



Descripción de seis comunidades rurales del norte de Uruguay | Informe: Situación de partida y final de las Comunidades Rurales donde interviene PRODENOR. Medición final.

Descripción de seis comunidades rurales del norte de Uruguay

Informe: Situación de partida y final de las Comunidades Rurales donde interviene PRODENOR. Medición final.



PRODENOR | PROYECTO DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ZONAS RURALES MAS POBRES DEL NORTE DEL URUGUAY



PRODENOR | PROYECTO DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ZONAS RURALES MAS POBRES DEL NORTE DEL URUGUAY



UNION EUROPEA



MVOTMA



Descripción de seis comunidades rurales del Norte de Uruguay

Informe: Situación de partida y final de las Comunidades Rurales donde interviene PRODENOR. Medición final.

PRODENOR  **PROYECTO DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ZONAS RURALES MAS POBRES DEL NORTE DEL URUGUAY**



Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)

Equipo técnico: Jorge Papadópolos; Hugo De Los Campos; José Enrique Fernández

Agosto de 2008

PRODENOR



PROYECTO DE DESARROLLO
SOCIAL DE LAS ZONAS
RURALES MAS POBRES DEL
NORTE DEL URUGUAY



UNION EUROPEA



MVOTMA



MEVIR

PRODENOR (UY/B7-3100/2003/005-752) es un proyecto de desarrollo social rural integral que trabajó en 18 zonas rurales de Cerro Largo y el área este de Salto y de Artigas. Cuenta con la cooperación financiera de la Comisión Europea y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y su ejecución fue responsabilidad de MEVIR (Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural).

El proyecto trabajó en tres niveles: en el corto plazo, mejorando el hábitat rural de las zonas de intervención, construyendo o mejorando viviendas y edificaciones productivas; en el mediano plazo, generando un aumento en los ingresos familiares a través de la capacitación, la asistencia técnica y el crédito; en el largo plazo, estimulando el fortalecimiento de las instituciones, organizaciones y comisiones locales.



UNION EUROPEA

El Programa de Desarrollo Social de las Zonas Rurales más pobres del Norte de Uruguay – PRODENOR (UY/B7-3100/2003/005-752) es financiado con aportes de la Comisión Europea y del MVOTMA. Su presupuesto fue de € 7.000.000, con una contribución de la Comisión Europea de € 2.450.000. La ejecución del proyecto estuvo a cargo de MEVIR y sus actividades se desarrollaron en el período 2004 – 2008. Su antecedente inmediato fue el Programa de Desarrollo Integral para Comunidades Rurales con Población en Extrema Pobreza, conocido como el Proyecto MEVIR – UNIÓN EUROPEA I (URY-B7-3010/94/039) desarrollado en Tacuarembó, Rivera y Noreste de Durazno entre 1997 y 2001. Este proyecto fue muy bien evaluado tanto por autoridades nacionales como por la Comisión Europea y los propios beneficiarios.

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de PRODENOR y en ningún caso se debe considerar que refleja opinión de la Unión Europea.

PROLOGO	9
PRESENTACIÓN	11
A METODOLOGÍA	13
1 TEORIA DEL PROYECTO	13
2 INDICADORES	19
3 DISEÑO	23
4 INSTRUMENTOS	26
5 RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	28
6 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	32
B RESULTADOS	33
1 NIVELES DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO POR LOCALIDAD	33
2 MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS BASICAS	38
3 AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD	51
4 FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES LOCALES Y GESTION MUNICIPAL	60
5 DIVISIÓN DEL TRABAJO SEGÚN GÉNERO	84
6 FINES DEL PROYECTO	90
C VALORES DE LA LINEA DE BASE y LINEA DE IMPACTO	95
D CONCLUSIONES	98

PROLOGO

En conversaciones con compañeros y colegas acerca del impacto de nuestro trabajo aportando “al desarrollo”, siempre nos queda la idea de que es algo difícil de medir. En efecto, se buscan cambios en lo actitudinal, en el capital social, en la economía de los hogares, en la mejora de las organizaciones, en despertar emprendedores y habilidades, en la mejora (individual y colectiva) de la capacidad para abordar y resolver problemas, en la capacidad para crear riqueza y distribuirla.

Cuando nos acercamos a la gente, (a los destinatarios de nuestras acciones), podemos ver y ser testigos de los avances, pero estas percepciones no dejan de ser subjetivas y, por tanto, cargadas de afectos (por la gente y por nuestro trabajo, entre otros).

También poder medir el resultado de nuestras acciones en el marco de un proyecto multidimensional como PRODENOR, que quiere aportar a la mejora de la calidad de vida de áreas rurales, es un desafío que nos enfrenta a nuestros aciertos y errores, por tanto es indispensable hacer la medición de una manera profesional, con una organización de reconocida trayectoria como CIESU.

Enfrentarnos a los resultados de nuestro trabajo es una oportunidad para mejorar y así lo tomó el equipo responsable de PRODENOR, ya en el diseño del proyecto, estableciendo la necesidad de contar con una línea de base (medida por CIESU en 2005 - Descripción de 6 Comunidades Rurales del Norte de Uruguay) y, por tanto, poder sumar conocimientos a MEVIR como institución.

Disponemos ahora de la medición final, mostrando las diferencias en la realidad “sin proyecto” y “con proyecto”, lo que nos aporta elementos para una mejor descripción de las realidades rurales del norte de Uruguay y permite analizar los efectos de nuestras acciones en función de los resultados.

Ing. Agr. Luis Silvera
Director
PRODENOR

A continuación se presentan los resultados de la segunda medición realizada en seis comunidades rurales donde intervino el Proyecto de Desarrollo Social de las Zonas Rurales más Pobres del Norte de Uruguay (PRODENOR).

En octubre de 2005 y luego de un proceso licitatorio, el PRODENOR encomendó a CIESU la realización de una medición inicial y una final en seis comunidades rurales que integran el Proyecto, así como en una comunidad testigo (grupo de control). La primera medición, que se realizó en noviembre de 2005, tuvo por objetivo describir las zonas de intervención en aquellas áreas en las que intervendría el Proyecto y fundamentalmente establecer los valores iniciales (línea de base) de una batería de indicadores vinculados a las metas o resultados esperados tras la intervención. La medición final, cuyos resultados se presentan en este informe, fue realizada en abril de 2008 y permitió conocer los valores de esos mismos indicadores una vez finalizado el Proyecto¹. La comparación de los valores iniciales con los finales, así como con la evolución de los mismos indicadores en la comunidad testigo, permiten aproximarse a los impactos del Proyecto a la luz de sus objetivos.

El informe se organiza en tres Secciones.

La Sección A presenta la Metodología del estudio, exponiendo la Teoría del Proyecto, a partir de la cual se definieron los principales indicadores para su monitoreo y evaluación, el diseño de la evaluación, las características de los instrumentos de recolección de información utilizados y del trabajo de campo realizado.

En la Sección B se exponen los resultados de la medición final. Se comienza analizando los niveles de intervención del Proyecto en cada una de

1 - De hecho al momento de la segunda medición el Proyecto continuaba ejecutándose. Por ejemplo restaban por entregar viviendas en dos de las seis localidades seleccionadas y se continuaban las acciones tendientes a realizar obras de electrificación en algunas de ellas. Este hecho debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los resultados, en tanto los valores finales resultarán más positivos de lo que aquí se reportan respecto a esos bienes, una vez que los mismos sean entregados o instalados en las zonas de intervención.

las localidades seleccionadas para la evaluación. Seguidamente se presenta la información obtenida, en función de los tres componentes del Proyecto: a) mejora de las infraestructuras, b) aumento de la productividad y c) refuerzo de las organizaciones locales y la gestión municipal. Finalmente se presentan los resultados a nivel de objetivos general y específicos del Proyecto.

La Sección C incluye la matriz de indicadores, con especificación de sus valores iniciales y finales.

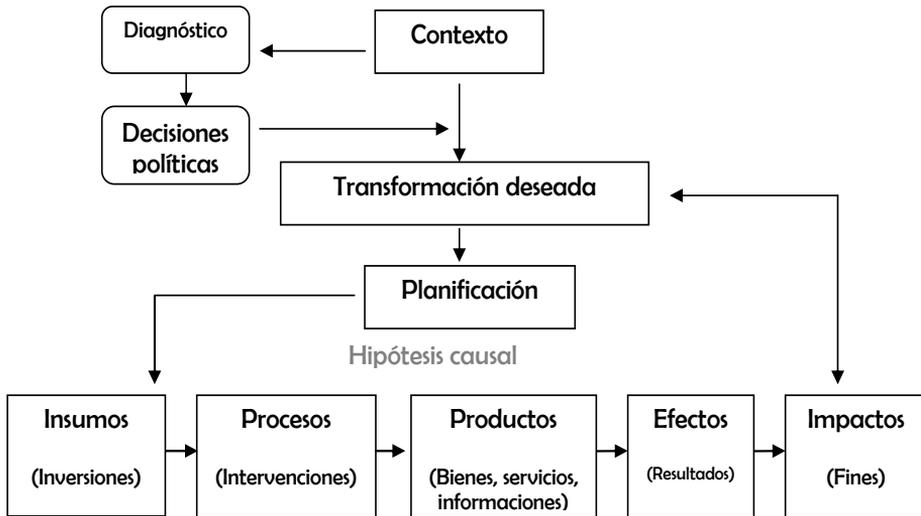
1 TEORIA DEL PROYECTO

En tanto el objetivo de la consultoría es aportar información que permita evaluar el impacto de la intervención, resulta clave que la definición de los indicadores a partir de los cuales se realizará esa evaluación, se realice en función de los objetivos (o impactos) y resultados esperados (o efectos) del Proyecto. Para ello es necesario comenzar por identificar los componentes del Proyecto y en particular la cadena causal que los vincula y que dio lugar al diseño de toda la intervención.

Todo proyecto social se propone un objetivo y asume una serie de supuestos, de tipo causal, que vinculan el logro de ese objetivo con la obtención de una serie de efectos, los cuales a su vez son consecuencia de la entrega de productos y la realización de actividades en el marco del Proyecto. Como señala Mokate, los proyectos sociales “...parten de diálogos y deliberaciones en la arena política que definen una **transformación social deseada** –un cambio deseado – (...). Dicha transformación se interpreta y se delimita en un conjunto de **impactos** que se desean producir en la sociedad – cambios sostenibles en las condiciones y calidad de vida. (...) se define (luego) una cadena causal para indicar cómo se espera generar estos impactos: primero, a través de un conjunto de cambios en consumos, comportamientos, conocimientos, actitudes o valores, que denominaremos **efectos**. Se planea lograr dichos efectos por medio de la entrega de un conjunto de bienes, servicios, informaciones, los **productos** de la cadena, que, a su vez, se entregan por medio de una combinación articulada de (...) **inversiones e intervenciones**”. (Mokate, 2006)

El contenido de cada una de estos momentos, así como las relaciones causales que se suponen entre ellos se denomina Teoría del Programa o del Proyecto.

