población pobre en el campo y que el Gobierno daría prioridad a la creación de dicha institucionalidad. Esta oportunidad fue vislumbrada en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales, pero los primeros años de implementación del proyecto coincidieron con un nuevo gobierno que tuvo otras prioridades, lo cual puso en riesgo el proyecto. Justamente al tiempo de la Revisión de Medio Término, en el 2005, comenzó otro gobierno que dio nuevamente prioridad al combate a la pobreza rural, creando una nueva oportunidad para que el proyecto pudiera desenvolverse en un contexto apropiado.

B. El proyecto y su implementación

10. El proyecto Uruguay Rural (Convenio de Préstamo MGAP-FIDA No.555) fue aprobado el 7 de diciembre de 2000, declarado efectivo el 4 de septiembre de 2001, con fecha inicial de cierre del 31 de diciembre de 2007, prorrogada hasta el 30 de septiembre de 2011. Tuvo alcance nacional y fue diseñado como una segunda fase del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario. Hasta el 2007 la supervisión estuvo a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; a partir de ese año el FIDA se encargó directamente de la supervisión del proyecto.
11. Objetivos: El objetivo principal del PUR fue la reducción de la pobreza rural, mejorando los ingresos de los beneficiarios y su calidad de vida (aspectos sobre los cuales no se ha generado información), con una estrategia que apuntó a crear un mecanismo institucional para la sostenibilidad en el tiempo de las políticas y de los instrumentos de desarrollo rural y la reducción de la pobreza en el campo. Los objetivos específicos fueron los siguientes: i) fortalecer las instituciones del sector agropecuario a nivel central y local para asegurar la sostenibilidad de las acciones y de las políticas de desarrollo rural y fortalecer las organizaciones locales de los beneficiarios para asegurar la participación; ii) asegurar y mejorar en forma sostenible el acceso a los servicios de apoyo a la producción por parte de los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas; iii) mejorar el acceso de los pequeños productores y pequeñas y medianas empresas a los servicios financieros rurales; y iv) contribuir al fortalecimiento de un mecanismo institucional de coordinación de las políticas y proyectos de desarrollo rural y, por medio del sistema de monitoreo y evaluación, contribuir a acelerar los procesos de aprendizaje e innovación en materia de desarrollo rural.⁶
12. El grupo objetivo incluyó 18 000 familias rurales de producción marginal, 15 000 familias productoras con potencial comercial y 10 000 familias rurales sin tierra. Se proponía que el Proyecto beneficiara directamente a 10 000 familias. Los costos del proyecto fueron de 24,5 millones de dólares, de los cuales 14,0 (el 57,1%) correspondiendo a un aporte del FIDA, 8,0 millones de dólares por el Gobierno de Uruguay y 2,5 millones de USD por los beneficiarios sin ningún cofinanciador adicional.
13. Los componentes del PUR, tal como aparecen en el cuadro 1 del Informe y Recomendación del Presidente del FIDA, fueron los siguientes: i) fortalecimiento organizacional y participación (11% del costo), incluyendo fortalecimiento institucional y organizacional y focalización y estrategia de establecimiento de

⁶ Informe de la Misión de Evaluación Ex Ante, para. 80. Cabe observar que en el Informe y Recomendación del Presidente del FIDA (IRP) la descripción de los "objetivos concretos" no incluye a las pequeñas y medianas empresas.

prioridades; ii) servicios de apoyo al pequeño productor agropecuario (52% de costo); iii) servicios financieros rurales (15%); y iv) administración del programa y seguimiento y evaluación/aprendizaje (22% del costo, de los cuales 3% fueron previstos para seguimiento y evaluación y 1% para el Estudio de Base).

14. En el Informe de cierre del proyecto (ICP), págs. 70-71, la descripción de los componentes sigue el texto del Informe de Evaluación Ex Ante, y no incluye los costos por componente. Los componentes, de acuerdo a estos textos, coinciden parcialmente con el Informe y Recomendación del Presidente del FIDA:
I) **Desarrollo Institucional y Participación**, con el subcomponente de fortalecimiento institucional y organizacional, responsable del fortalecimiento de las organizaciones de los productores, de la formación de las Mesas de Desarrollo Rural y del proceso de institucionalización en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), y otro subcomponente de focalización y estrategia de priorización, responsable de asegurar la mayor cobertura posible del Proyecto; II) **Servicios de apoyo a la producción** (y no al pequeño productor agropecuario, como indica el IRP, y que es lo esperable en un proyecto financiado por el FIDA), incluyendo cuatro subcomponentes: el apoyo a la producción agropecuaria, la ampliación de la oferta de servicios privados de asistencia técnica y la activa participación de servicios públicos y semipúblicos en la oferta de servicios, el apoyo a la comercialización y el fondo de microcapitalización (para permitir el acceso a fondos no reembolsables para inversiones a los destinatarios más pobres que no pueden acceder a la banca formal); III) **Servicios financieros rurales**, cuyo objetivo es que los pequeños productores destinatarios del Proyecto puedan acceder de forma sostenible a servicios financieros que satisfagan sus necesidades más apremiantes, con tres subcomponentes: la institucionalización de los servicios financieros rurales, nuevos productos financieros y un fondo de reserva; y IV) **Coordinación y administración**, en lugar de "Administración del Programa y Seguimiento y Evaluación" (como aparece en el IRP), componente transversal a toda la ejecución, junto al seguimiento y la evaluación (la eliminación del seguimiento y evaluación del título del componente es sintomática de la relativa marginación del seguimiento y evaluación en la ejecución del Proyecto).
15. Tres aspectos destacados en la implementación del Proyecto, que son importantes también como resultados institucionales sostenibles y atribuibles, han sido i) la formación de Mesas de Desarrollo Rural, que han involucrado tanto al sector público como al privado, y con presencia en todo el territorio; ii) la constitución y operación de Comités de Crédito Local, integrados por grupos de vecinos de la zona, que funcionan de forma honoraria, siendo cada Comité apoyado por un "Analista de Crédito Local"; las decisiones sobre el otorgamiento de los créditos han sido (y son) tomadas por la población rural pobre que participa voluntariamente en dichos Comité utilizando su conocimiento local para decidir acerca del monto de los préstamos a otorgar a los solicitantes de los créditos, que viven en la misma zona y a quienes conocen personalmente; y iii) la constitución de una Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) al interior del MGAP, que pasó a hacerse cargo de la ejecución tanto del PUR como del Proyecto Ganadero (financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo [BID]) y del Proyecto de Producción Responsable (financiado por el Banco Mundial).

III. Examen de las constataciones

A. Desempeño del proyecto

Pertinencia

16. Los cambios en el contexto político, mencionados en la sección anterior, y la fuerte crisis económica que afectó al Uruguay durante los primeros años de ejecución del proyecto, hicieron que el PUR no tuviera pertinencia para el Gobierno durante esa primer fase (hasta el 2005), si bien al momento de su aprobación los objetivos del proyecto correspondían a las orientaciones prioritarias del Gobierno. A partir de

2005, con el nuevo gobierno, el PUR deviene particularmente relevante para el País. En cuanto al diseño del proyecto, el marco lógico y conceptual fueron acertados, especialmente en lo relativo a la identificación de importantes brechas institucionales para hacer frente a la pobreza rural.

17. Fue erróneo el supuesto que el nuevo gobierno continuaría dándole a la lucha contra la pobreza rural la misma prioridad que el anterior, durante el cual se diseñó el proyecto. Esta falta de sincronización entre el ciclo del proyecto y el ciclo político, i.e., completando el diseño de un proyecto antes de que comience el nuevo gobierno, creó el riesgo que el proyecto hubiera sido cerrado a muy bajo nivel de ejecución, con los consiguientes perjuicios tanto para el Gobierno, como para el FIDA y especialmente para la población rural pobre. Por otro lado, cabe señalar que, como ha sucedido en otros proyectos, agrupar seguimiento con evaluación en un mismo componente, y junto con la administración del proyecto, no es un diseño óptimo y compromete la evaluación (incluyendo el estudio de base). Pero cabe destacar que los componentes del proyecto correspondieron adecuadamente al diagnóstico, y el diseño del proyecto era coherente con los objetivos. La calificación correspondiente a pertinencia es de 5 (satisfactoria).

Eficacia

18. Como se indicó en la sección II, durante los primeros años de ejecución del PUR, el avance fue muy lento. Pero a partir del cambio de gobierno en el 2005, y la Revisión de Medio Término, el compromiso de los ejecutores aumentó notablemente y el PUR comenzó a recuperar el tiempo perdido. Llegó así a sobrepasar varias de las metas, como se indicará a continuación, en el marco de los objetivos específicos:

- i) *fortalecer las instituciones del sector agropecuario a nivel central y local para asegurar la sostenibilidad de las acciones y de las políticas de desarrollo rural y fortalecer las organizaciones locales de los beneficiarios para asegurar la participación*: en el año 2005 se creó por ley la Dirección General de Desarrollo Rural, que comenzó a funcionar a partir del 2008, y la ley de Presupuesto le ha asignado fondos hasta 2015 para su funcionamiento, inversiones y contrapartidas para endeudamiento; se ha creado por ley la Unidad de Descentralización, que institucionaliza las Mesas de Desarrollo Rural, cuyo número implementado por el PUR, con montos efectivos de operación incluidos en el presupuesto nacional fue de 10, exactamente el nivel planeado, se había previsto que 50 organizaciones de pequeños productores y asalariados rurales participaran en las Mesas de Desarrollo Rural, en tanto que el número total de organizaciones de productores familiares y asalariados rurales ha sido de 247: se había previsto que 30 organizaciones de productores y asalariados rurales funcionarían activamente y participarían en ámbitos públicos y privados de coordinación y discusión de políticas de desarrollo rural, frente a lo cual cabe destacar que además de las 247 organizaciones que participaron en las Mesas de Desarrollo Rural, hubo también 162 grupos de productores familiares y asalariados rurales que participaron en dichas mesas, y en los encuentros de productores agricultores familiares participaron 500 en el primero y 700 en el segundo; además, se había planeado que 40 organizaciones de asalariados rurales o pequeños productores fueran capacitados en aspectos vinculados a organización, y el número alcanzado fue de 47. Sólo no fue alcanzada la meta en el caso de los grupos vinculados a organizaciones de primer grado, que se habían previsto 150 y se vincularon 77.⁷ Además, cabe destacar que el número de familias alcanzadas por el proyecto fue de más de 10 200 frente a las 10 000 previstas;

19. Continuando con los restantes objetivos específicos y su logro:

⁷ Informe de cierre del proyecto, vol. I, págs.106-8.

