

Guía para la evaluación de políticas agropecuarias en el MGAP

Verónica Durán Fernández ¹
Elisa Hernández ²

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) ha dado un fuerte impulso a la institucionalización de la evaluación de los instrumentos de política agropecuaria. Durante este proceso se desarrolló una guía que dispone una pauta común de trabajo a todas las evaluaciones que se desarrollen en el Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias del MGAP. En este documento se detallan los diferentes pasos a seguir, así como los actores relevantes en cada una de las etapas del proceso de evaluación.

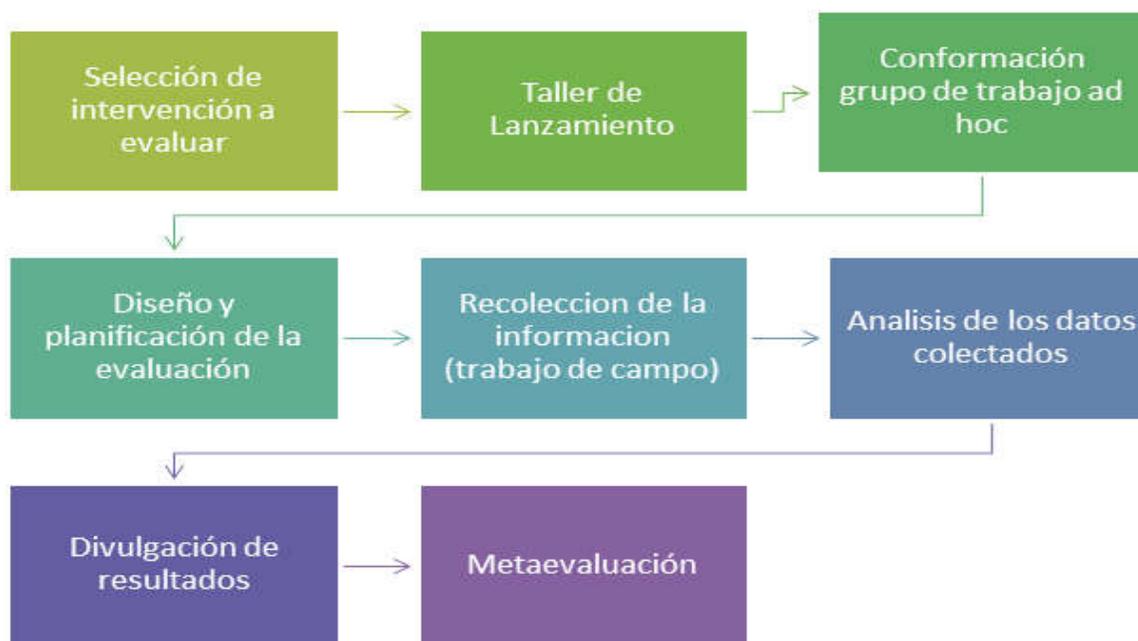
La evaluación es un insumo necesario para el diseño de las políticas, ya que permite mejorar los instrumentos e intervenciones y aumentar la efectividad del gasto público, al tiempo que legitima y hace más transparente la política pública. En el año 2014 comenzó a funcionar en la órbita de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) el Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias, con la misión de asesorar a las autoridades del MGAP sobre los resultados e impactos de diversas medidas de política agropecuaria.

Durante estos primeros cinco años de trabajo, y con una extensa agenda de evaluaciones priorizadas por el Ministerio, fue necesario elaborar un protocolo o guía de trabajo, como una herramienta útil para lograr evaluaciones de calidad en el MGAP.

A continuación se presenta un diagrama de flujo que representa en forma simplificada el esquema de trabajo propuesto.

¹ Ec. Coordinadora del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias en OPYPA, vduran@mgap.gub.uy.

² Ec. Especialista en Evaluación en OPYPA, mhernandez@mgap.gub.uy.



Cada una de estas etapas conforma un eslabón muy importante en una cadena que avanza hacia el desarrollo de una evaluación de calidad.

Etapa 1: selección de la intervención a evaluar

El Director de OPYPA y el coordinador del Área de Evaluación de OPYPA, en consulta con las máximas autoridades del MGAP (Ministro, Subsecretario o Director General), definen las intervenciones prioritarias a evaluar. Los directores de las unidades ejecutoras pueden proponer intervenciones candidatas a ser evaluadas. No todos los programas o proyectos que se implementan en el Ministerio requieren la realización de una evaluación. Algunas evaluaciones son costosas en términos de dedicación de recursos humanos y tiempo, al tiempo que existen diversas metodologías y enfoques para realizar diversos tipos de evaluaciones, según las necesidades y posibilidades. Además, en la priorización de intervenciones a evaluar pueden contemplarse demandas de la institucionalidad agropecuaria ampliada o de los organismos internacionales.