Figura 1 Teoría de Proyectos



La mayoría de los proyectos sociales incluyen esta secuencia, en tanto generalmente no es posible alcanzar directamente los fines propuestos. Por ejemplo si el objetivo es reducir el desempleo, no suele optarse por una solución directa, que podría consistir en emplear a la mitad de los desocupados para que hagan pozos y a la otra mitad para que los tapen². Efectivamente de este modo se eliminaría, en el corto plazo, el desempleo, pero el aumento repentino de la demanda de bienes y servicios, producida por el aumento de dinero con que cuentan los nuevos empleados, tendría efectos negativos (contrarios al objetivo) en el mediano plazo³.

2 - Se trata de una versión caricaturesca de intervención estatal, propuesta por el propio Keynes. "Quizás lo más imperdonable para los maestros de Keynes haya sido su propuesta para salir de la crisis y para no entrar nuevamente en ella: la intervención estatal en la economía, ocupando a desocupados para recuperar los niveles de la demanda efectiva. Con la ironía que lo caracterizaba, él dijo que había que contratar obreros para hacer pozos y para tapar esos mismos pozos. Esta frase era una fina provocación a los clásicos, lo fundamental era generar empleo mediante obras públicas a través del estado. Lo cierto es que su planteo de intervención estatal no se remitía sólo a la crisis, sino a poder evitar en lo sucesivo la entrada en nuevas crisis evitando depresiones de la demanda." Eduardo Pompei. Las Corrientes del Pensamiento Económico. Universidad de Buenos Aires XXI – Economía. Accesible en: www.uba.ar/academicos/uba21/download/materiales/corrientes_pensamiento.pdf

3 - Provocaría una fuerte inflación, con lo que personas inactivas de las familias de los trabajadores deberían ingresar al mercado de trabajo en búsqueda de un empleo que les permitiera obtener los

El problema que en definitiva enfrentan los proyectos sociales es el de la sustentabilidad del logro de los objetivos (fines) que se plantean. En el ejemplo de los desempleados, es claro que se alcanzaría el objetivo en el corto plazo pero al poco tiempo se estaría en una situación peor a la del inicio. Políticas tendientes a mejorar las calificaciones de los trabajadores desocupados, sumadas a estímulos para la contratación de fuerza de trabajo por parte de las empresas y en general de reactivación de la economía, se ejecutan justamente con el objetivo de reducir el desempleo por vía *indirecta*.

Las mismas consideraciones caben en relación con el objetivo general del Proyecto PRODENOR, que es el de **mejorar las condiciones de vida de la población** residente en localidades seleccionadas, por el **aumento de los ingresos familiares y el empleo**. El logro directo e inmediato de este objetivo podría lograrse simplemente repartiendo entre los habitantes el monto adjudicado al Proyecto. Pero sería altamente probable que cuando se agoten esos recursos, las familias vuelvan a la misma situación desventajosa del inicio o aún peor, en tanto aumentaron sus expectativas de consumo⁴. En su lugar el Proyecto se propuso modificar tres grandes aspectos, que, de acuerdo a la teoría del proyecto, conducen al logro del objetivo y aseguran su sustentabilidad. Estos tres aspectos son:

A. Mejorar en el corto plazo el hábitat rural en la zona de intervención, gracias a las **mejoras de las infraestructuras individuales** (viviendas e infraestructuras productivas) y **colectivas** (infraestructuras básicas).

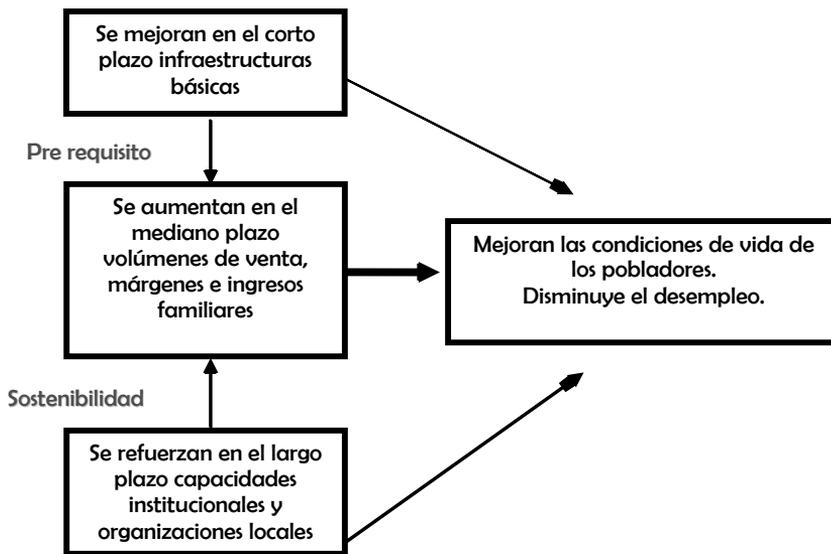
B. **Aumentar** en el mediano plazo a precios constantes **los volúmenes de producción, los márgenes y los ingresos familiares** (a través del acceso a la capacitación, la asistencia técnica y el crédito).

ingresos extra para costear el aumento del costo de vida, y entonces volvería a haber desempleo pero ahora sumado a una fuerte caída del salario real.

4 - Aunque nuevamente esta opción resulte caricaturesca, debe recordarse que algunos proyectos sociales actúan de esa manera. Por ejemplo el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y muchos programas similares en la región, se basan en la entrega directa de dinero a las familias para que mejoren sus condiciones de vida.

C. **Reforzar en el largo plazo las capacidades institucionales de las IIMM y crear y/o fortalecer las organizaciones sociales de la zona.**

Figura 2 Relación entre resultados y fines en el Proyecto PRODENOR



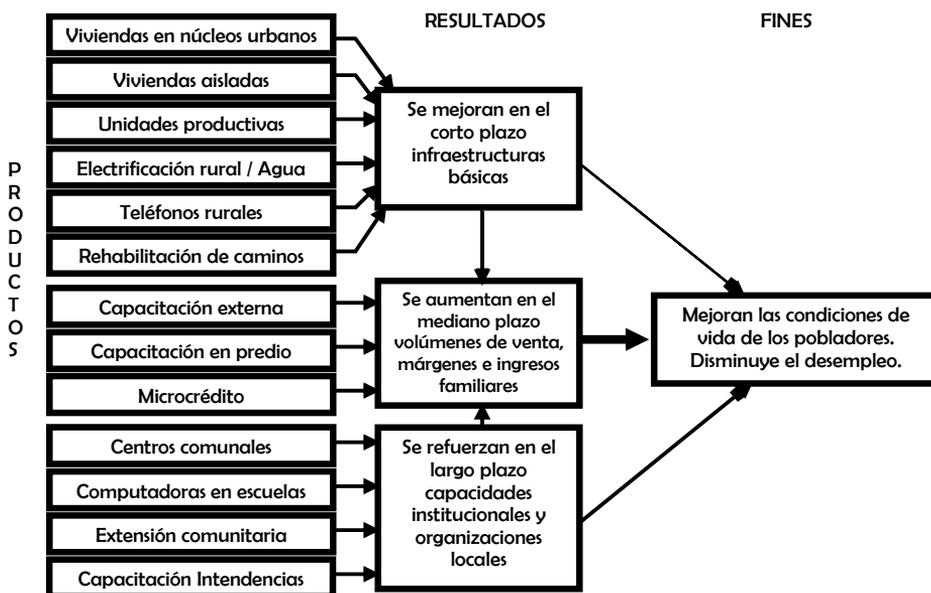
Teniendo en cuenta que las localidades donde intervino PRODENOR no contaban al inicio del Proyecto con infraestructuras básicas como agua, electricidad, caminos de acceso transitables, teléfonos e incluso viviendas decorosas, se consideró como un pre requisito para el logro de una mejora en las condiciones de vida de la población, el dotar a las localidades de esas infraestructuras. Difícilmente podrían las familias mejorar sus ingresos y en general sus condiciones de vida si no accedían a las infraestructuras básicas que posibilitan la producción y la comercialización de esa producción.

Adicionalmente en el diseño del Proyecto se establece que, contando con aquellas infraestructuras básicas, es necesario promover el aumento de la productividad de los pequeños productores de las zonas así como la calidad del empleo de los asalariados. Se trata del efecto más directamente vinculado al logro del fin.

Finalmente PRODENOR fue diseñado bajo el supuesto de que aún logrando los dos efectos anteriores, el impacto solo sería sustentable si por un lado se mejoraba la capacidad de los gobiernos municipales para operar en estas zonas y por otro se fortalecían las organizaciones locales. Lo primero permitiría la conservación de las nuevas infraestructuras instaladas y en general la promoción social y económica futura de estas localidades por parte de los gobiernos locales. Lo segundo posibilitaría que los propios habitantes cooperaran para mantener e incluso aumentar la productividad en las zonas a través de emprendimientos colectivos o asociaciones específicas tendientes a mejorar la producción y la comercialización.

¿A través de qué actividades y productos se propuso PRODENOR alcanzar estos tres efectos o resultados tan diversos? En la figura siguiente se presentan las mismas de manera esquemática.

Figura 3 Relación entre productos, resultados y fines del Proyecto



Como puede apreciarse, el conjunto de actividades y productos es muy heterogéneo. En relación con el primer efecto o resultado se concreta en la realización de importantes obras de vivienda (tanto en núcleos urbanos como aisladas) mejora de unidades productivas (construcción de galpones, etc.) electrificación, agua, teléfonos y caminería. En cuanto al segundo efecto la intervención se concreta fundamentalmente en actividades de capacitación, tanto para asalariados (externa) como para productores (en predio). A lo cual se sumó en el diseño original del Proyecto, la entrega de dinero a través de micro créditos. Finalmente en relación con el efecto tres, se previó tanto la entrega de productos (construcción de centros comunales, computadoras en las escuelas) como la realización de actividades de extensión comunitaria y de capacitación a técnicos y jercas de los gobiernos municipales.

Todo el diseño del Proyecto reviste una complejidad muy importante, lo cual aumenta los riesgos, tanto durante la ejecución como en el logro de los fines propuestos. Ya resulta complejo el fin, que refiere a la mejora de las condiciones de vida de la población⁵. También lo son los efectos, en tanto se relacionan con aspectos muy diversos de la realidad de estas comunidades: desde la construcción de una vivienda a la capacitación de funcionarios municipales. Y como consecuencia de lo anterior, las actividades y productos propuestos son muy variados y en muchos casos su concreción queda determinada por factores externos al Proyecto⁶.

5 - Compárese este objetivo con los de otros proyectos, que buscan aumentar el rendimiento escolar, reducir la prevalencia de determinada enfermedad o aumentar las calificaciones de determinado grupo de trabajadores. En todos los casos se trata de fines mucho más acotados que el que se propuso PRODENOR.