- i) *asegurar y mejorar en forma sostenible el acceso a los servicios de apoyo a la producción por parte de los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas;* en relación con este objetivo, si bien el PUR no alcanzó la meta de proporcionar asistencia técnica a 7 500 beneficiarios (la recibieron 6 936), las organizaciones de asalariados rurales o pequeños productores que gestionan servicios de asistencia técnica y extensión rural ha sido 96 en comparación con las 30 programadas; y 2 118 familias recibieron servicios de infraestructura autogestionados (1 000 era la meta). Un aspecto de los servicios de apoyo que ha sido fuertemente destacado por los beneficiarios ha sido la acción colectiva para la producción, que permitió por ejemplo bajar costos de producción (particularmente costos de transacción en la compra de insumos), trabajo conjunto en varios predios posibilitando así la contratación de maquinaria, y siembra conjunta de forraje. También con respecto a este objetivo cabe destacar el fomento de intercambios entre productores, constituyendo redes de productores locales. Además, también se avanzó en la consecución de este objetivo a través de facilitar el acceso a otras políticas del MGAP de otras instituciones, tanto públicas como privadas. Finalmente, cabe apuntar que en el Informe de cierre del proyecto se incluye un cuadro con un conjunto de limitaciones de la asistencia técnica (pág. 58 del vol. III) que sería importante tomar en cuenta en un nuevo proyecto, para alcanzar aún mejores resultados en lo que respecta a este objetivo.
- ii) *mejorar el acceso de los pequeños productores y pequeñas y medianas empresas a los servicios financieros rurales:* se otorgaron 14 743 micro préstamos frente a los 9 000 programados, estableciéndose 113 Comités de Crédito Local, en comparación con los 60 previstos, siendo 523 los pobladores rurales que participan en los Comités de Microcrédito (300 era la meta) y USD 7 837 163 fueron entregados como microcréditos (frente a una meta de \$U 4 000 000). Además, se implementaron 36 fondos rotatorios frente a los 30 previstos. Los principales destinos de las micro capitalizaciones fueron la horticultura y la ganadería. Después del cierre del PUR los fondos originados en las devoluciones de los préstamos quedaron en manos de los grupos de productores y de sus organizaciones de base
- iii) *contribuir al fortalecimiento de un mecanismo institucional de coordinación de las políticas y proyectos de desarrollo rural y, por medio del sistema de monitoreo y evaluación, contribuir a acelerar los procesos de aprendizaje e innovación en materia de desarrollo rural:* si bien la contribución del sistema de monitoreo y evaluación a la aceleración de los procesos de aprendizaje e innovación es una asignatura pendiente, en cambio se estableció la Dirección General de Desarrollo Rural, fuertemente apoyada por el PUR, que además también pasó a coordinar proyectos relacionados con el desarrollo rural y que fueron financiados por el BID y el Banco Mundial.
20. El cuadro siguiente permite colocar en perspectiva al PUR, comparándolo con los otros dos proyectos de desarrollo rural importantes financiados por la cooperación internacional, y que también terminaron siendo ejecutados por la DGDR (complementando la discusión realizada en el párrafo anterior sobre el grado en que los objetivos del proyecto fueron alcanzados).

Cuadro 1

Transferencia de recursos económicos a través de los Fondos Especiales, 2005/9

<i>Proyecto/programa</i>	<i>Número de beneficiarios</i>	<i>Monto de la subvención o financiación (USD)</i>
Proyecto de Producción Responsable (Banco Mundial)	3 481	24 659
Proyecto Ganadero (BID)	3 783	8 309
Proyecto Uruguay Rural (FIDA)	16 501	8 343
Total	23 765	41 311

Fuente: Banco Mundial, "Uruguay: El Desarrollo de la Agricultura Familiar".

Nota: Los datos de base son del MGAP. Para este cuadro se ha eliminado el "Fondo de la Granja" (FRFG).

21. En síntesis, si bien el PUR no consiguió alcanzar todos sus objetivos, fue capaz no sólo de llegar sino también de sobrepasar las metas en áreas claves en las que el Gobierno puede continuar avanzando después del cierre del PUR. La calificación correspondiente a eficacia es de 5 (satisfactoria).

Eficiencia

22. La dispersión de la población rural en Uruguay tiene implicaciones desde el punto de vista de la eficiencia de intervenciones orientadas a enfrentar la pobreza rural. Uno de los ejemplos más obvios es en el caso del microcrédito, donde esquemas como los desarrollados en Indonesia en áreas de alta concentración de población no son aplicables en zonas de baja densidad, como el campo uruguayo. No obstante, la decisión política puede justificar los más altos costos de llegar a la población rural dispersa pobre en aras de la equidad (y, eventualmente, en algunas zonas de frontera, también por razones geopolíticas). La información disponible sobre dimensiones de la eficiencia en el caso del PUR es muy limitada. Sin embargo, cabe señalar el efecto negativo sobre la eficiencia de la doble postergación de la fecha de cierre del proyecto, que, por otra parte, permitió alcanzar un alto nivel de eficacia (ilustrando un trade-off entre eficiencia y eficacia). Como ya se expuso al presentar el contexto de la implementación, los primeros años de ejecución del proyecto coincidieron con una de las crisis económicas más severas que ha enfrentado el Uruguay y esto afectó seriamente el nivel de ejecución del proyecto, que a mitad de período había desembolsado menos de una quinta parte de los fondos (18%).
23. Otro aspecto que incide en los niveles de eficiencia es el modo de realizar las intervenciones, la "tecnología" aplicada (en el sentido amplio del término tecnología, como el modo de hacer las cosas). Por ejemplo, la modalidad empleada para cobrar los micro préstamos, con analistas de crédito que deben desplazarse hasta los hogares de los prestatarios, reduce los costos de transacción de los prestatarios pero aumenta el costo de desembolsar los préstamos. El costo total por peso desembolsado en el PUR sería de aproximadamente 40 centésimos,⁸ que si bien es elevado corresponde al promedio para préstamos de pequeño monto de acuerdo a comparaciones internacionales, pero es un área en la cual podrían introducirse innovaciones para reducir estos costos.⁹ La posibilidad de utilizar "corresponsales bancarios" (como se ha comenzado a realizar en Brasil, involucrando en el cobro de los préstamos a almacenes locales u otras tiendas), puede hacer la operación más eficiente y sostenible, permitiendo alcanzar con los mismos recursos a un número mayor de población pobre.
24. Cabe señalar que el informe de cierre del proyecto no incluye ningún análisis costo-beneficio. Pero otros indicadores proxies de eficiencia, como el atraso en la ejecución (llevó diez años en lugar de 6) y los costos por beneficiario, indican una relativa ineficiencia del proyecto. Así, el costo total por beneficiario en la evaluación ex-ante fue estimado en USD 2 450, suponiendo que se alcanzarían 10 000 familias. El número de familias alcanzadas fue de 10 214, con un costo total del proyecto de USD 21 900 millones. Por consiguiente el costo por beneficiario fue de USD 2 144, notablemente superior a las cifras correspondientes a proyectos financiados por FIDA en otros países con población rural dispersa, como Colombia y Nicaragua, donde los costos por beneficiario fueron, respectivamente, de USD 936¹⁰ y de USD 743.¹¹ La calificación correspondiente a eficiencia es de 3 (moderadamente insatisfactoria).

⁸ Comunicación personal de Jorge Naya, gerente de la Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios.

⁹ Ver MIX (2007) "Efficiency Drivers of Microfinance Institutions: The Case of Operating Costs", Bulletin Highlights, MicroBanking Bulletin, Issue 15 Esta es la información más reciente que se ha encontrado a los fines de un benchmarking. relevante.

¹⁰ IFAD. Rural Microenterprise Development Programme (PADEMER), Completion Evaluation, June 2007

Desempeño del proyecto

25. La combinación de los ratings correspondientes a pertinencia, efectividad y eficiencia dan por resultado el rating correspondiente al desempeño del proyecto, que es un promedio aritmético de los tres ratings. Así, la calificación correspondiente al desempeño del proyecto es de 4,3.