Etapa 2: taller de lanzamiento

El objetivo principal del taller de lanzamiento de la evaluación es acordar las principales características y alcance de la evaluación, así como definir la conformación del grupo ad hoc, que participe en las siguientes etapas del trabajo. Además, se busca que los referentes de la intervención presenten el propósito, objetivos y principales aspectos de la misma. De ser posible, se busca establecer cuál es la información necesaria para que la evaluación pueda ser realizada exitosamente y cómo se accederá a ella.

Los participantes del taller de lanzamiento usualmente son: autoridades del MGAP interesadas en el desarrollo de la evaluación, responsables de la intervención, técnicos

referentes de la intervención, técnicos de OPYPA, y eventualmente pueden participar referentes técnicos o expertos sectoriales.

Etapa 3: conformación de un grupo de trabajo ad hoc

Como resultado del taller, se designa a los técnicos que conformarán un grupo de trabajo ad hoc. Este grupo de trabajo, liderado por el equipo técnico del Área de Evaluación realizará las siguientes actividades: (1) acordar la teoría de cambio de la intervención, (2) definir los indicadores de evaluación, (3) facilitar el acceso a información, (4) discusión y retroalimentación de los informes preliminares y final que elaboren los responsables técnicos de la evaluación. En las primeras reuniones del grupo de trabajo ad hoc se firman protocolos de confidencialidad y uso responsable de datos por parte de todos los integrantes.

Etapa 4: diseño y planificación de la evaluación

Esta etapa está dirigida por los técnicos del Área de Evaluación de OPYPA en consulta con el grupo ad hoc, e incluye un conjunto de actividades:

Recopilación de la documentación. Conocer en detalle la lógica del programa, sus supuestos, sus actividades, los resultados esperados, etc.; son elementos básicos para el diseño de la evaluación. Mientras más se conozcan los detalles del programa, más focalizada estará la evaluación. Para ello, los técnicos del Área de Evaluación deben recopilar todos los documentos e información relevante de la intervención, así como trabajar con diversas fuentes de información administrativa. El coordinador del Área de Evaluación realizará las gestiones necesarias para poder acceder a los datos.

Diseño de la teoría de cambio e indicadores de evaluación. Una teoría del cambio define las piezas y los pasos necesarios para lograr el objetivo de mediano o largo plazo que se busca con la intervención. Ello implica: explicitar los objetivos, mapear hacia atrás e identificar las principales causas, condiciones o requisitos necesarios para lograr esos objetivos (respaldado en la evidencia científica, experiencias anteriores o hipótesis), identificar las acciones que llevará a cabo la intervención para generar el cambio deseado, desarrollar indicadores para medir los resultados y evaluar el desempeño de la intervención.

Esta etapa está liderada por los técnicos del Área de Evaluación de OPYPA, que trabajan en conjunto con el grupo ad hoc hasta que se llegue a un acuerdo sobre cada uno de los componentes de la teoría del cambio. Si no se logran acuerdos sobre la teoría del cambio, el equipo de evaluación la elaborará a su juicio y reservará en los informes un espacio para reflejar las discusiones planteadas y la opinión de los responsables de la intervención.

Definición del tipo de evaluación. En base a los objetivos de la evaluación y a los recursos disponibles en términos de información, recursos humanos y financieros, los técnicos del Área de Evaluación determinan qué tipo de evaluación es factible y deseable llevar adelante en cada caso, lo que será validado con los responsables de la intervención.

El siguiente cuadro muestra, en forma sintética, algunas de las principales etapas en las que se podría encontrar un programa, así como la sugerencia del tipo de evaluación más apropiada.

Fase en que se encuentra el programa	Tipo de evaluación sugerida
Diseño del programa.	Evaluación de diseño. Evaluación costo-beneficio ex ante.
Lanzamiento del programa.	Estudio de línea de base.
Programa en marcha.	Evaluación de proceso.
Conclusión del programa.	Evaluación de resultados.
Programa concluido hace algún tiempo	Evaluación de impacto. Evaluación costo-beneficio ex post.

Cada una de estas evaluaciones puede realizarse utilizando diversas herramientas metodológicas (cualitativas y cuantitativas) que aportan resultados y visiones complementarias. Esta etapa será responsabilidad de los técnicos del Área de Evaluación de OPYPA, los que informarán en sus decisiones metodológicas al grupo ad hoc.