6 - Especialmente, como se comentará más adelante, acciones que dependen de actores externos al proyecto como en el caso de la electrificación rural o de la contratación de técnicos externos a MEVIR como en el caso de la capacitación laboral.

2 INDICADORES

Para cada uno de los productos, resultados y fines, PRODENOR definió un conjunto de indicadores que posibilitaron tanto el monitoreo durante su ejecución como la evaluación de resultados e impacto.

A continuación se presentan estos indicadores, asociados a cada componente de la teoría del proyecto. Se incluyen los valores de la línea de base (valor del indicador en la medición inicial del año 2005).

Tabla 1 Indicadores de fines del Proyecto

Fines:	Indicador	Meta	2005
Contribuir a aliviar los graves problemas sociales de Uruguay ligados a la gran crisis económica en la que el país se encuentra sumido actualmente.	Ingreso familiar	Aumento del 20%	5.973
Reducir el desempleo especialmente entre los jóvenes y las mujeres, mediante su integración al mercado de trabajo.	Desempleo juvenil	Disminución del 10%	23,2
	Desempleo femenino	Disminución del 20%	26,1
	Migración juvenil	Disminución del 15%	10,2%

En relación con los fines del Proyecto fueron definidos cuatro indicadores. El primero da cuenta del grado en que se alcanzó el objetivo general y tiene en cuenta el ingreso familiar de los hogares que residen en las zonas de intervención. Se espera que como resultado global del Proyecto, el ingreso familiar per cápita aumente, en promedio, un 20%⁷.

Los restantes indicadores se vinculan al objetivo específico del Proyecto. La meta en este aspecto era lograr una reducción del 10% del desempleo juvenil, del 20% del desempleo femenino y una disminución del 15% de la migración juvenil. La inclusión del último indicador resulta oportuna en dos sentidos: en

7 - Debe tenerse en cuenta que al considerar los ingresos medios, una mejora en este indicador podría ocultar un aumento desigual de los ingresos, por ejemplo un aumento importante de los ingresos exclusivamente en las familias que se encontraban al inicio en mejor situación económica.

primer lugar porque la emigración de jóvenes constituye un problema estructural en este tipo de comunidades, que determina su progresivo envejecimiento y escasa reproducción demográfica; en segundo lugar porque la reducción del desempleo juvenil podría producirse por un aumento de la emigración, hecho que se pretende controlar.

Tabla 2 Indicadores de productos y resultados del componente 1.

Resultado esperado	Indicador de producto	Meta	Indicador de resultado	Meta	2005
Se ha mejorado a corto plazo el hábitat rural en la zona de intervención, gracias a la mejora de las infraestructuras individuales (viviendas e infraestructuras productivas) y colectivas (infraestructuras básicas).	Construcción de viviendas en núcleos urbanos	150 viviendas	Viviendas insalubres	Disminución del 10%	25%
	Construcción o refacción de viviendas aisladas	150 viviendas			
	Construcción o refacción de unidades productivas	150 unidades productivas			
	Sistemas de electrificación rural	200 sistemas	Acceso a electricidad en la vivienda	Aumento del 50%	47,5%
	Paneles solares	20 paneles			
	Teléfonos rurales comunitarios	30 teléfonos	Acceso a telefonía	Aumento del 30%	35%

Para cada uno de sus componentes el Proyecto definió indicadores de producto y de resultado. Los primeros se formulan como cantidades de bienes, servicios o acciones realizadas en las comunidades, y no serán considerados en este informe en tanto la evaluación se realizó solo en 6 de las 18 comunidades donde intervino PRODENOR⁸. En cuanto a los indicadores de resultado, se considera el porcentaje de viviendas insalubres, de acceso a electricidad y acceso a telefonía. Todas las acciones vinculadas a construcción y mejora de viviendas pretendían producir como resultado global una disminución de al menos el 10% de viviendas insalubres en las comunidades. Las obras de electrificación e

8 - Información sobre los valores finales de estos indicadores deben ser provistos por el sistema de monitoreo del Proyecto.

instalación de teléfonos rurales, un aumento del 50% en el acceso de los hogares a electricidad y del 30% en el acceso a telefonía.

Tabla 3 Indicadores de productos y resultados del componente 2.

Resultado esperado	Indicador de producto	Meta	Indicador de resultado	Meta	2005
Se ha aumentado a mediano plazo y a precios constantes los volúmenes de producción, los márgenes y los ingresos familiares (a través del acceso a la capacitación, la asistencia técnica y el crédito).	Capacitación externa	- 280 actividades - 1.900 participantes	Ingreso por trabajo dependiente e independiente	Aumento del 20%	2.068
	Capacitación en predio (asesoramiento)	1.000 productores			
	Otorgamiento de micro créditos	100.000 Euros			

El segundo resultado esperado es el que se vincula más directamente con los fines del Proyecto, tal como se mostró en la Figura 1. El indicador propuesto inicialmente se vinculaba al aumento de los márgenes de venta y los ingresos por trabajo. No habiéndose previsto en la evaluación medir el primero de los aspectos, se ha optado por considerar el aumento de los ingresos por trabajo dependiente (asalariados) e independiente (cuenta propistas y productores). Se esperaba que la intervención produjera un aumento global de los ingresos por trabajo, de al menos el 20% respecto al monto relevado en la medición inicial (línea de base).

Tabla 4 Indicadores de productos y resultados del componente 3.

Resultado esperado	Indicador de producto	Meta	Indicador de resultado	Meta	2005
Se han reforzado a largo plazo las capacidades institucionales de las intendencias municipales y se han creado y fortalecido las organizaciones sociales de la zona.	Construcción o refacción de centros comunales	18 centros	Participación en organizaciones locales	Aumento del 20%	41,3%
	Instalación de computadoras y conexión a Internet en escuelas	20 escuelas			
	Acciones de extensión comunitaria	- 9 grupos de ayuda mutua - 9 comunidades de vecinos - 6 organizaciones de productores - 3 grupos de interés especial 2 Comisiones de Desarrollo	Confianza interpersonal	Aumento del 20%	70%
	Capacitación a personal de las intendencias		Confianza en la intendencia	Aumento del 20%	19,5%

Finalmente para el tercer resultado esperado, CIESU propuso tres indicadores que sustitúan los sugeridos en la planificación inicial del Proyecto. El primero es de naturaleza objetiva y toma en cuenta los niveles de participación de la población en organizaciones locales. Se propuso como meta que al finalizar la intervención participaran en al menos una organización local 20% más de las personas que participaban en 2005. Los otros dos son de naturaleza subjetiva. Consideran el nivel de confianza interpersonal (confianza en los vecinos) y en el gobierno departamental. Se esperaba obtener en ambos casos un aumento del 20% de personas con confianza alta o muy alta.

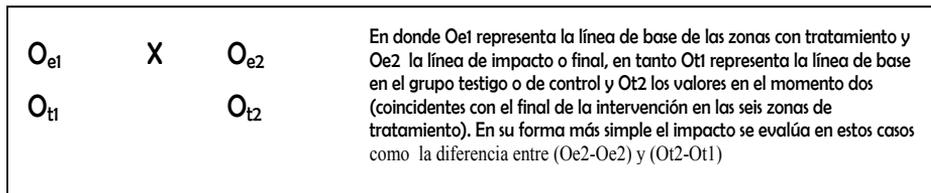
3 DISEÑO

Tal como fuera propuesto por CIESU y de acuerdo a los términos de referencia de la consultoría, se utilizó un diseño cuanti -cualitativo.

Para el componente cuantitativo del estudio se optó por un diseño de corte cuasi experimental con grupo de control y medición antes-después, mediante un censo de hogares y personas en las seis zonas de intervención seleccionadas y en una zona testigo.

El objetivo fue controlar el efecto de variables externas al Proyecto sobre las variables dependientes (resultados esperados), en tanto cambios en los aspectos que el Proyecto pretendió modificar podrían ser consecuencia del cambio de variables ajenas al Proyecto (no imputables a éste). Para controlar los efectos, tanto positivos como negativos, de estas variables externas y poder determinar qué parte del los eventuales cambios son imputables a las acciones del Proyecto, fue seleccionado un grupo de control. Este estuvo constituido por la localidad Cuaró. La elección se realizó luego de descartar otras zonas, fundamentalmente debido a la escasa población residente o al hecho que PRODENOR, o MEVIR a través de otros Proyectos, había intervenido o pensaba hacerlo en el corto plazo. Siendo tan extendida la presencia de MEVIR en las pequeñas localidades rurales del norte del país, las opciones se vieron seriamente reducidas. Cuaró es una localidad en la que existen viviendas de MEVIR construidas hace más de 20 años. La información obtenida en la medición inicial mostró que a pesar de la antigüedad de la intervención, las diferencias con las seis zonas seleccionadas para la evaluación son muy significativas, particularmente en las dimensiones de vivienda e infraestructura, lo cual hace difícil tratar a la localidad como grupo de control. En otras dimensiones (vinculadas al empleo y los ingresos, por ejemplo) ambos grupos resultan más semejantes. En definitiva se trató de una elección en un escenario de opciones muy restringido, por lo que la información obtenida en el grupo de control solo se considerará para algunos aspectos. El diseño utilizado puede representarse gráficamente como se muestra en la Figura 4.

Figura 4 Diseño para la evaluación cuantitativa de resultados e impacto



Dos limitaciones adicionales de diseño deben tenerse en cuenta. En primer lugar la conformación del grupo de tratamiento fue definido previo al inicio de la consultoría e incluyó a seis de las dieciocho localidades en las que intervendrá PRODENOR. Se trata de una selección no probabilística, por lo que estrictamente los resultados del estudio no pueden generalizarse al resto de las localidades. En segundo lugar el Proyecto ya se encontraba interviniendo al momento de realizarse la primera medición y no había finalizado cuando se realizó la segunda. Si bien la intervención previa a la confección de la línea de base puede considerarse baja en algunas localidades seleccionadas y en ninguna de ellas supuso la finalización de una línea de acción importante, era evidente la presencia del Proyecto en las localidades al realizarse la primera medición. La no finalización de la intervención al momento de realizar la medición final supuso por ejemplo que no se hubieran entregado conjuntos de viviendas en algunas localidades o finalizado obras de infraestructura que se vinculan directamente con los indicadores de evaluación.

Todo lo anterior no inhabilita la evaluación de resultados del Proyecto, sino que simplemente alerta sobre las precauciones que deben tenerse, en cuanto a la interpretación de la información que se presenta en el siguiente capítulo.