B. Impacto en la pobreza rural

26. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA intenta incluir en sus evaluaciones diferentes dimensiones del impacto sobre la pobreza rural que tienen las intervenciones apoyadas por el Fondo: el efecto sobre el ingreso y los activos netos de los hogares, los efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, así como sobre la seguridad alimentaria y la productividad agrícola. En ninguna de estas tres dimensiones el PUR ha generado información que permita realizar afirmaciones sólidas. Las encuestas en las que la población señala que han mejorado su situación no permiten cuantificar la magnitud del impacto ni tampoco establecer en qué medida los cambios se han debido al PUR. Por otro lado, el informe de cierre del PUR incluye (págs. 57-61) una sección sobre la evolución de la pobreza en el medio rural, evidenciando una reducción sostenida de la indigencia en zonas rurales entre los años 2006 y 2010 (años en que se aceleró la ejecución del PUR).
27. **Declive de la pobreza rural.** En Uruguay, desde 2006, la caída de la pobreza en zonas rurales ha sido considerablemente mayor que para el país en su totalidad, como muestran los cuadros 2 y 3. En efecto, comparando ambos cuadros puede notarse que la reducción en la incidencia de la pobreza en hogares rurales, y en términos de personas, es tal que disminuye a menos de la tercera parte en el año 2010 frente al 2006, mientras que para el total del país disminuye aproximadamente a la mitad.

Cuadro 2

Incidencia de la pobreza en hogares rurales comparada con el total del país (en%)

Año	Total del país	Zonas rurales
2006	25,7	17,9
2007	21,9	13,0
2008	16,9	7,3
2009	14,7	6,9
2010	12,6	4,6

Fuente de los datos: Cuadro 32, Informe de cierre del PUR, Vol. 1

Cuadro 3

Incidencia de la pobreza en personas rurales comparada con el total del país (en%)

Año	Total del país	Zonas rurales
2006	34,4	23,5
2007	30,5	17,9
2008	22,4	9,7
2009	20,9	9,6
2010	18,6	6,2

Fuente de los datos: Cuadro 33, Informe de cierre del PUR, Vol. 1

28. **Caída de la indigencia.** Además de la evolución de la pobreza, la reducción de la indigencia (= pobreza extrema) en zonas rurales ha sido mayor que en el total del país, tanto en hogares como en personas. Los datos de los cuadros 4 y 5 permiten

¹¹ IFAD, IOE. Republic of Nicaragua, Programme for the Economic Development of the Dry Region in Nicaragua, PCR/V, Rome, April 2012.

afirmar que en tanto en el 2006 el porcentaje de hogares y personas en situación de indigencia era mayor que en el total del país, en el 2010 el porcentaje de hogares en indigencia pasó a ser igual en áreas rurales que en el total del país, en tanto que el porcentaje en personas en condiciones de indigencia en áreas rurales llegó a ser en el año 2010 incluso inferior al del total del país.

Cuadro 4

Incidencia de la indigencia (=pobreza extrema) en hogares rurales comparada con el total del país (en %)

Año	Total del país	Zonas rurales
2006	1,5	2,0
2007	1,8	1,7
2008	1,1	1,1
2009	0,8	0,8
2010	0,6	0,6

Fuente de los datos: Cuadro 30, Informe de cierre del PUR, Vol. 1

Cuadro 5

Incidencia de la indigencia (=pobreza extrema) en personas rurales comparada con el total del país (en%)

Año	Total del país	Zonas rurales
2006	2,7	3,1
2007	3,2	2,7
2008	2,0	1,7
2009	1,6	1,3
2010	1,1	0,9

Fuente de los datos: Cuadro 31, Informe de cierre del PUR, Vol. 1

29. Esta información, que debe ser interpretada con cautela (por los flujos migratorios rural-urbanos¹²), puede utilizarse en esta evaluación para mostrar que la evidencia sobre la reducción de la pobreza, y de la pobreza extrema, de la población rural en relación con la situación del resto del país, es **consistente** con un impacto positivo del PUR (lo que no significa que la reducción de la pobreza rural pueda atribuirse al PUR).
30. *Impacto sobre ingresos y activos netos de los hogares:* aunque no se dispone de informaciones que permitan valorar el impacto sobre ingresos, el vol.3 del Informe de cierre reseña acciones en las áreas de salud, educación, vivienda, acceso al agua potable e indica que "en forma mayoritaria 60% de los encuestados consideraron que el trabajo realizado por el PUR ha impactado mucho en alcanzar mejoras para la zona en general". Además, en relación con los activos de los hogares, el Fondo de Inversiones Estratégicas (fondos no reembolsables) implementó 18 proyectos que aumentaron los activos netos de organizaciones de población rural pobre, incluyendo 2 118 personas. Básicamente fueron parques de maquinaria de uso colectivo.
31. *Impacto sobre el capital humano y social.* Los Comités de Crédito Local, impulsados por el PUR, en los que la población rural pobre tiene un papel clave en la gestión de los créditos, ha contribuido al empoderamiento de las comunidades, reforzado por la participación de la población en las Mesas de Desarrollo Rural, que han permitido potenciar la capacidad colectiva e individual de población pobre, particularmente en su relación con las instituciones del sector público y privado. Además, técnicos del

¹² Ver, por ejemplo, CEPAL/CELADE (2012) *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

PUR fueron capacitados en desarrollo rural y políticas públicas. Las metas previstas en capacitación fueron sobrepasadas en el caso del número de organizaciones de productores o asalariados rurales que gestionan servicios de asistencia técnica y extensión rural (96 organizaciones alcanzadas siendo 30 las previstas), en tanto que el número de técnicos capacitados en desarrollo rural fue de 160 (170 era la meta) y 6 936 familias recibieron servicios de asistencia técnica y extensión rural (con una meta de 7 500).

32. Pero cabe señalar que si bien el informe de cierre (pág. 53, vol. III), se refiere a estos avances como un área de impacto, en rigor los resultados citados corresponden más a la "eficacia" del proyecto, en tanto que el impacto requeriría información sobre los **efectos** de esa capacitación y del acceso a los servicios sobre las capacidades colectivas e individuales. Del mismo modo, el fortalecimiento organizacional que se mencionó en el contexto de los logros en relación con el primer objetivo del PUR, ha tenido un efecto positivo sobre el capital social (que es captado en el análisis de la eficacia del proyecto). Además, es interesante mencionar que los beneficiarios valoraron que el grupo es la puerta de acceso a información sobre políticas y para vincularse a otros grupos de la región. Por último, el informe de cierre (pág. 63, vol. III) sostiene que los técnicos del PUR consultados consideraron que la modalidad de trabajo de la Asistencia técnica favoreció el inicio de un trabajo hacia la autonomía de las organizaciones de la población objetivo, y que se fortalecieron las redes sociales existentes, generándose también nuevas vinculaciones de los grupos con organizaciones e instituciones públicas. La calificación correspondiente al impacto sobre el capital humano y social es de 5 (satisfactorio).
33. *Impacto sobre productividad agrícola y seguridad alimentaria.* No hay información para valorar esta área de impacto.
34. *Impacto sobre recursos naturales y el medio ambiente.* No hay presunción de impacto en esta área y el Informe de cierre no contiene ninguna información pertinente que pueda utilizarse en esta dimensión del impacto.
35. *Impacto sobre las instituciones y políticas públicas.* Como se señaló en la sección sobre eficacia, en el PUR el avance en el logro de la meta correspondiente a las Mesas de Desarrollo Rural y la ley de Descentralización, la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP, y la constitución y operación de los Comités de Crédito Local, son logros importantes que han tenido un impacto sobre las instituciones y políticas públicas, que han generado un marco propicio para la implementación adecuada de futuros proyectos, programas y políticas orientados al combate a la pobreza rural. Pero en el contexto de esta evaluación ya están considerados en relación con la eficacia y serán mencionados al abordar el criterio de la sostenibilidad. La calificación correspondiente al impacto sobre las instituciones y políticas públicas es de 6 (muy satisfactorio).
36. Asignar una calificación al impacto global del proyecto sobre la pobreza rural es problemático: las dimensiones del impacto acerca de las cuales hay información son aquellas que coinciden con los objetivos específicos del proyecto, y por lo tanto han sido consideradas al aplicar el criterio de "eficacia". Sobre las otras dimensiones del impacto sobre la pobreza rural no hay información adecuada para hacer una calificación o rating. Por eso, si se procede con rigor, y no se toma en cuenta ninguna otra circunstancia, no sería adecuado apropiado proponer una calificación para el conjunto de las dimensiones de impacto sobre pobreza rural. Sin embargo, con el fin de permitir la comparación del PUR con otros proyectos, y tomando en cuenta que en dos de los dominios se ha realizado una valoración de 5 y 6 puntos, la calificación del impacto global del proyecto sobre la pobreza rural se efectúa como un promedio de estas dos calificaciones, modificado a la baja por la falta de evidencias sobre las otras dimensiones. O sea, la calificación correspondiente al impacto global sobre la pobreza rural es de 5 (satisfactorio).