Etapa 5: recolección de la información

En función del tipo de evaluación que se decida llevar a cabo, se deberá determinar los métodos apropiados de recolección de datos y de información y definir los métodos de análisis de los datos e informaciones recogidas. La selección está influenciada por el tipo de información que se requiere, el tiempo disponible y el costo, pero sobre todo por el hecho de que la información recolectada sea confiable, precisa y útil para los usuarios de la evaluación. Los registros administrativos o bases de datos existentes no suelen ser suficientes para responder todas las preguntas que se propone una evaluación. En muchos casos se requiere recopilar datos e información a través de entrevistas en profundidad, individuales o grupales a informantes calificados, así como encuestas, incluyendo al menos una encuesta de línea de base antes de la intervención o innovación que se evalúa, y una encuesta de seguimiento ex post después de que se ha implementado la intervención. Los datos recabados en las encuestas pueden ser de diversos tipos, en función del programa que se evalúa y de la unidad de análisis.

El trabajo de campo de encuestas puede ser realizado por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) o se podrá contratar a encuestadores, consultores individuales y/o empresas consultoras, mediante la realización de llamados con sus respectivos términos de referencia. En todos los casos se trabaja en coordinación con el equipo del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias. La selección de empresas consultoras contratadas para el trabajo de campo es un proceso difícil, y en su decisión deben considerarse diversos factores, junto con el costo previsto y la probable calidad de los datos obtenidos en cada caso. Para las encuestas que se implementen se conforma un equipo de trabajo compuesto por: un jefe de campo, críticos, supervisores de campo y encuestadores.

Durante la etapa de campo, en el contexto de una evaluación de impacto, una preocupación particular es la falta de respuesta que surge cuando se vuelve imposible recopilar todos los datos para algunas unidades de la muestra. El desgaste de la muestra debido a la no respuesta es especialmente problemático en el contexto de las evaluaciones de impacto, porque puede crear diferencias entre el grupo de tratamiento y el grupo de comparación.

Es necesario especificar los estándares de calidad para todas las partes interesadas en el proceso de recopilación de datos.

Se realizan verificaciones externas con una sub muestra de la encuesta para asegurar que los datos recopilados sean precisos. Al final del proceso de recopilación, se genera la base de datos que deberá incluir información sobre la condición de tratamiento y la participación en el programa. Un paquete completo de documentación acelera el análisis de los datos de evaluación de impacto y contribuye a producir resultados que se pueden utilizar para la elaboración de las políticas de manera oportuna.

Etapa 6: análisis de información

El análisis de los datos se enfoca a organizar y reducir la información y hacer inferencias lógicas o estadísticas. Además de la interpretación, agrega significado a la información organizada y genera conclusiones. Esta etapa está a cargo del equipo de evaluadores, pero incorpora la perspectiva de los técnicos de los programas que se están evaluando. Se les puede distribuir los resultados preliminares con antelación, realizar talleres o reuniones para discutir y reflexionar sobre los hallazgos obtenidos en el proceso de evaluación.

Etapa 7: comunicación de los resultados

Durante el transcurso de la evaluación, a medida que se obtengan resultados preliminares e intermedios, el equipo evaluador puede presentar al grupo ad hoc informes de avance en instancias de discusión y retroalimentación. La comunicación de los informes intermedios podrá ser interna del MGAP o con actores externos.

También se realiza un taller final de presentación de conclusiones y recomendaciones de la evaluación, dirigido principalmente a los responsables de las políticas y autoridades. Para ello, el equipo de evaluación tiene que centrarse en comunicar los resultados y las recomendaciones clave de manera asequible; los detalles técnicos de la evaluación tienen una importancia secundaria.

Finalmente, se realizan diversos productos de comunicación (artículos en el Anuario de OPYPA, publicación en revistas especializadas, documentos para la web, etc.). El equipo de evaluación genera un conjunto de presentaciones que acompañen al informe, elaboradas a la medida del público específico.

Etapa 8: metaevaluación

Esta etapa estará a cargo del equipo de evaluación. El proceso de mejora de las evaluaciones exige que estas actividades también sean evaluadas. A la evaluación de una evaluación se le conoce como meta evaluación. Frecuentemente, se realiza una vez que el estudio de evaluación concluyó. En este caso, los resultados de la meta evaluación ya no pueden corregir los errores de la evaluación concluida. No obstante, son fundamentales para mejorar la práctica de la evaluación futura.

Comentarios finales

Este breve artículo presenta una guía útil para el desarrollo de evaluaciones de calidad en el MGAP. Todas las evaluaciones en curso del Área de Evaluación han seguido este proceso, con variantes en función de los actores participantes, la información disponible y la metodología aplicada.