El componente cualitativo estuvo constituido por un conjunto de entrevistas semi estructuradas y en profundidad, por un lado a actores locales y productores, y por otro a jerarcas de las tres Intendencias Municipales. Se realizó una ronda de entrevistas en simultáneo a la aplicación del censo en 2005 (medición inicial) y otra junto con la aplicación del censo en 2008 (medición final). La información

recogida en ambas oportunidades permitió por un lado enriquecer los datos obtenidos mediante el censo, aportando elementos para la interpretación de los resultados, y por otro acceder al conocimiento de aspectos procesuales que difícilmente pueden obtenerse mediante la aplicación de una entrevista estructurada. Estos aspectos se vincularon en la medición inicial a la historia de las localidades y los procesos de interacción que se verificaban en cada una de ellas. Y en la medición final permitieron acceder a la interpretación subjetiva que los actores clave seleccionados realizaron de todo el proceso de intervención del Proyecto.

Asimismo, las entrevistas en profundidad permitieron identificar las fortalezas y debilidades institucionales de la Intendencias, fundamentalmente en lo que hace a la percepción de cómo reconvertir políticas sectoriales en políticas territoriales aptas para impulsar procesos de desarrollo local, tanto antes como después del Proyecto.

4 INSTRUMENTOS

Para la medición inicial fue diseñado un formulario censal que incluyó preguntas vinculadas a todas las dimensiones de intervención del Proyecto y permiten calcular los indicadores presentados en las tablas anteriores⁹. En la medición final se utilizó el mismo formulario pero se agregaron tres módulos (baterías de preguntas). El primero estuvo orientado a relevar el nivel de conocimiento del Proyecto. El segundo la participación efectiva de los integrantes de cada hogar en cada una de sus líneas de acción y el nivel de satisfacción del respondente con cada una de ellas. Con el tercero se procuró relevar cambios en pautas de rol vinculadas a lo que se denomina división sexual del trabajo¹⁰.

El formulario censal fue aplicado a un adulto por cada hogar residente en las localidades, quien respondía por sí y aportaba información por el resto de los integrantes de su hogar. Esta estrategia presenta como inconvenientes la disminución de confiabilidad para alguna información personal subjetiva o que refiere a hechos pasados, cuando las preguntas se realizan para otros integrantes del hogar. Adicionalmente las preguntas orientadas a relevar opiniones y actitudes se aplicaron exclusivamente al respondente, por lo que para las mismas se cuenta con una muestra no probabilística de individuos. A pesar de lo anterior se optó por esa estrategia en tanto el censo solo podía aplicarse en un día por localidad y, para el caso de las preguntas de opinión, porque la situación de entrevista y las pequeñas dimensiones de las localidades implicaban un riesgo importante de contaminación de las respuestas, en caso que se indagara a todos los adultos.

Para las entrevistas semi estructuradas se diseñaron pautas cuyo contenido se vincula a algunas dimensiones clave de la intervención. En el caso de los actores locales la selección se realizó priorizando a personas que ejercieran funciones de liderazgo formal e informal en las zonas seleccionadas. También

9 - Se tomaron como referencia para su elaboración, los formularios de la Encuesta Continua de Hogares (INE) del Múltiple Indicador Cluster Survey (UNICEF).

10 - Concretamente se interrogó sobre participación en 2005 y 2008 de los integrantes del hogar, en actividades domésticas y extra domésticas que tradicionalmente presentan una fuerte división de género.

fueron entrevistados productores rurales como representantes de un segmento relevante de las comunidades y sobre el cuál el Proyecto previó una fuerte intervención.

Los jerarcas municipales entrevistados fueron seleccionados teniendo en cuenta su vinculación con las unidades de desarrollo social y productivo de las Intendencias.

5 RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El censo y las entrevistas a actores locales fueron realizados entre los días 6/04 y 12/04 de 2008. Se trabajó un día en cada localidad¹¹. En el departamento de Cerro Largo lo hizo un Jefe de Campo y cuatro encuestadores locales. En los departamentos de Salto y Artigas, un Jefe de Campo y cinco encuestadores. En ambos casos los encuestadores estuvieron acompañados por un integrante del equipo de investigación, quien tuvo a su cargo la realización de las entrevistas cualitativas.

Tabla 5 Personas y hogares censados en la medición final.

Localidad	Hogares	Personas
Sarandí de Barcelo (Cerro Largo)	18	50
Centurión (Cerro Largo)	40	98
Quintana (Salto)	28	97
Fernández (Salto)	53	180
Colonia Rivera (Artigas)	31	99
Catalán La Bolsa (Artigas)	16	53
<hr/>		
Total zonas PRODENOR	186	577
<hr/>		
Zona Testigo	29	105
<hr/>		
Total	215	682

Fueron relevados 215 hogares (186 en las zonas PRODENOR y 29 en la zona testigo). Se obtuvo información sobre 682 personas (577 en las Zonas PRODENOR y 105 en la zona testigo).

Si bien idealmente la medición final se debía realizar sobre las mismas personas que fueron relevadas durante la medición inicial (diseño de panel) en los hechos solo se logró lo anterior para el 58,8% de los casos censados en 2008

11 - A excepción de Quintana que se relevó en menos de un día y Fernández que insumió un día y medio de trabajo de campo.

y para el 38,3% de las personas que fueron censadas en al menos una de las dos instancias.

Las razones que explican esta situación son comunes a casi todas las mediciones tipo panel. En primer lugar la metodología utilizada y en segundo lugar la propia dinámica demográfica de las localidades. En cuanto a las razones metodológicas, el hecho de realizar el censo en un solo día supuso que en muchos casos no se pudiera volver a visitar viviendas con moradores ausentes, por lo que un porcentaje importante de personas, que no se encontraban en el momento en que fue visitada su vivienda, no fueron censadas. Como esto sucedió tanto en 2005 como en 2008, en la última medición se tuvieron tanto hogares que no pudieron ser censados por segunda vez, como hogares que no habían sido relevados en 2005 pero sí fueron encontrados en 2008. Respecto a la dinámica demográfica, entre 2005 y 2008 emigraron hogares y personas individualmente, y llegaron otros hogares y personas. De modo que no pudo censarse por segunda vez a quienes se habían ido en el período y se entrevistó por primera vez a quienes habían llegado luego de la medición inicial. Finalmente en el período fallecieron algunas personas y nacieron otras, sucediendo en estos casos lo mismo que con los emigrantes e inmigrantes. En la tabla 6 se presenta la distribución de casos, según situación constatada en 2005 y 2008.

Es importante destacar que en el período que transcurrió entre las dos mediciones, llegaron a las localidades 52 personas, la mayoría de ellas junto con todo su hogar, pero se fueron 156 personas, también la mayoría de ellas junto con todo su hogar.

Tabla 6 Personas censadas y no censadas en 2008 según situación en 2005

Censados en 2008	Casos	% sobre el total	% sobre los censados en 2008
PANEL: Personas censadas en MI y en MF	401	38,3	58,8
Hogares inmigrantes luego de MI	40	3,8	5,8
Personas inmigrantes luego de MI	12	1,1	1,7
Nacidos luego de MI	21	2,0	3,1
Hogares ausentes en la MI	208	19,8	30,5
Sub total	682	67,0	100,0
No censados en 2008	Casos	% sobre el total	% sobre los censados en 2008
Moradores ausentes en la MF	164	15,7	0,0
Hogares que emigraron luego de MI	101	9,6	0,0
Personas que emigraron luego de MI	55	5,3	0,0
Fallecimientos luego de MI	12	1,1	0,0
Rechazos en la MF	4	0,4	0,0
Sub total	336	33,0	0,0
Total	1018	100,0	---

MI - Medición Inicial ; MF - Medición Final

Dos integrantes del equipo técnico de CIESU realizaron las entrevistas en profundidad, en simultáneo a la aplicación del Censo en cada localidad. Esta estrategia, además de optimizar el trabajo del equipo, tuvo por objetivo reducir la contaminación de ambas técnicas. Se realizaron 26 entrevistas en profundidad en las seis zonas de intervención seleccionadas.

Las entrevistas a jercas municipales se realizaron entre los días 26/05 al 30/05 del 2008. Estuvieron a cargo de un integrante del equipo técnico.

En estas entrevistas se recabaron las percepciones de jerarcas municipales sobre el impacto de PRODENOR en las diferentes comunidades y hacia la interna de las respectivas intendencias.

Los entrevistados fueron:

- Director de Descentralización de la I.M. Salto, Mtro. Jorge Berisso
- Secretario General de la I. M. Salto, Sr. Sergio Arizcorreta
- Directora de Descentralización de la I.M. Artigas, Sra. Silvia Silvera
- Director de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, Cr.

Oscar Rodríguez Etcheverry

- Lic. En Trabajo Social Yandira Silva – Dirección de Desarrollo - IMCL
- Ing. Agr. Jorge Espiga – Dirección de Desarrollo - IMCL

6 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La información que a continuación se presenta ha sido seleccionada entre el conjunto de la obtenida con el objetivo de cuantificar los indicadores de resultados presentados en las Tablas 1 a 4. Los instrumentos de relevamiento utilizados permitieron la obtención de abundante información, cuyo análisis exhaustivo excede los objetivos de este trabajo¹².

Para cada resultado previsto se analizan en primer lugar los niveles de recordación de las actividades asociadas por parte de la población, así como la proporción de personas que se beneficiaron directamente de las mismas. Seguidamente se presentan los valores de los indicadores en 2008, comparándolos con los obtenidos en oportunidad de la confección de la línea de base. La información cuantitativa se complementa con la exposición de los principales hallazgos cualitativos vinculados a cada resultado previsto.

La variable de corte utilizada a lo largo del análisis ha sido la localidad. Toda la información que se presenta ha sido desagregada por cada una de las seis localidades seleccionadas para la evaluación. El objetivo ha sido presentar los avances relativos en cada localidad (teniendo en cuenta los valores de partida) así como la relación entre intensidad de la intervención (cantidad de acciones desarrolladas) y resultados obtenidos.

Advertencia: A efectos de facilitar la comparación entre localidades, la información se presenta en porcentajes. Debe tenerse en cuenta sin embargo que el reducido número de casos en algunas de ellas hace que diferencias muy pequeñas en números absolutos determinen cambios significativos en términos porcentuales. Este hecho debe ser tenido especialmente en cuenta cuando la unidad de análisis son los hogares o en el caso de la información sobre opiniones y actitudes, donde el número de casos es más reducido.

12 - Se aportarán al Proyecto las bases con los microdatos del censo, a partir de los cuales es posible analizar con mayor profundidad algunos temas relevados.

B. RESULTADOS

1 NIVELES DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO POR LOCALIDAD

Teniendo en cuenta la variedad de acciones planificadas por el Proyecto y la heterogeneidad de las localidades donde éste intervino, es importante comenzar presentando los distintos niveles de intervención del Proyecto por localidad.

1.1 Beneficios y beneficiarios por localidad

En la tabla 7 se listan los principales beneficios otorgados a la población por parte del Proyecto¹³. En tanto una misma persona pudo haber recibido más de un beneficio, el número de beneficios es mayor al de beneficiarios que se presenta más adelante.