C. Otros criterios de desempeño

Sostenibilidad

37. Los avances importantes impulsados por el PUR en la institucionalización del desarrollo rural, tanto a nivel del gobierno central, mediante la DGDR, cuyo financiamiento para continuar actividades orientadas al combate a la pobreza rural fueron incluidas en el presupuesto nacional para el período 2011/15, como a nivel descentralizado, con la continuación de las Mesas de Desarrollo Rural, que comenzaron a operar con el PUR y que fueron institucionalizadas en el MGAP al aprobarse la Ley N°. 18126 de "Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental". Las Mesas continúan articulando acciones del sector público y privado, vinculadas a los Consejos Agropecuarios Departamentales, siendo instancias de participación de la población rural pobre. En la encuesta del Informe de cierre, 81% de la población ha respondido que el PUR mejoró su participación en los espacios de diálogo.
38. Además, los Comités de Crédito Local también continúan operando, y los acuerdos realizados entre la Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios y la Corporación Nacional para el Desarrollo han asegurado la continuación de los servicios financieros rurales para la población rural pobre. Además de estos factores institucionales, un elemento clave favorable para la sostenibilidad es el compromiso del Gobierno y de sus funcionarios con el combate a la pobreza rural, evidenciado por las acciones tomadas para garantizar la continuidad del trabajo realizado por el PUR. El gobierno actual continuará hasta el 2015 y las encuestas electorales le son ampliamente favorables. No obstante, como indica la experiencia al inicio del PUR hay un riesgo vinculado a procesos políticos futuros que es conveniente tomar en cuenta (y más adelante se formula una recomendación en este sentido).
39. Finalmente, cabe mencionar como factor adicional para la sostenibilidad la vinculación estrecha de la DGDR con la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF), y FIDA/MERCOSUR (Mercado Común del Sur), programas que incluyen a los países del MERCOSUR y a Chile y Bolivia, lo que permite continuar beneficiándose de intercambios de experiencias en el área de la agricultura familiar en países vecinos, y de la experiencia global del FIDA. La carencia de información sobre las dimensiones de impacto mencionadas más arriba limita lo que de otra forma sería un rating máximo en relación con la sostenibilidad. La calificación correspondiente a sostenibilidad es de 5 (satisfactoria).

Innovación y ampliación de alcance

40. El PUR apoyó la introducción de innovaciones institucionales (Mesas de Desarrollo Rural, Comités de Crédito Local, creación de la Dirección General de Desarrollo Rural, para la lucha contra la pobreza rural en Uruguay, lo cual en parte fue posible por la incorporación de equipos multidisciplinarios, integrados por profesionales no sólo de las disciplinas agropecuarias tradicionales sino también con especialistas provenientes de las ciencias sociales. Estos desarrollos institucionales son innovaciones dado que introducen cambios en el modo en que operaban las instituciones uruguayas orientadas hacia el combate a la pobreza rural.
41. Las Mesas de Desarrollo Rural son plataformas de articulación público-privado, que no existían antes y han permitido a las poblaciones pobres participar en diálogos con el sector público y privado para hacerles llegar sus demandas. Los Comités de Crédito Local son nuevas formas de gestión de los créditos para poblaciones rurales pobres, dando un papel central a la propia población, que trabajan voluntariamente en los Comités, utilizando su conocimiento local y movilizando el control social para colocar presión en el pago de los compromisos.
42. Finalmente, la DGDR es una innovación organizativa del MGAP, que permite alcanzar mayor eficacia y eficiencia en las intervenciones orientadas a combatir la pobreza rural. Una consecuencia importante de la creación de la DGDR es que los

proyectos con financiamiento internacional son ejecutados por una misma Dirección del MGAP. Esto facilita la coordinación de intervenciones y genera oportunidades para el escalamiento de las innovaciones. Un ejemplo importante ha sido la adopción por parte del Banco Interamericano de Desarrollo del modus operandi participativo introducido por el PUR.¹³ Esta replicación en un programa del BID¹⁴ es una de las formas básicas del escalamiento de las innovaciones introducidas por proyectos financiado por el FIDA.

43. Además, la incorporación en el Presupuesto Nacional de líneas de financiamiento para continuar apoyando las innovaciones señaladas, también tornan probable la sostenibilidad del escalamiento de innovaciones como las Mesas de Desarrollo Rural. La calificación correspondiente a innovación y escalamiento es de 5 (satisfactoria).

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

Esta es una de las áreas en las que el PUR pasó por una “curva de aprendizaje”. Hasta el año 2005 el PUR no había avanzado en relación con el enfoque de equidad de género. A partir de ese año, con el cambio de gobierno, y después de la Misión de Revisión de Medio Término, que realizó indicaciones generales y específicas con respecto a este tema, el PUR comienza a efectuar modificaciones, como la incorporación de mujeres en su personal, inclusive en cargos directivos. De hecho, tanto en la representación institucional territorial del PUR como en el plantel de técnicos de extensión y asistencia técnica, las mujeres pasan a ser mayoría (53 y 52%, respectivamente). Esto llevó a una mayor sensibilidad hacia las problemáticas de las mujeres rurales, especialmente en relación al microcrédito (ver Cuadros 6 y 7; el segundo de estos cuadros muestra que en los tres últimos años del período el porcentaje de microcréditos orientado hacia las mujeres fue superior al promedio para el período completo).

Cuadro 6

Beneficiarios/as de los diferentes instrumentos del proyecto por género

<i>INSTRUMENTO</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
Asistencia Técnica y fortalecimiento institucional	2 228 (32%)	4 708 (68%)	6 936
Microcapitalización y Fondo de Inversión Productiva Predial	1 548 (34%)	3 048 (66%)	4 596
Fondo de Inversiones Estratégicas	417 (20%)	1 701 (80%)	2 118
Fondo Rotatorio	174 (17%)	839 (83%)	1 013
Microcrédito	6 874 (47%)	7 899 (53%)	14 773

Nota: Los registros de información del PUR toman en consideración un solo titular por unidad familiar, aun cuando las acciones del Proyecto se orientaron hacia la totalidad de sus integrantes, hacia la familia. Una misma unidad familiar pudo ser destinataria de más de un instrumento o del mismo instrumento sucesivas veces

Fuente: Cuadro 39, vol.1, informe de cierre. Cabe señalar que en la nota incluida debajo del cuadro en el informe de cierre se señala que los datos representan “beneficios” y no “unidades familiares”. Pero si bien es importante tomar en cuenta que los registros no permiten identificar casos de unidades familiares que reciben múltiples instrumentos, en una evaluación no es apropiado suponer que todas las asignaciones son exitosas (“beneficios”).

¹³ Esta afirmación sobre la adopción por parte del BID en Uruguay del modus operandi del PUR fue expresada por la DGDR, y la misión del PPA pudo confirmarla con el especialista sectorial del BID.

¹⁴ Se trató del Programa Ganadero Préstamo BID 1643, que incluía población rural pobre, y es probable que el modus operandi se aplique a futuros programas.

Cuadro 7

Evolución anual de los microcréditos para necesidades básicas según sexo del solicitante (%), período 2005-2011

<i>Año</i>	<i>Microcréditos para mujeres</i>	<i>Microcréditos para hombres</i>
2005	63	37
2006	66	34
2007	66	34
2008	66	34
2009	68	32
2010	70	30
2011	74	26
Promedio período	67,5	32,5

Fuente: Informe de cierre PUR, Vol.III, Cuadro 84, N: 9790

44. Además, en el marco de la REAF, el PUR comenzó a participar activamente en el grupo temático de Género, compartiendo conocimientos con experiencias sobre género en Uruguay y en otros países. Ya hacia el final del proyecto, en el año 2010 el PUR representó al MGAP en el Programa Regional de Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Género en el MERCOSUR, y se realizó un convenio para el fortalecimiento de la base social de la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay. Después de concluido el PUR, el MGAP continúa con estas iniciativas de apoyo al empoderamiento de las mujeres que lideró el PUR. La calificación para igualdad de género y empoderamiento de la mujer es 5, o sea "satisfactorio".

D. Desempeño de los asociados

Desempeño del FIDA

45. La participación del FIDA en el proceso de diseño del proyecto permitió profundizar el diagnóstico de la pobreza rural en Uruguay, identificando adecuadamente brechas institucionales para el combate a la pobreza rural, proponiendo a través del proyecto soluciones para enfrentarlas. En el 2005 la Misión de Revisión de Medio Término realizó un examen detallado de los problemas que encontró el PUR durante sus primeros años de ejecución, relacionados con la importante crisis económica y social que enfrentó el Uruguay, y efectuó recomendaciones para los siguientes años, tomando en cuenta el contexto político considerablemente más propicio para el PUR.
46. La supervisión directa del FIDA comenzó en el 2007. Fue sistemática, incluyendo en las misiones expertos en áreas temáticas para cubrir los diversos aspectos del PUR. Los informes de supervisión son claros, establecen responsabilidades e incluyen recomendaciones específicas. Además, es importante destacar la articulación inducida por el FIDA entre el PUR y la REAF/FIDA/MERCOSUR, uno de los casos más destacados de sinergia entre proyectos y donaciones, con una participación activa del FIDA en el diálogo sobre políticas. La calificación correspondiente al desempeño del FIDA es de 5.

Desempeño del Gobierno

47. Como se ha indicado ya en este informe, el PUR durante sus primeros años de implementación encontró un contexto económico y político que no le fue propicio: la importante crisis que afectó a Uruguay en 2001/2002 redujo los fondos de contrapartida y la lucha contra la pobreza rural no fue una de las prioridades básicas del Gobierno. La situación se modificó notablemente a partir de 2005, con un nuevo gobierno con una fuerte orientación hacia la equidad y que, consiguientemente, otorgó una prioridad importante al combate a la pobreza rural.

48. En este segundo período, con un equipo de gestión renovado, multidisciplinario y con presencia significativa de mujeres en su dirección, apoyando la ejecución en las áreas donde está ubicada la población rural más pobre, el desempeño del Gobierno permitió que el PUR alcanzara resultados que pueden tener una influencia perdurable y significativa en la lucha contra la pobreza rural en Uruguay, aun cuando el sistema de seguimiento y evaluación fue débil, volcando los recursos hacia la aceleración de la implementación, para recuperar el tiempo perdido los primeros años y cumplir el compromiso asumido por el Gobierno de ejecutar el PUR a ritmo acelerado a partir del 2005. La calificación correspondiente al desempeño del Gobierno es de 5.