Como puede apreciarse, en total se otorgaron en las seis localidades seleccionadas 1301 productos, siendo el más común la capacitación (554 cupos). Al analizar la información por localidades, se aprecia que Quintana es la que recibió no solo mayor número de beneficios sino mayor diversidad. Esto último resulta clave en tanto el Proyecto fue diseñado como una intervención integral, donde cada resultado (y los productos asociados a éstos) dependía de los demás. En este sentido puede observarse claramente cómo en Quintana se realizaron acciones vinculadas tanto a la mejora de infraestructuras básicas (vivienda y agua potable) como orientadas a la mejora de la productividad (especialmente mediante la asistencia técnica colectiva) y vinculadas al fortalecimiento de organizaciones locales.

En el otro extremo, las localidades con menores niveles de intervención fueron las de Sarandí de Barcelo y Colonia Rivera. Se trata de dos localidades caracterizadas por la presencia de pequeños productores rurales (ganaderos y lecheros respectivamente).

13 - Se incluyen exclusivamente bienes, servicios o informaciones (productos) que pueden ser asignados directamente a individuos, como una vivienda o una actividad de capacitación. No se incluyen en la tabla beneficios colectivos como caminería o incluso equipamiento de escuelas, para los cuales resulta más difícil identificar los beneficiarios efectivos de los mismos.

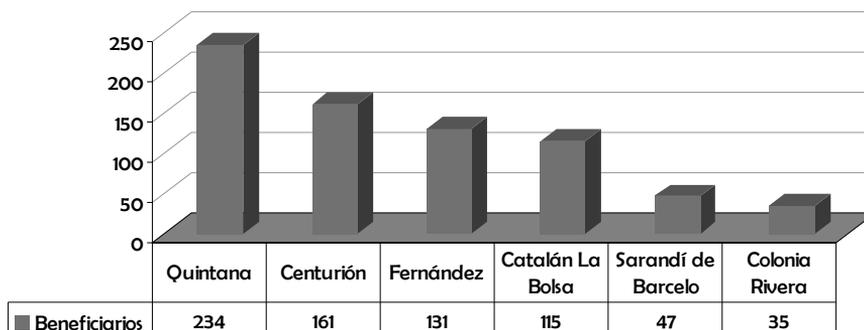
Tabla 7. Beneficios seleccionados, otorgados por localidad.

Localidad	Infraestructuras básicas			Productividad			Organizaciones locales		Total
	Vivienda	Agua	Capacitación	Becas	Asistencia Técnica individual	Asistencia técnica colectiva	Nº de integrantes de Asociaciones locales nuevas	Nº de integrantes de Asociaciones locales ya existentes	
Quintana	<u>82</u>	<u>112</u>	44	9	1	<u>100</u>	<u>54</u>	0	408
Centurión	51	0	<u>221</u>	9	0	10	35	0	317
Fernández	65	0	140	8	0	19	8	18	250
Catalán La Bolsa	34	0	116	8	25	57	0	0	238
Sarandí de Barcelo	6	0	33	0	0	4	6	0	49
Colonia Rivera	37	0	0	4	1	0	0	0	39
Total	275	112	554	38	27	190	103	18	1301

Fuente: Sistema de monitoreo de PRODENOR

La consideración del número de beneficiarios puede realizarse en términos absolutos (cantidad de personas que recibieron uno o más beneficios de los presentados más arriba) y relativos (como proporción del total de población en la localidad). En el gráfico 1 se presenta la información utilizando el primer criterio.

Gráfico 1. Número de beneficiarios por localidad.

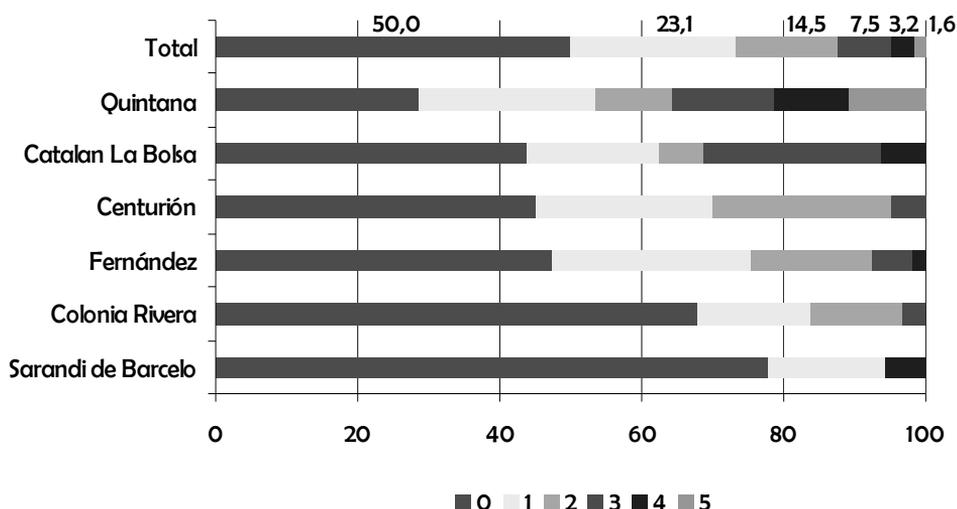


Fuente: Sistema de monitoreo de PRODENOR

Nuevamente Quintana se ubica en el primer lugar, con 234 beneficiarios directos del Proyecto. Le sigue Centurión con 161 beneficiarios, los cuales se concentran, como se vio en la tabla anterior, en capacitación.

Sarandí de Barcelo y Colonia Rivera se ubican nuevamente en los últimos lugares.

Gráfico 2. Número de beneficios recibidos por la población, por localidad (como % del total de población en la localidad)



Para analizar los niveles de intervención del Proyecto en términos relativos, se presenta en el gráfico 2 información obtenida a través del Censo. En este caso se consideran porcentajes sobre la población total de cada localidad, clasificando a cada persona censada en función del número de beneficios recibidos directamente.

En las seis localidades seleccionadas para la evaluación 1 de cada 2 habitantes recibió al menos un beneficio directo de PRODENOR. Al comparar entre localidades se observa una distribución desigual, que mantiene las características presentadas en la tabla y gráfico anteriores, con la diferencia que en segundo lugar se ubica Catalán La Bolsa, desplazando de esa posición a Centurión. Esto es así ya que en Catalán La Bolsa es mucho menor el número

de pobladores, por lo que si bien el número de beneficiarios fue menor que en Centurión, estos representan mayor proporción de la población.

En Sarandí de Barcelo casi el 80% de los censados no declararon ningún beneficio directo recibido por PRODENOR, lo que da cuenta del bajo nivel de intervención del Proyecto en esta localidad.

1.2 Recordación de las acciones del Proyecto

Los niveles de recordación de las distintas acciones del Proyecto, permiten conocer el grado en que la población identifica a PRODENOR a través de sus intervenciones. Antes de interrogar a los censados acerca de la obtención de beneficios directos o la participación en actividades del Proyecto, se les pidió que indicaran qué cosas recordaban que hubiera realizado PRODENOR en su localidad. Luego de esta primera respuesta espontánea se les interrogó específicamente por cada una de las principales acciones del Proyecto, obteniéndose lo que se denomina recordación guiada. En la tabla 8 se presentan las respuestas espontáneas, distinguiendo entre primera, segunda y tercera mención. Las respuestas fueron registradas textualmente y posteriormente agrupadas por tipo de intervención.

Tabla 8. Recordación espontánea de acciones PRODENOR.

Tipo de acción codificada	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	TOTAL
Viviendas	64,0	5,4	0,0	69,4
Capacitación	11,3	9,1	1,1	21,5
Agua	5,9	6,5	2,2	14,5
Calles caminos	3,2	3,2	0,0	6,5
Escuela / policlínica / organización local	0,5	3,8	2,2	6,4
Mejora de unidades productivas	0,0	1,6	0,5	2,2
Otras	1,1	4,3	1,6	7,0
Ninguna	1,1	0,0	0,0	1,1
No sabe	4,3	0,0	0,0	4,3
No contesta	8,6	66,1	92,5	
Total	100,0	100,0	100,0	

Resulta evidente que PRODENOR es asociado fuertemente con vivienda. Casi el 70% de los entrevistados recuerda este tipo de intervención y el 64% lo hace en la primera mención (primera de las hasta tres respuestas espontáneas registradas). En segundo lugar y con apenas el 21,5% de las menciones se ubican las acciones de capacitación.

Las restantes acciones son recordadas espontáneamente por muy pocos entrevistados. En el caso del agua, que se ubica en tercer lugar, la recordación se concentra además en solo dos localidades donde se realizaron obras para el acceso a este recurso.

Es de destacar el bajo nivel de recordación de acciones vinculadas al componente 3 del Proyecto (fortalecimiento institucional y de las organizaciones locales) así como, dentro del componente 1, las relacionadas con la mejora de las infraestructuras productivas¹⁴.

En todas las localidades relevadas existe identificación entre los términos PRODENOR y MEVIR. No encontramos casos en los que se desconociera uno de los términos o se los planteara en forma disociada.

14 - En este último caso debe tenerse en cuenta que como el censo se realizó en los núcleos urbanos de las localidades y viviendas rurales dispersas en un radio de acción autodefinido por cada comunidad, algunos beneficiarios directos de mejoras a unidades productivas que quedan fuera de esas zonas no fueron relevados y en general las acciones en este sentido no eran tan claramente identificadas por quienes no tienen una unidad productiva.

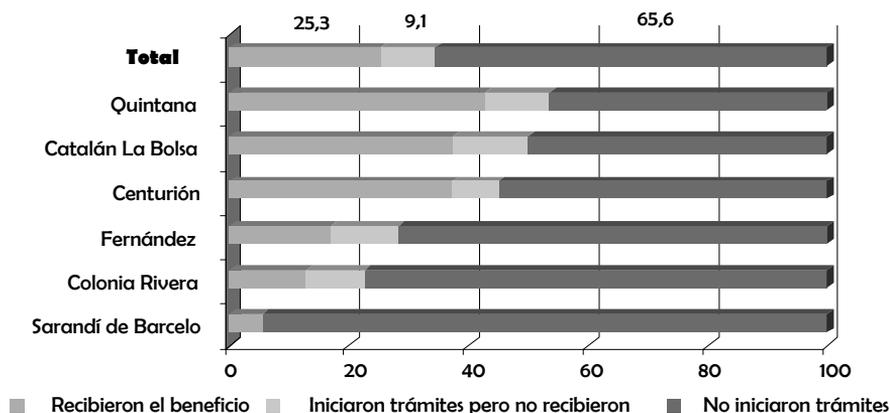
2 MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS BASICAS

2.1 Vivienda

Las acciones del Proyecto vinculadas a la construcción o mejora de viviendas, no solo son las más reconocidas por la población sino que se ubican entre las que tuvieron mayor número de beneficiarios directos. Más de una cuarta parte de los hogares residentes en las seis localidades (25,3%) obtuvo una vivienda nueva o mejoras a su vivienda a través del Proyecto. Esos hogares están integrados por el 27,5% de los habitantes de las localidades estudiadas.

Adicionalmente se observa que casi un 10% de los hogares iniciaron trámites para obtener una vivienda nueva o mejoras a su actual vivienda, sin haber accedido finalmente al beneficio. En algunos casos esta circunstancia estuvo asociada a la no titularidad del terreno (construcción de viviendas aisladas) y en otros a que algunos hogares consideraron que no podían comprometerse a pagar la cuota por la obtención de la vivienda. Se trata de un porcentaje importante de la población, que puede considerarse como la demanda insatisfecha del Proyecto.

Gráfico 3. Hogares beneficiarios de viviendas, por localidad.



Claramente la mayor proporción de beneficiarios se verifica en Quintana, donde más del 40% de los hogares obtuvo una vivienda nueva o mejoras en su

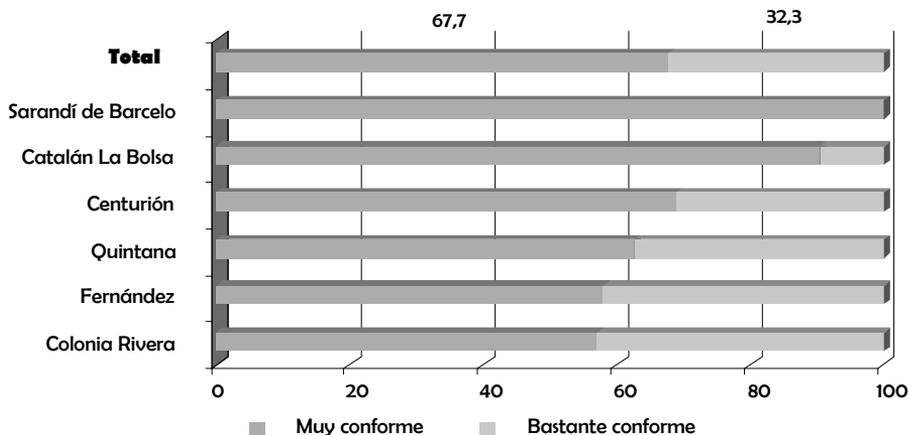
vivienda. Un porcentaje levemente menor se constata en Catalán La Bolsa. En el otro extremo, solo fue relevado un hogar que recibió este beneficio en Sarandí de Barcelo.

Teniendo a la vista estos niveles de cobertura, se comprende el impacto que produjeron las viviendas de PRODENOR en estas comunidades.

Es claro que en el caso de Quintana y La Bolsa, la construcción de viviendas agrupadas genera una identidad de comunidad en zonas donde había caseríos dispersos. La concentración de viviendas y servicios públicos en torno al espacio delimitado por PRODENOR reconfigura el centro de la comunidad. Esto se da con menor intensidad en Centurión y Pueblo Fernández. En el caso de Centurión, ya existía un centro poblado considerable, al que se agregó el complejo de viviendas de PRODENOR, y en Pueblo Fernández se logró una integración muy interesante entre las viviendas nuevas (PRODENOR) y el trazado original del pueblo.

El grado de conformidad con las viviendas es muy alto entre los beneficiarios. No se obtuvieron opiniones de disconformidad y en todas las localidades es mayor el porcentaje de personas que declaran encontrarse muy conformes con la vivienda recibida, en relación con quienes solo dicen encontrarse conformes.

Gráfico 4. Conformidad general con las viviendas (beneficiarios), por localidad



Cuando se solicita a los entrevistados que evalúen aspectos específicos de las viviendas, se obtienen en todos los casos mayor número de respuestas positivas que negativas. Los atributos mejor evaluados de las viviendas de PRODENOR se relacionan con su forma (son lindas) y con lo cómodas que resultan para los adultos, los niños y la familia en general. Los mayores porcentajes de juicios negativos se constatan en relación con la intimidad (distancia de una vivienda a otra) el pequeño tamaño de las viviendas y el aislamiento térmico de las mismas.

Gráfico 5. Evaluación de aspectos específicos de las viviendas, por localidad (toda la población y beneficiarios)

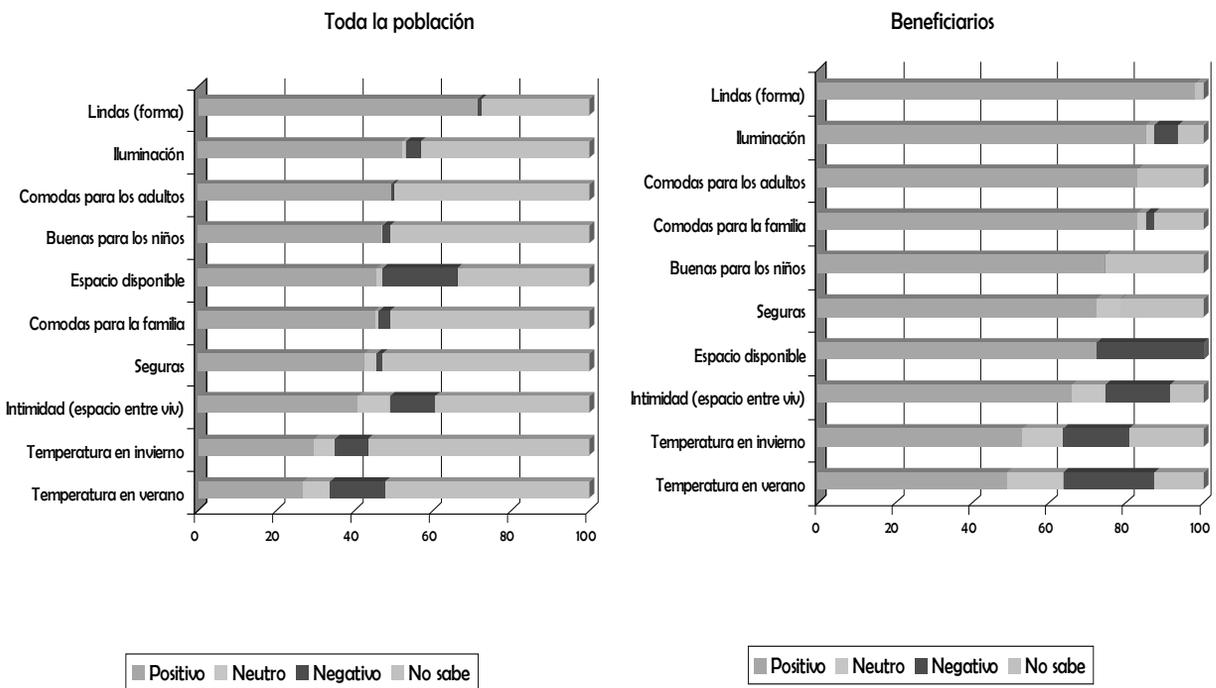
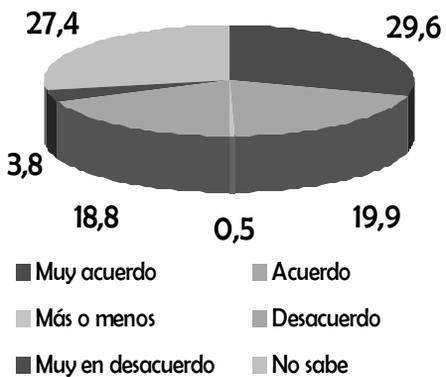
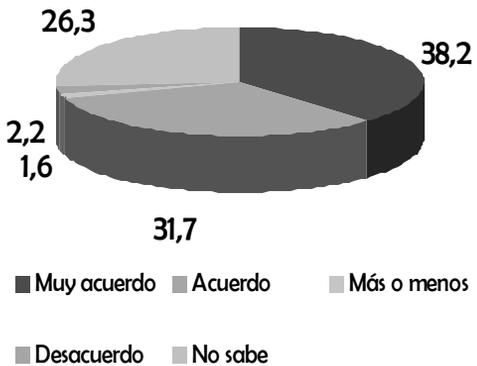


Gráfico 6. Grado de acuerdo a frases vinculadas a la necesidad de las obras de vivienda desarrolladas por PRODENOR

Mi familia necesitaba una vivienda como ésta



Muchas familias de aquí necesitaban una vivienda como éstas



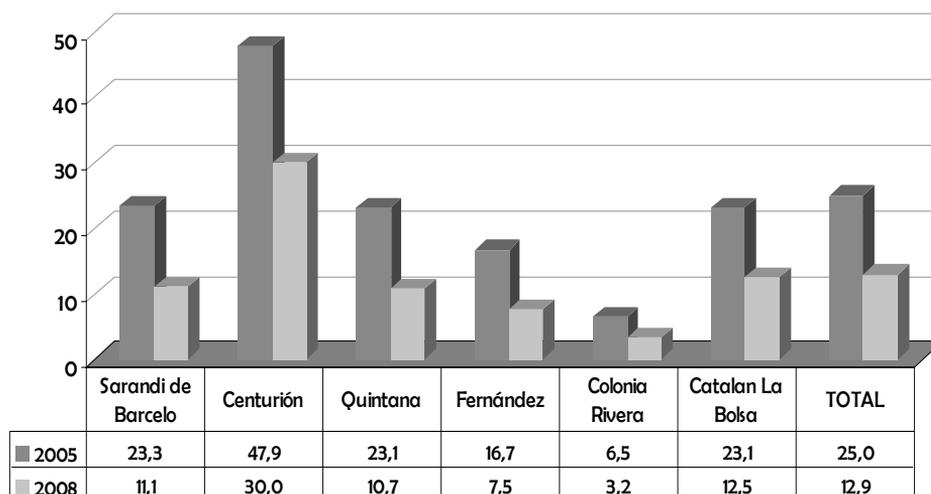
Como se aprecia en el gráfico 6 casi un 50% de toda la población entrevistada considera que su familia necesitaba una vivienda como las que construyó PRODENOR. Esta información confirma la existencia de una demanda insatisfecha en las localidades (entrevistados que manifiestan que su familia necesitaba esa vivienda, pero que no fueron beneficiados por una solución habitacional). Más interesante aún es constatar que el 70% de toda la población entrevistada está de acuerdo con que muchas familias de su localidad necesitaban una vivienda como las que construyó PRODENOR. Lo cual significa que aún quienes declaran que no necesitaban una vivienda de ese tipo, mayoritariamente consideran que sí eran necesarias para muchos pobladores de la localidad.

En definitiva, de las viviendas construidas o mejoradas por PRODENOR resultó beneficiada una proporción muy importante de la población, las viviendas nuevas fueron bien evaluadas por sus beneficiarios y por la población en general, y la opinión mayoritaria de la población –aún de quienes decidieron no inscribirse a los planes de vivienda implementados por PRODENOR- es que se trató de un producto necesario para las familias del lugar.