E. Logros generales del proyecto

49. En las secciones precedentes se han destacado varios logros importantes del PUR, especialmente en relación con el desarrollo de instituciones para combatir la pobreza rural. Las deficiencias del seguimiento y evaluación, mencionadas en la sección I de este informe, no han permitido contar con información sistemática sobre los efectos del PUR en las condiciones de vida de la población rural pobre y sus condiciones de producción y comercialización, aun cuando hay algunas indicaciones de mejoras significativas.
50. Una de las recomendaciones en la próxima sección tratará de aportar indicaciones sobre cómo mejorar esta área en futuras operaciones. Pero esta deficiencia, en parte debida al compromiso y presión por acelerar el ritmo de ejecución, recuperando el tiempo perdido durante los primeros años de implementación del PUR, no debe empañar la visión del avance significativo en la lucha contra la pobreza rural al cual ha contribuido el desempeño global del PUR. La calificación correspondiente al desempeño global del proyecto es satisfactorio: 5. Si bien no hay evidencia suficiente acerca del impacto directo del PUR sobre los hogares alcanzados por el proyecto, no debe confundirse la ausencia de evidencia con evidencia de ausencia de impacto. Y, lo que es más importante, hay evidencia inequívoca de la transformación institucional que puede impactar positivamente no sólo sobre la población alcanzada por el PUR sino sobre todos los hogares rurales pobres de Uruguay.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

51. Cuando en el año 2005 asume en Uruguay un nuevo gobierno, fuertemente orientado a combatir la pobreza y a promover la participación popular, el PUR aceleró su implementación, que había sido lenta durante sus primeros años de ejecución. El PUR contribuyó particularmente a partir de ese año a un desarrollo institucional orientado a eliminar la pobreza rural tanto a nivel micro, con la formación y consolidación de Comités de Crédito Local, a nivel meso, con las Mesas de Desarrollo Rural, que permiten la coordinación público privada, y a nivel macro, con la creación y apoyo a (y en) la Dirección General de Desarrollo Rural en el MGAP. Estos resultados fueron alcanzados por la combinación de un conjunto de factores: el compromiso del Gobierno de Uruguay, un diseño de proyecto que identificó adecuadamente las brechas institucionales y el modo en que podían solucionarse, y una participación activa del FIDA en la supervisión del proyecto.
52. **Desfasaje entre el ciclo del proyecto y el ciclo político.** El PUR comenzó a implementarse al inicio de un gobierno que enfrentó una de las más serias crisis económicas que afectó a la República Oriental del Uruguay. El Gobierno no asignaba una fuerte prioridad al combate contra la pobreza rural, lo que pudo llevar al cierre del proyecto dado su bajo nivel de ejecución. Pero a mitad de período comenzó otro gobierno que dio énfasis a la lucha contra la pobreza rural, y el proyecto aceleró su ejecución, alcanzando logros significativos, como se mostró en las secciones anteriores de este informe. La continuación del proyecto, a pesar

de su bajo nivel de desembolsos durante la primera mitad del período de implementación, con el fuerte compromiso del nuevo gobierno de recuperar el tiempo perdido, permitió rescatar lo que hubiera sido una oportunidad perdida si el proyecto se hubiera cerrado.

53. **Deficiencias del seguimiento y evaluación.** Por otro lado, el proyecto no generó informaciones sistemáticas sobre la evolución de las condiciones de vida de los beneficiarios, ni sobre sus condiciones de producción y comercialización. El estudio de base programado no fue realizado y se dedicaron recursos significativos de seguimiento y evaluación a la preparación de "sistematizaciones" que si bien son útiles no aportan la información necesaria para conocer de modo riguroso los efectos y el impacto de los proyectos. Esta carencia en seguimiento y evaluación se debió a la falta de claridad sobre lo que debe hacerse en seguimiento y evaluación y a la presión por cumplir el compromiso de acelerar la ejecución (que llevó a utilizar todos los recursos, incluso los de seguimiento y evaluación, en tareas vinculadas a la ejecución directa).
54. **Falta de aprovechamiento de la experiencia mundial del FIDA.** Aun cuando el diseño identificó adecuadamente las brechas institucionales y propuso soluciones apropiadas a las condiciones del contexto de la realidad uruguaya, no se aprovecharon suficientemente conocimientos generados por la experiencia de proyectos apoyados por el FIDA tanto en América Latina (por ejemplo, en Argentina, Perú y Brasil) como en otras regiones (especialmente en Asia), en áreas como servicios financieros y asistencia técnica para poblaciones rurales pobres.
55. **Informe de cierre del proyecto con información abundante pero con problemas metodológicos.** El Informe de cierre del proyecto contiene valiosas informaciones en sus tres volúmenes, algunas de las cuales han sido utilizadas en esta misma evaluación de los resultados del proyecto. La falta de un estudio de base limita la posibilidad de utilizarlo para analizar los impactos del proyecto, aunque hubiera sido posible avanzar más en esta dirección de haber realizado pareamientos (*matchings*) o si se hubieran aplicado otro tipo de comparaciones, en lugar de centrar el esfuerzo en una encuesta (y el informe de cierre no incluye una descripción adecuada de las decisiones tomadas con respecto a la implementación de la encuesta). Pero cabe destacar que además de la encuesta también se realizaron talleres y se recopiló información que puede ser útil para el diseño de futuros proyectos de desarrollo rural en Uruguay.

B. Recomendaciones

56. **Incluir en el diseño y en las decisiones sobre cierre o continuidad de los proyectos, un análisis del riesgo político** (especialmente de posibles cambios en la prioridad otorgada por el Gobierno al combate a la pobreza rural). Dados los posibles desfases entre el ciclo del proyecto y el ciclo político, como se ha indicado en la primera conclusión sobre la experiencia del PUR (párrafo 46), es importante tomar en cuenta estudios disponibles sobre riesgo político realizados por otras IFI (como el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo), y publicaciones (como el Economist Intelligence Unit) así como informes sobre riesgo político y encuestas de intenciones de voto, cuando se aproxima la fecha de elecciones. Si no hubieran informes actualizados y apropiados sobre riesgo político las misiones del FIDA de preparación, o de Supervisión (particularmente a mitad de período) podrían contratarlos. Esta recomendación es para el Departamento de Administración de Programas del FIDA.
57. **Orientar a las misiones de supervisión del FIDA sobre como apoyar de modo efectivo el desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación mediante una breve guía.** Con relación a la conclusión sobre las deficiencias en seguimiento y evaluación (párrafo 47), para que las misiones de supervisión directa realizadas por el FIDA tengan una idea suficientemente adecuada sobre lo que debería hacerse, así como las técnicas que tiene sentido emplear y la

oportunidad con que deben hacerse las tareas tanto de seguimiento como de evaluación, sería útil que se les proporcionara a dichas misiones una breve guía, de no más de dos páginas (que puede tener referencias a otros documentos), indicando con claridad lo que debe hacerse en seguimiento y evaluación, cuándo (en especial con respecto a los estudios de base), orientaciones básicas sobre indicadores, diseños institucionales apropiados y opciones metodológicas válidas. La implementación de esta recomendación estaría a cargo del Departamento de Administración de Programas del FIDA.

58. **Aprovechar la experiencia mundial del FIDA para poblaciones rurales pobres (especialmente en las áreas de servicios financieros y asistencia técnica) utilizando plataformas subregionales.** En relación con la conclusión acerca de la falta de aprovechamiento de la experiencia del FIDA (párrafo 48), con el fin de apoyar y desarrollar la experiencia uruguaya de servicios financieros rurales basados en los Comités de Crédito Locales, que han sido una valiosa innovación para capitalizar el conocimiento local en áreas rurales pobres, complementándolo con el control social ejercido por la misma población, el FIDA podría facilitar al MGAP el aprovechamiento de su experiencia mundial en servicios financieros para poblaciones rurales pobres, que permitan combinar equidad con eficiencia. El FIDA podría sugerir a la REAF y/o FIDA/MERCOSUR, la creación de un grupo temático subregional sobre esta cuestión, y, además realizar un seminario en Uruguay sobre experiencias y conocimientos en sistemas de financiamiento rural para poblaciones pobres. Lo mismo se aplica al caso de la asistencia técnica para poblaciones rurales pobres.
59. En tanto la recomendación anterior se refiere a la utilización en Uruguay de la experiencia mundial del FIDA, la experiencia del PUR (combinada con la de la REAF) son un aporte potencialmente importante para el FIDA, presentando una oportunidad de avanzar en la **gestión de conocimientos**, uno de los desafíos estratégicos que enfrenta el FIDA. Para ello, el FIDA puede apoyar a los países con la difusión de buenas prácticas para enfrentar la pobreza rural, desarrolladas en el marco de proyectos financiados por el Fondo. Además, esta iniciativa también contribuiría al **diálogo sobre políticas**. Esta es una recomendación cuya implementación debería estar a cargo del departamento del FIDA de Estrategia y Gestión de Conocimientos (SKM), conjuntamente con el Departamento de Administración de Programas.

Comparación de las calificaciones

<i>Crterios</i>	<i>Calificación del Departamento de Administración de Programas^a</i>	<i>Calificación de la IOE^a</i>	<i>Divergencia de la calificación</i>
Desempeño del proyecto			
Pertinencia	5	5	0
Eficacia	5	5	0
Eficiencia	4	3	-1
Desempeño del proyecto^b	4,6	4,3	-0,3
Impacto en la pobreza rural			
Ingresos y activos de los hogares	4	na	na
Capital humano y social y empoderamiento	5	5	0
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	na	na	na
Recursos naturales, medio ambiente y cambio climático	4	na	na
Instituciones y políticas	6	6	0
Impacto general en la pobreza rural^c	5	5	0
Otros criterios de desempeño			
Sostenibilidad	5	5	0
Innovación y ampliación de alcance	4	5	1
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	4	5	1
Logros generales del proyecto^d	5	5	0
Desempeño de los asociados^e			
FIDA	5	5	0
Gobierno	4	5	1
Promedio de la divergencia neta			0,13

^a Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

^b Promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

^c Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a las esferas del impacto individuales.

^d Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a los criterios individuales de evaluación, sino una evaluación general del proyecto, basándose en las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto en la pobreza rural, sostenibilidad, innovación y ampliación de alcance, y género.

^e El desempeño de los asociados no se incluye en la evaluación general de los logros del proyecto

Calificaciones asignadas al Informe final del proyecto

<i>Calificaciones asignadas a la calidad del informe final</i>	<i>Calificación de PMD</i>	<i>Calificación de IOE</i>	<i>Divergencia</i>
Alcance	3	3	0
Calidad (métodos, datos, proceso participativo)	3	3	0
Enseñanzas	5	5	0
Franqueza	4	5	1
Calificación general asignada al documento	n.a.	4	n.a.

Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

La calificación del Departamento de Administración de Programas del FIDA (PMD) corresponde al "Project Completion Digest/ PD-PMD validation sheet of PCR Uruguay Rural" preparado por el PMD.

Datos básicos del proyecto

			Aprobado (en millones de USD)		Costo real (en millones de USD)	
Región	Latin America and the Caribbean	Costo total del proyecto	24,5		24,5	
País	República Oriental del Uruguay	Préstamo del FIDA y porcentaje del total	14,0	57%	14,0	57%
Número del préstamo	555	Prestatario	8,0	33%	8,0	33%
Tipo de proyecto (subsector)	Desarrollo rural	Cofinanciador 1				
Tipo de financiación	FIDA	Cofinanciador 2				
Condición del préstamo*	O	Cofinanciador 3				
Fecha de aprobación	7 diciembre 2000	Cofinanciador 4				
Fecha de la firma del préstamo	4 julio 2001	Beneficiarios	2,5	10%	2,5	10%
Fecha de efectividad	4 septiembre 2001	Otras fuentes				
Enmienda del préstamo	2	Número de beneficiarios	10 000 (diseño)		10 214 (al cierre)	
Extensiones del cierre del préstamo	2					
Gerentes del programa en el país	Pablo Glickman Paolo Silveri	Fecha de cierre del préstamo	31 diciembre 2007		30 septiembre 2011	
Directores regionales	R Peña Montenegro I. Lavadenz Paccieri Josefina Stubbs	Revisión a mitad de período	25 junio 2005			
Examinador del informe final de proyecto		Desembolso del préstamo del FIDA al finalizar el proyecto (porcentaje)				92%
Grupo de control de la calidad del informe final de proyecto	n/a	Fecha del informe final de proyecto				2011

Fuente: Project Portfolio Management System (PPMS), July 2012. Loans and Grants System (LGS), August 2012.

* Existen cuatro tipos de condiciones de los préstamos: i) préstamos especiales en condiciones muy favorables, exentos del pago de intereses pero con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual y con un plazo de 40 años, incluido un período de gracia de 10; ii) préstamos en condiciones más gravosas con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual y con un plazo de 20 años, incluido un período de gracia de 10; iii) préstamos en condiciones intermedias con una tasa de interés anual equivalente al 50% de la tasa de interés variable de referencia, y un plazo de 20 años, incluido un período de gracia de 5, y iv) préstamos en condiciones ordinarias con una tasa de interés anual equivalente al cien por ciento (100%) de la tasa de interés variable de referencia, y un plazo de 15 a 18 años, incluido un período de gracia de tres.

Términos de referencia

I. Antecedentes

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), de acuerdo a la Política de Evaluación del FIDA,¹ llevará a cabo en 2013 una Evaluación de los resultados de un proyecto (ERP, en inglés PPA, que corresponde a "Project Performance Assessment") Uruguay Rural. El objetivo de esta evaluación es doble:
i) proporcionar una valoración independiente de los resultados globales del proyecto, y ii) derivar lecciones aprendidas de la experiencia que contribuyan al aprendizaje.
2. Este tipo de evaluación, incluye visitas en el país para complementar los hallazgos de la validación del informe final de proyecto (IFP), y completar la información del IFP, cuando se hubieran detectado brechas de información y si los datos e información estuvieran disponibles sin necesidad de hacer un levantamiento. La ERP consiste en una revisión independiente del IFP y otros informes y documentos disponibles sobre el proyecto, además de entrevistas con autoridades del Gobierno, informantes calificados (incluyendo técnicos que participaron en la implementación del proyecto) y con el grupo objetivo. Se aplicarán los criterios de evaluación descritos en el manual de evaluación del FIDA: i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) impacto² en la pobreza rural, v) sostenibilidad, vi) innovaciones y masificación, vii) igualdad de género.³
3. Dado el tiempo y los recursos disponibles, en esta evaluación no se prevé que se realicen estudios cuantitativos, sino más bien que se revise la interpretación analítica y sintética del IFP, basados en la interacción con las partes interesadas nacionales, las observaciones directas sobre el terreno y la información obtenida de las entrevistas con los beneficiarios del proyecto y otros informantes clave, así como en la revisión de la documentación del proyecto, incluyendo el "Project Completion Digest/PD-PMD validation sheet of PCR Uruguay Rural" preparado por el Departamento de Administración de Programas del FIDA.

II. Proceso

4. La misión de evaluación se realizará desde el 20 de mayo hasta el 1 de junio de 2013 y estará combinada con un estudio de caso para la evaluación corporativa de la política de donaciones que IOE está realizando en todas las regiones. La misión incluirá visitas a las zonas abarcadas por el Proyecto Uruguay Rural y reuniones con las autoridades gubernamentales, los beneficiarios y otros informantes clave. Al final de la misión, se celebrará en Montevideo una breve reunión con representantes del Gobierno, en la que se hará una presentación en PowerPoint de las conclusiones preliminares de la misión.
5. Durante el mes de junio se preparará un borrador de informe de la evaluación, que se presentará a la IOE para su examen interno. A continuación, ese informe de evaluación se distribuirá a la División de América Latina y el Caribe del FIDA y al Gobierno de Uruguay para obtener observaciones. Tras recibir las observaciones, la IOE finalizará el informe.

III. Métodos

6. La evaluación se llevará a cabo conforme a la política de evaluación del FIDA. Se aplicarán los principales conceptos metodológicos establecidos en el manual de evaluación del FIDA, y en particular los criterios de evaluación (así como elementos

¹ <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/s/EB-2011-102-R-7-Rev-1.pdf>

² Las esferas de impacto incluyen: activos e ingresos; seguridad alimentaria y productividad agrícola; capital humano y social; recursos naturales, medio ambiente y cambio climático; instituciones y políticas.

³ http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_s.pdf

adicionales en materia de género, cambio climático y ampliación de escala o masificación), las nuevas orientaciones en materia de género, masificación y cambio climático, así como las directrices relativas a las validaciones de los IFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos.

7. Dado el tiempo y los recursos disponibles, y en consonancia con el propósito del ERP, los métodos de recopilación consistirán principalmente en técnicas cualitativas y participativas (fundamentalmente entrevistas semi-estructuradas individuales y grupales) y se centrarán en un conjunto específico de temas. En el marco de la evaluación también se hará uso de las informaciones que ha generado el sistema de Seguimiento y Evaluación. Se recurrirá a la triangulación para validar las conclusiones derivadas de las distintas fuentes de información. De este modo, se reducirá el riesgo de sesgo que puede surgir cuando se recurre a una sola fuente de información o errores de medición asociados a la adopción de un solo método de recopilación de datos.

IV. Equipo de evaluación

8. La misión está integrada por el consultor senior Sr. Osvaldo Néstor Feinstein. La orientación y supervisión de la misión estará a cargo del evaluador principal del FIDA, Sr. Fabrizio Felloni.
9. De conformidad con el manual de evaluación de la IOE, el consultor evaluará el desempeño del proyecto en relación con todos los criterios de evaluación establecidos que se han señalado anteriormente.

V. Calendario propuesto para la misión y el informe

20 de mayo a 1 de junio de 2013	Misión a Uruguay
De 3 de junio a 10 de julio	Primer borrador
De 10 julio a 10 agosto	Proceso interno de examen <i>inter pares</i> (IOE)
agosto - septiembre	Presentación del informe a la División de América Latina y el Caribe del FIDA y al Gobierno de Uruguay
septiembre - octubre	Revisión y finalización del informe

Nota metodológica sobre las evaluaciones de los resultados de un proyecto

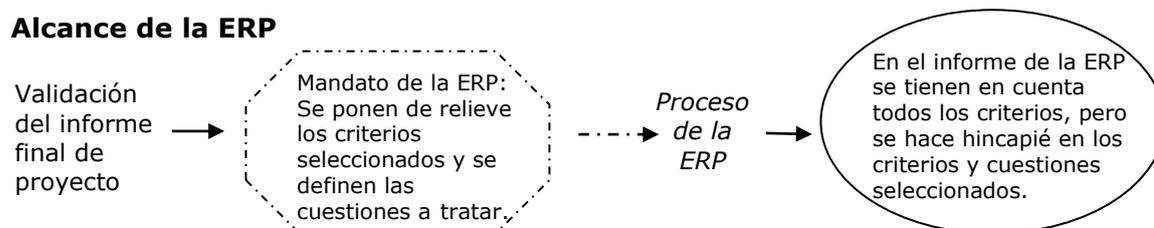
A. ¿Qué es una Evaluación de los resultados de un proyecto?¹

1. Una Evaluación de los resultados de un proyecto (ERP) llevada a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) consiste en la realización de una misión de 7 a 10 días de duración² y en la que participan dos miembros.³ Las ERP se centran en una muestra de proyectos cuyos informes finales han sido validados por la IOE y tienen en cuenta los criterios siguientes (que no se excluyen entre sí): i) las sinergias con evaluaciones futuras o en curso de la IOE (por ejemplo, EPP o evaluaciones a nivel institucional); ii) las lagunas importantes de información existentes en los informes finales de proyecto; iii) los enfoques novedosos, y iv) el equilibrio geográfico.
2. Los objetivos de la ERP son los siguientes: i) evaluar los resultados y el impacto del proyecto en cuestión, y ii) generar conclusiones y recomendaciones para el diseño de intervenciones futuras y la ejecución de operaciones en curso en el país de que se trate. Cuando la ERP se vaya a utilizar como aportación a una EPP, este hecho debe mencionarse al principio del informe. La ERP se basa en los resultados de la validación del informe final de proyecto y consiste en la realización de un nuevo examen teórico, entrevistas en la sede del FIDA y una misión específica al país en cuestión, para mantener reuniones en la capital y efectuar visitas sobre el terreno. El alcance de la ERP se expone en el mandato respectivo.