Se puede comprobar en este caso el “efecto de demostración” que opera luego de construidas las viviendas. En las entrevistas cualitativas surge con claridad que en principio existía escepticismo en muchos vecinos sobre las posibilidades reales de que se logran construir viviendas de calidad por ayuda mutua. Esto llevó a que muchas familias no se incorporaran al proceso. Al ver los resultados, creció la demanda por viviendas, esto es, familias que no se sumaron al proyecto en un inicio, ahora estarían dispuestas a hacerlo.

Entre 2005 y 2008 se pasó de un 25% de viviendas insalubres, a un 12,9%. Si bien puede considerarse importante el porcentaje de viviendas insalubres que se constatan a la finalización del Proyecto, éste logró alcanzar la meta propuesta de reducción de un 10% de las viviendas insalubres en las localidades.

Gráfico 7. Variación del porcentaje de viviendas insalubres, por localidad



Concretamente logró una reducción absoluta del 12% y una reducción relativa del 52% (en 2008 existía la mitad de viviendas insalubres que en 2005). Debe tenerse en cuenta que al momento de realizarse la medición final aún no se habían entregado las viviendas en núcleo urbano construidas por PRODENOR en Pueblo Fernández.

La presencia de viviendas insalubres está condicionada por dos factores externos pero relacionados con el proceso realizado por PRODENOR:

1. El ambiente de “obra” generado por más de dos años en comunidades pequeñas produjo un efecto “derrame” hacia el resto de la comunidad que no estaba en obra. Esto implicó que algunas familias aprovecharon la oportunidad (presencia de oficiales, capacitación de los vecinos, materiales) para introducir mejoras en sus viviendas insalubres;
2. En muchos casos en que existían viviendas con coexistencia de varias generaciones se produjo una migración hacia PRODENOR de parte de la familia (en general las generaciones más jóvenes) quedando por lo menos un hogar en la vivienda insalubre original.

En algunas localidades quedaron viviendas insalubres vacías, y en algunos casos hay rastros de demoliciones.

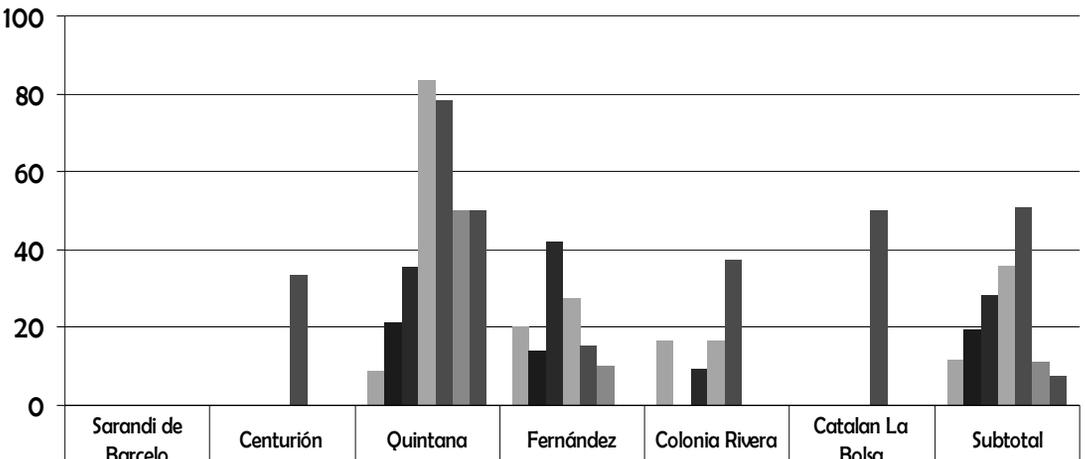
2.2 Servicios básicos

Los niveles de cobertura constatados en el caso de las viviendas no se verifican para el resto de las obras de infraestructura básica, comprometidas por el Proyecto.

En el gráfico 8 se muestran los niveles de recordación guiada de distintas obras de infraestructura. Como se mostró en el primer apartado de este capítulo, solamente se obtuvieron respuestas vinculadas a obras para la provisión de agua potable, en las preguntas de recordación espontánea. En el caso de la recordación guiada son justamente este tipo de obras las más recordadas (51% de respuestas afirmativas). En segundo lugar se ubica la recordación de obras de electrificación (36% de respuestas afirmativas) y para las restantes obras se obtienen porcentajes menores de respuestas afirmativas.

Al desagregar las respuestas por localidad, como también se muestra en el gráfico 8, se observa que en Quintana y Fernández se recuerdan casi todas las obras presentadas a los encuestados, siempre en mayor proporción en la primera localidad que en la segunda. En Colonia Rivera se obtienen respuestas positivas para 4 de las 7 obras presentadas, mientras que en Centurión y Catalán La Bolsa solo se recuerdan las obras para la provisión de agua potable. Finalmente en Sarandí de Barcelo no se obtienen respuestas positivas para ninguna de las obras mencionadas.

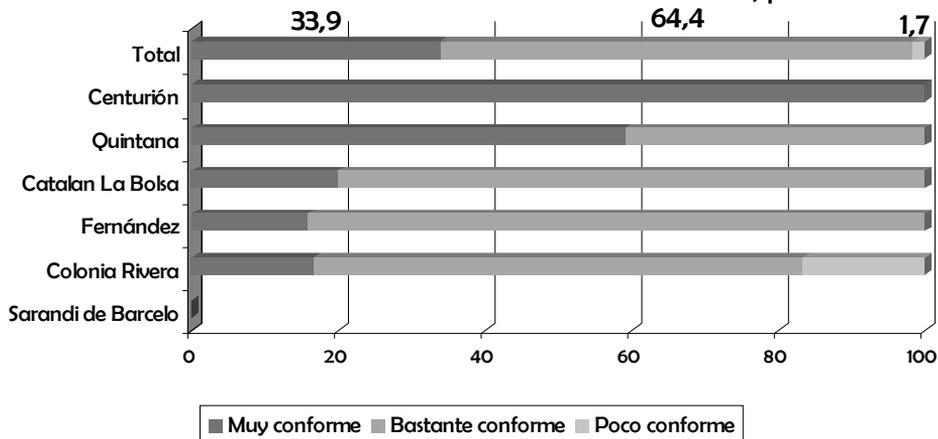
Gráfico 8. Recordación guiada de obras de infraestructura básica, por localidad



	Sarandi de Barcelo	Centurión	Quintana	Fernández	Colonia Rivera	Catalan La Bolsa	Subtotal
■ Caminos de acceso	0,0	0,0	8,7	20,0	16,7	0,0	11,9
■ Puentes o pasos	0,0	0,0	21,4	14,3	0,0	0,0	19,4
■ Caminos internos	0,0	0,0	35,3	42,1	9,1	0,0	28,3
■ Red eléctrica	0,0	0,0	83,3	27,3	16,7	0,0	36,0
■ Agua potable	0,0	33,3	78,3	15,4	37,5	50,0	51,0
■ Teléfonos públicos	0,0	0,0	50,0	10,0	0,0	0,0	11,1
■ Teléfonos particulares	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	7,7

La conformidad con las obras realizadas es muy alta en todas las localidades, constatándose los niveles más bajos de conformidad en Colonia Rivera. Se trata de respuestas aportadas solo por quienes recuerdan al menos una las siete obras presentadas en el censo. De modo que el problema no es que las obras de PRODENOR sean mal evaluadas sino que en varias localidades no se realizaron, o al menos las mismas no son recordadas por la población.

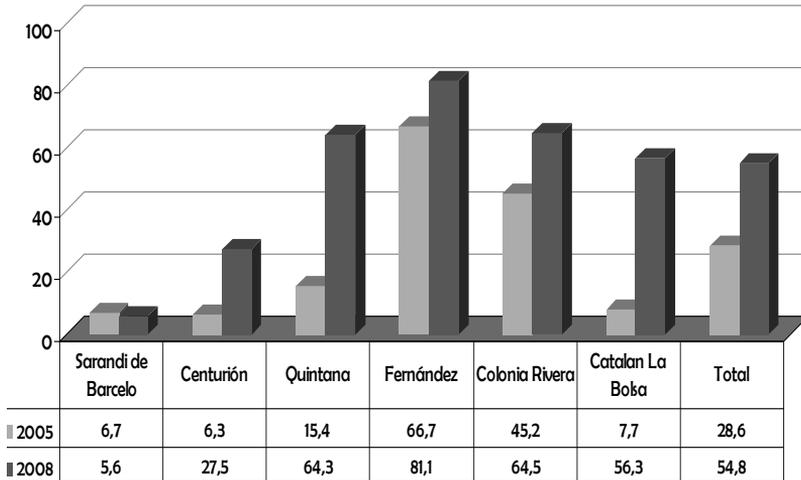
Gráfico 9. Conformidad con obras de infraestructura básica, por localidad



La información obtenida sobre recordación de obras es consistente con las variaciones en los indicadores propuestos para evaluar los resultados en este aspecto. De los tres indicadores considerados (aumento de hogares con acceso a agua potable, electricidad y teléfono) solo el primero presenta un valor que lo ubica por encima de la meta.

En la medición inicial de 2005 se constató que solo el 28,6% de los hogares tenía acceso a agua potable en su vivienda. En 2008 este porcentaje llegó al 54,8%. Se verificó por tanto un aumento absoluto del 27% y relativo del 96%. Este último valor supera la meta que se planteó el Proyecto de aumentar en un 50% los hogares con acceso a agua potable.

Gráfico 10.



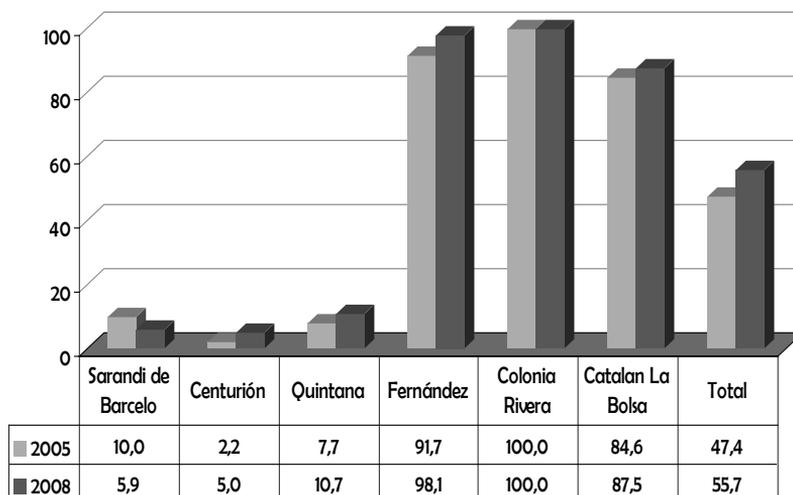
Variación del porcentaje de hogares con acceso a agua potable

Respecto al acceso a electricidad en la vivienda se produjo un aumento absoluto del 8% y relativo del 17% (en 2005 el 47,4% de los hogares tenía energía eléctrica en su hogar mientras que en 2008 el porcentaje llegó al 55,7%). El Proyecto no logró alcanzar la meta de aumentar en un 50% el porcentaje de hogares con acceso a este servicio.