B. Preparación de una ERP

3. Tomando como base los resultados de la validación del informe final de proyecto, la IOE prepara un mandato conciso con el fin de definir con más precisión los objetivos de la ERP.⁴ Las ERP, al igual que las validaciones de los informes finales de proyecto, no tratan de responder a todas y cada una de las cuestiones contenidas en el Manual de Evaluación, sino que se centran en los aspectos más destacados de los criterios mencionados anteriormente que necesitan ser analizados mediante una ERP, especialmente los que no se explicaron suficientemente en la validación del informe final de proyecto.
4. Cuando se prepara una ERP, el relieve dado a cada criterio de evaluación dependerá tanto de la evaluación realizada mediante la validación del informe final de proyecto como de las conclusiones resultantes del proceso de ERP. Cuando un criterio o cuestión no se considere problemático ni requiera nuevas investigaciones, y cuando en el proceso de ERP no aparezcan nuevas informaciones ni indicios, en el informe de la ERP se reelaborarán las conclusiones de la validación del informe final de proyecto.

Alcance de la ERP



¹ Extraída de las directrices para la validación de los informes finales de proyectos y las evaluaciones de los resultados de los proyectos.

² El presupuesto máximo de una ERP son USD 25 000.

³ Normalmente una misión de ERP corre a cargo de un funcionario de la IOE ayudado por un consultor (internacional o nacional). De ser preciso y si se estima factible teniendo en cuenta el presupuesto de la evaluación, puede contratarse a otro consultor (nacional).

⁴ En el caso de las ERP la IOE prepara un mandato en lugar de un documento conceptual. Ese mandato garantiza la cobertura de las lagunas de información, las esferas de atención prioritaria definidas mediante la validación de los informes finales de proyecto y las observaciones del gerente del programa en el país, y contribuye a que la ERP se centre en esos aspectos. El mandato se incluirá como anexo en el informe de la ERP.

C. Criterios de evaluación

5. Los ERP son adecuados para obtener una estimación resumida y documentada de la pertinencia del proyecto. Para ello es preciso evaluar la pertinencia de los objetivos y el diseño del proyecto. Los marcos lógicos de los proyectos, por mucho que en la fase de diseño resulten sucintos y esquemáticos, contienen varios supuestos (implícitos) sobre los mecanismos y los procesos que, según lo previsto, generarán los resultados finales. En la fase posterior a la terminación del proyecto, viendo las cosas retrospectivamente, los evaluadores se harán una idea más clara de qué supuestos resultaron ser realistas y de cuáles no se cumplieron durante la ejecución, y del porqué.
6. Por ejemplo, la misión de ERP de un proyecto con un componente de comercialización agrícola importante puede plantearse si la información fundamental sobre la cadena de valor estaba incorporada en la estructura de la intervención. ¿Se investigaron las cuestiones relativas a los mercados de insumos y productos (distancia, información, poder monopolista, etc.)? ¿Se formularon supuestos realistas sobre la conservación y las pérdidas poscosecha? En esas circunstancias, lo deseable es que el personal encargado de la ERP no realice amplios análisis de mercado, sino que examine las diferentes etapas (por ejemplo, producción, elaboración, transporte, distribución y venta al por menor) y entreviste a algunos agentes de la cadena de valor.
7. La eficacia, esto es, la medida en que se han alcanzado los objetivos generales de un proyecto, debería evaluarse preferiblemente una vez finalizado el proyecto, cuando los componentes se hayan ejecutado según lo previsto y los recursos se hayan utilizado en su totalidad. En la ERP se examinan los objetivos generales⁵ establecidos en el documento de diseño definitivo del proyecto y las modificaciones que esos objetivos hayan podido experimentar durante la ejecución. Al mismo tiempo, la ERP debería ser lo bastante flexible como para determinar si los resultados fueron buenos o escasos en los ámbitos que, aunque no figuraban como objetivos en el diseño inicial, aparecieron en el curso de la ejecución.
8. Cabe la posibilidad de que la misión de ERP entreviste a los agricultores respecto de un componente de extensión cuyo objetivo era difundir una práctica agrícola determinada (por ejemplo, la adopción de una técnica de conservación de los nutrientes en los suelos). En ese caso, el objetivo sería entender si los agricultores la consideraron útil, en qué medida la aplicaron y sus impresiones sobre los resultados obtenidos. La ERP podrá examinar asimismo las razones del interés de los agricultores por nuevas técnicas, y las tasas de adopción de las mismas. Por ejemplo, ¿se transmitieron los contenidos de extensión mediante clases teóricas? ¿Utilizaron los agentes de extensión instrumentos audiovisuales? ¿Lograron los agentes de extensión que los agricultores participaran en módulos interactivos y participativos? Este tipo de preguntas ayudan a ilustrar por *qué* algunas iniciativas resultaron o no adecuadas para obtener los resultados deseados.
9. En el Manual de Evaluación se proponen una serie de métodos para evaluar la eficiencia, como calcular la tasa interna de rendimiento económico (TIRE),⁶ estimar los costos unitarios y compararlos con los costos estándar (enfoque de eficacia en función de los costos) o abordar los aspectos de la eficiencia ligados a la gestión

⁵ Los objetivos generales se considerarán puntos de referencia para estimar la eficacia. Sin embargo, no siempre se indican de forma clara y coherente en toda la documentación disponible. La estimación podrá realizarse por componente si los objetivos coinciden con los distintos componentes; con todo, la evaluación tratará de establecer una correspondencia entre los objetivos generales y los productos.

⁶ Calcular la TIRE puede ser problemático para una ERP, porque requiere mucho tiempo y a menudo no se dispone de los datos de alta calidad necesarios. La ERP puede ayudar a verificar si algunos de los supuestos cruciales para el cálculo de la TIRE concuerdan con las observaciones sobre el terreno. Por su parte, la misión puede contribuir a arrojar luz sobre los aspectos de la eficiencia relacionados con la eficacia en función de los costos, por ejemplo para determinar si, en el marco de un proyecto de riego —y cuando el acceso a los mercados adolece de graves limitaciones—, en lugar de invertir en un complejo sistema de irrigación podría haberse optado por una sencilla mejora de los sistemas tradicionales de canalización de las crecidas estacionales.

(ejecución oportuna de las actividades, respeto de las consignaciones presupuestarias). Normalmente en la documentación utilizada para preparar las validaciones de los informes finales de proyecto deberían aportarse pruebas suficientes de los retrasos y sobrecostos, de forma que resulte posible explicar por qué se produjeron.

10. En cuanto al impacto en la pobreza rural, en el Manual de Evaluación se contemplan las esferas siguientes: a) ingresos y activos de los hogares; b) capital humano y social y empoderamiento; c) seguridad alimentaria y productividad agrícola; d) recursos naturales, medio ambiente y cambio climático,⁷ y e) instituciones y políticas. Como demuestran evaluaciones anteriores, en los proyectos financiados por el FIDA generalmente se recogen muy pocos datos sobre los indicadores relativos al impacto en los hogares o comunidades. Y, aun cuando se dispone de la información necesaria, la calidad y el rigor metodológico de las evaluaciones del impacto no dejan de ser discutibles. Por ejemplo, aunque los datos indiquen aumentos significativos en los activos de los hogares, estos pueden deberse a factores exógenos (como la caída de los precios de ciertos productos básicos, un repunte económico general o las remesas recibidas por los hogares) y no al proyecto.
11. Las ERP pueden contribuir a resolver el “problema de la atribución” (es decir, a establecer en qué medida ciertos resultados obedecen a una intervención de desarrollo y no a factores exógenos) realizando las actividades siguientes:
 - i) seguir la cadena lógica del proyecto, detectando las hipótesis fundamentales y reevaluando la cadena de plausibilidad, y
 - ii) realizar entrevistas con no beneficiarios que compartan algunas características clave (por ejemplo, la situación socioeconómica, los medios de vida o el sistema de cultivo), para que la misión se haga una idea de lo que habría ocurrido de no haberse ejecutado proyecto (análisis contrafáctico).⁸
12. Cuando se disponga de recursos suficientes, un consultor local podrá realizarse actividades sencillas de recopilación de datos (miniencuestas) antes de la misión de ERP.⁹ Una posibilidad que no excluye otras soluciones es verificar de forma aleatoria las pautas o intervalos típicos de los datos que se describen en el informe final de proyecto realizando estudios de casos (por ejemplo, ¿coinciden las afirmaciones hechas en el informe final de proyecto respecto de los aumentos producidos en los meses de seguridad alimentaria con los intervalos típicos registrados sobre el terreno?). Cabe señalar que los datos recogidos por una misión de ERP pueden no ser representativos desde un punto de vista estadístico, pero suelen ofrecer puntos de referencia y apreciaciones útiles. Es importante proceder con cuidado cuando se seleccionan los lugares donde se realizarán las entrevistas para evitar casos flagrantes de personas no beneficiarias que sacan partido del proyecto. La IOE, en consulta con el gobierno interesado, elige los lugares donde se realizarán las visitas sobre el terreno. Funcionarios del gobierno pueden acompañar a la misión de ERP en esas visitas.
13. El momento en que suele realizarse una ERP (1 o 2 años después del cierre del proyecto) puede resultar útil para determinar los factores que favorecen o amenazan la sostenibilidad de los beneficios. Es posible que, para entonces, la unidad de gestión de proyecto se haya disuelto y que, a menos que esté en curso una segunda fase o se haya podido contar con otro tipo de financiación, algunas de las actividades de apoyo (técnico, financiero u organizacional) ya se hayan llevado

⁷ El criterio del cambio climático se abordará siempre y cuando sea pertinente en el contexto del proyecto, dado que en el diseño de la mayoría de los proyectos terminados que se evalúan no se contemplaba este aspecto.

⁸ Véase también el examen de los problemas de atribución en el apartado sobre las validaciones de los informes finales de proyecto.

⁹ Si la ERP se realiza en el contexto de una EPP, puede aprovechar de esta última y dedicar más recursos a la recopilación de datos primarios.

a término. En la fase *ex post* pueden comprenderse mejor los factores que suelen influir en la sostenibilidad (como el apoyo político, la disponibilidad de recursos presupuestarios para el mantenimiento, la capacidad técnica, el compromiso, el sentido de apropiación de los beneficiarios y la capacidad de recuperación ambiental).

14. La ERP también centra su atención en la función desempeñada por el FIDA respecto de la promoción de las innovaciones y la ampliación de escala. Podría observarse, por ejemplo, que algunas innovaciones pueden ampliarse fácilmente a bajo costo (por ejemplo, prácticas de cría de ganado sencillas pero mejoradas, que pueden difundirse con fondos limitados). En otros casos, la ampliación de escala puede comportar riesgos, como en el caso una variedad de cultivo de alto rendimiento para el que la demanda comercial se haya estancado. La adopción amplia de esa variedad podría resultar beneficiosa para garantizar la seguridad alimentaria, pero también podría reducir los precios de mercado y, con ello, disminuir los ingresos procedentes de las ventas de muchos hogares, a menos que se prevean otras actividades complementarias para la transformación de la materia prima.
15. En una ERP se aborda asimismo la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, un criterio introducido recientemente en la metodología de evaluación del FIDA. Este criterio guarda relación con el énfasis puesto en las cuestiones de género: si han sido objeto de seguimiento durante la ejecución —y, en particular, si se ha hecho el seguimiento de los indicadores correspondientes—, así como con los resultados alcanzados en ese ámbito.
16. A menudo la información proveniente de la validación de los informes finales de proyecto puede bastar para evaluar el desempeño de los asociados, a saber, el FIDA y el gobierno. A este respecto la misión de ERP puede brindar nuevas apreciaciones como, de ser pertinente, la capacidad de respuesta del FIDA a los problemas de ejecución o de coordinación entre la unidad de ejecución del proyecto y las autoridades locales y centrales. En una ERP no se evalúa el desempeño de las instituciones cooperantes, que en la actualidad reviste poco o ningún interés para el FIDA a efectos de aprendizaje.
17. Una vez completado el análisis, la misión de ERP asigna sus propias calificaciones de acuerdo con los criterios de evaluación y las compara con las calificaciones otorgadas por el Departamento de Administración de Programas. Las calificaciones de la ERP son definitivas a efectos de la elaboración de informes de evaluación. La ERP también califica la calidad del informe final de proyecto.
18. Las conclusiones formuladas en la ERP son concisas: un compendio de las constataciones principales. Luego, con el fin de hacer el seguimiento de los proyectos o de otras intervenciones dotadas de un enfoque o de componentes similares en otras zonas del país, se presentan unas pocas recomendaciones clave.¹⁰

¹⁰ Las prácticas relativas a las recomendaciones contenidas en las ERP difieren en los distintos bancos multilaterales de desarrollo. En el Banco Mundial, una ERP normal no contiene recomendaciones, sino “enseñanzas extraídas”. Por otro lado, las ERP preparadas por el Banco Asiático de Desarrollo incluyen “consideraciones y enseñanzas” y “medidas de seguimiento”, aunque estas últimas suelen adoptar la forma de directrices técnicas genéricas de cara a una intervención futura (hipotética) en el mismo sector o destinadas a un proyecto de seguimiento en curso (en el Banco Asiático de Desarrollo, las ERP se realizan al menos tres años después del cierre del proyecto).

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE

Crterios	Definiciones ^a
Desempeño del proyecto	
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos.
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Impacto en la pobreza rural^b	Por "impacto" se entienden los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de intervenciones de desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos y activos de los hogares 	Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico.
<ul style="list-style-type: none"> • Capital humano y social 	Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, y la capacidad colectiva e individual de la población pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria y productividad agrícola 	Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso, mientras que los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturales, medio ambiente y cambio climático 	La atención prestada a los recursos naturales y al medio ambiente implica evaluar el grado en que un proyecto contribuye a producir cambios respecto de la protección, rehabilitación o agotamiento de los recursos naturales y el medio ambiente. También evalúa los posibles impactos que los proyectos pueden tener en adaptar y/o mitigar los efectos del cambio climático.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y políticas 	El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de género y empoderamiento de la mujer 	El criterio evalúa los esfuerzos realizados para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, ejecución, supervisión y en el apoyo a la ejecución y la evaluación de proyectos asistidos por el FIDA.
Otros criterios de desempeño	
<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad 	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.
<ul style="list-style-type: none"> • Innovaciones y ampliación de alcance 	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.
Logros generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados <i>supra</i> .
Desempeño de los asociados	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución y evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.
<ul style="list-style-type: none"> • FIDA • Gobierno 	

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo y del Manual de Evaluación del FIDA (2009).

^b El Manual de Evaluación del FIDA también se ocupa de la "falta de intervención". Es posible que no se haya previsto, deliberadamente o no, ninguna intervención concreta en relación con una o varias de las cinco esferas del impacto. A pesar de ello, si se detectan cambios positivos o negativos y éstos pueden atribuirse en su totalidad o en parte al proyecto, debe asignarse una calificación a esa esfera concreta. Por otra parte, si no se detectan cambios y ninguna intervención fue prevista o propuesta, entonces no se le asigna una calificación (o se anotará "no aplicable").

Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones

Gobierno

José Ignacio Olascuaga, Director General de Desarrollo Rural
Jacqueline Gómez, DGDR y PUR

Profesionales que trabajaron en el PUR

Antonio Vadell, ex director del PUR
Fernando Rodríguez, ex director del PUR
Fernanda Hernández
Gregorio Martirena
Guzmán Garet
Fernando Sganga
Graciela Rocha
Mario Bonilla
Mario Puga
Graciela Tapia
Rafael Sarno
Ricardo Teixeira
José Ariel Díaz

Instituciones financieras internacionales

Luis Macagno, BID
Peter Siegenthaler, Banco Mundial

Organizaciones no-gubernamentales

Leopoldo Font, CLAEH
Jorge Naya, Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)
Verónica Ponce de León, FUNDASOL
Mario Mondelli, CINVE

Sector privado

Rosana Fernández, República Microfinanzas
Luis Murias, República Microfinanzas
Miembros de los Comités de Crédito Local de Canelón Chico, Migue y de Tapia
Beneficiarios de Canelones: Sociedad de Productores de San Ramón, Mesa de Desarrollo Rural del oeste de Canelones

FIDA

Paolo Silveri, FIDA
Ruy de Villalobos, jefe de misiones de supervisión
Octavio Damiani, consultor FIDA
Alvaro Ramos, FIDA/MERCOSUR
Pietro Simone, consultor FIDA

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. *Programa Ganadero – Una experiencia en desarrollo rural*.
- Banco Mundial. 2010. *El desarrollo de la agricultura familiar, Uruguay*.
- Banco Mundial. 2010. *Uruguay Policy Notes: Challenges and Opportunities 2010-2015*.
- FIDA. 2000. *Informe del Presidente*.
- FIDA, *Informes de supervisión*.
- FIDA, *Informe de Revisión de Medio Término*.
- FIDA. 1999. *Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales*.
- FIDA-IOE. 2009. *Manual de Evaluación*.
- Proyecto Uruguay Rural, *Sistematizaciones de Experiencias de Desarrollo Rural en Uruguay*.
- Proyecto Uruguay Rural, *Informes de la Unidad de Seguimiento y Evaluación*.
- Proyecto Uruguay Rural. 2011. *Informe de cierre – Evaluación de resultados y percepciones de los involucrados, 3 volúmenes*.



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia
Teléfono: +39 06 54591 - Fax: +39 06 5043463
Correo electrónico: evaluation@ifad.org
www.ifad.org/evaluation
www.ruralpovertyportal.org
ifad-un.blogspot.com
www.facebook.com/ifad
www.twitter.com/ifadnews
www.youtube.com/user/ifadTV



Servicios de impresión internos
del FIDA