Como se muestra en el gráfico 11 la falta de electricidad afectaba a 3 de las 6 localidades seleccionadas (Sarandí de Barcelo, Centurión y Quintana). En ninguna de ellas se aumentó el acceso e incluso en Sarandí de Barcelo se produjo una disminución.

La falta de energía eléctrica no solo constituye un problema para las familias, sino también para los pequeños productores, que ven comprometidas sus posibilidades de mejorar la productividad de su tierra por la falta de este servicio.

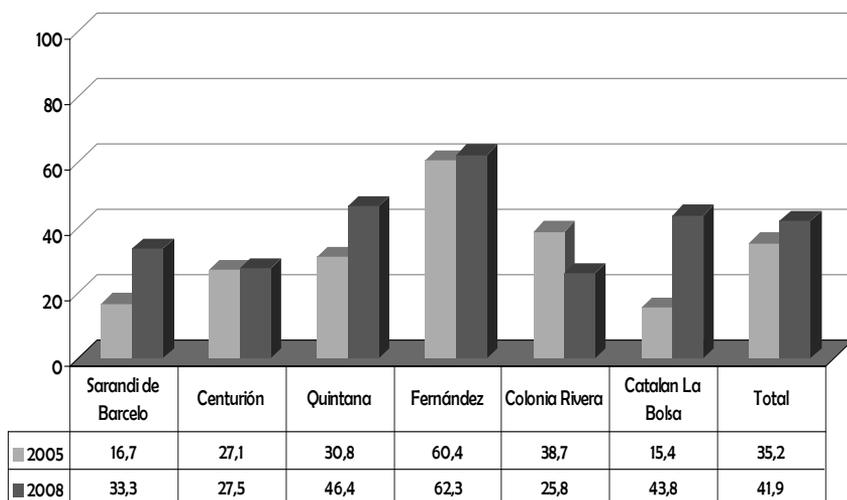
Gráfico 11. Variación del porcentaje de hogares con acceso a electricidad



Tampoco se observa un aumento suficiente para alcanzar la meta del Proyecto en el porcentaje de hogares que tienen acceso a teléfono en su vivienda o a una distancia razonable de la misma. Como se muestra en el gráfico 12, en 2005 el 35,2% de los hogares tenía acceso a teléfono y en 2008 lo tenía el 41,9%. La diferencia, que en términos relativos es del 19%, no alcanza el 25% previsto por el Proyecto.

El cambio cualitativo importante en este tema se da en varias de las zonas PRODENOR a partir de la ampliación de cobertura de telefonía celular móvil. Cuando se realizó la línea de base ninguna de las localidades rurales aisladas tenía cobertura celular móvil. Como no estaba dentro de los objetivos de PRODENOR el extender esta cobertura, no se relevó específicamente en ninguna de las dos mediciones. Si bien no se preguntó en el censo, desde las entrevistas cualitativas y la observación en las diferentes localidades, pudimos comprobar un uso masivo de teléfonos celulares móviles en los lugares que tienen cobertura. Es notorio en este sentido lo sucedido en Quintana, Fernández y Catalán La Bolsa. En estos casos se cubrió la demanda existente con esta modalidad, por lo que dejó de tener sentido el objetivo que se planteaba PRODENOR en relación a la telefonía fija.

Gráfico 12. Variación del porcentaje de hogares con acceso a teléfono*



* Teléfono a menos de 200 metros de la vivienda

3 AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Mientras las actividades desarrolladas en el primer componente del Proyecto, estuvieron orientadas a la obtención de resultados que se consideraban pre requisitos para el logro de los objetivos (o fines) de PRODENOR, las actividades del segundo componente se vinculan directamente con los objetivos finales de la intervención.

La mejora de la calidad de vida de la población, medida a través del aumento de los ingresos familiares, y la disminución del desempleo juvenil y femenino, constituyen respectivamente los objetivos general y específicos del Proyecto, y se asocian al aumento del empleo y de la calidad de esos empleos, especialmente en lo relativo a los ingresos que las personas obtienen en los mismos.

El segundo componente se orientó justamente a la mejora de las chances de obtener un empleo, u obtener recursos por trabajo independiente, así como mejorar los ingresos por trabajo dependiente, mediante el aumento de las calificaciones de la población activa.

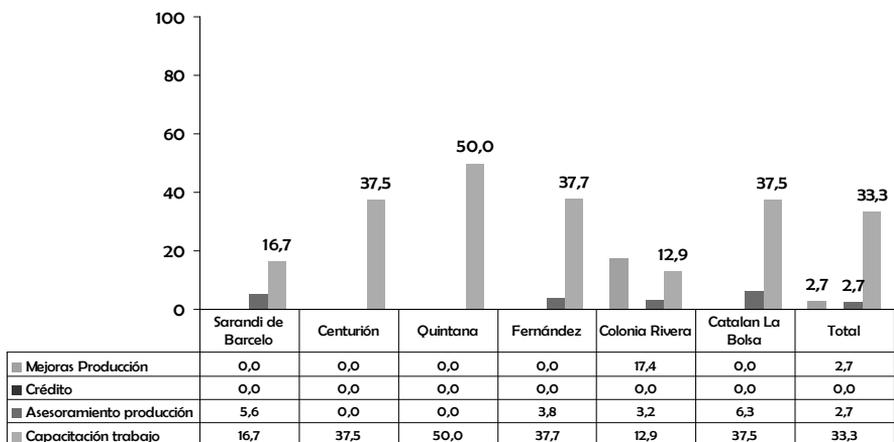
Se definieron tres líneas de acción para este componente: la capacitación externa (orientada a trabajadores dependientes y cuenta propistas), la capacitación en predio (ofrecida a pequeños productores) y el otorgamiento de micro créditos. Junto con las acciones de construcción o refacción de unidades productivas, así como las obras de electrificación rural, caminería y agua para las pequeñas unidades productivas, se esperaba lograr como resultado un aumento de los ingresos, tanto por trabajo dependiente como independiente.

De las tres líneas de acción propuestas para el componente, la única que aparece claramente recordada por la población (22% de recordación espontánea) y para la cual se obtiene un porcentaje importante de participación, de acuerdo a la declaración de los entrevistados (33% de beneficiarios directos) es la capacitación externa.

En cuanto a la capacitación en predio, apenas es mencionada por los entrevistados, aunque es importante recordar que en el censo se encuentran sub representados los pequeños productores que residen a mucha distancia de los centros urbanos de las localidades seleccionadas.

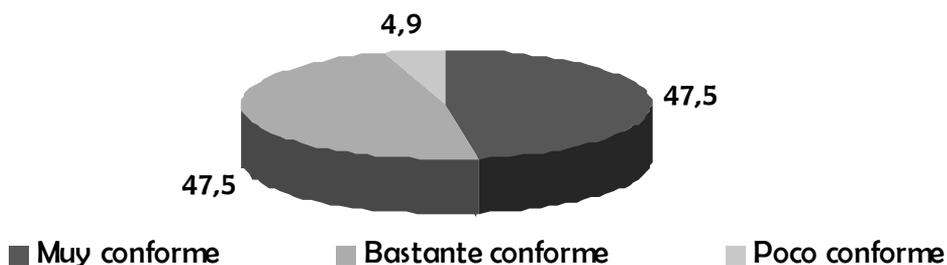
No se otorgaron micro créditos durante la ejecución del Proyecto.

Gráfico 13. Personas en edad de trabajar, beneficiarias de acciones del componente 2.



En todas las localidades relevadas es importante el porcentaje de personas que participaron en al menos una actividad de capacitación. Se mantienen en este caso las diferencias por localidad comentadas más arriba: Sarandí de Barcelo y Colonia Rivera muestran los menores porcentajes de participación y Quintana el más alto. En esta última localidad una de cada dos personas mayores de 12 años participó en al menos una actividad de capacitación durante la ejecución del Proyecto. El 77% de los participantes tenían entre 18 y 49 años al momento de realizar el censo, hecho que da cuenta de una buena focalización de las actividades hacia personas en las edades ideales para trabajar. También fue clara la focalización hacia las mujeres que representaron el 83% del total de personas capacitadas por PRODENOR.

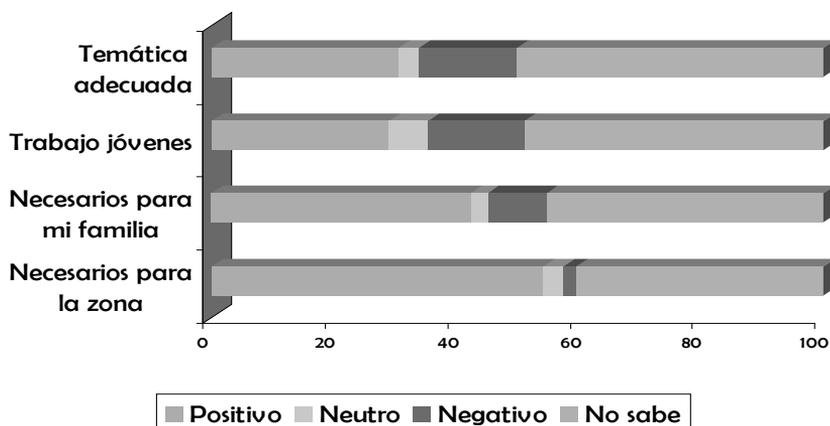
Gráfico 14. Nivel de conformidad con la capacitación recibida (solo beneficiarios directos)



La conformidad con la capacitación recibida es alta, aunque no tanto como la constatada en el caso de las viviendas construidas o mejoradas por PRODENOR.

Al evaluar aspectos específicos de la capacitación ofrecida por el Proyecto, los entrevistados (beneficiarios directos y no beneficiarios) manifiestan juicios negativos en algunos aspectos. Como se observa en el gráfico 15 entre el 40% y el 60% de los entrevistados no emite opinión sobre los aspectos de la capacitación puestos a su consideración. El mayor porcentaje de juicios positivos se obtiene en relación con la necesidad para la zona de actividades de capacitación (52% de las respuestas). También es importante el porcentaje de entrevistados que responden que los cursos brindados por PRODENOR eran necesarios para su familia (42%). Mucho menor es el porcentaje de quienes consideran que los cursos brindados aumentarían las chances de obtener trabajo a los jóvenes de la localidad (29%) y que la temática de los cursos impartidos fue adecuada para la zona (30%)

Gráfico 15. Evaluación de aspectos específicos de la capacitación (toda la población)



En definitiva, las actividades de capacitación externa constituyeron una de las líneas de acción más importantes del Proyecto en términos de cobertura y fueron considerados como necesarios por buena parte de la población. Sin embargo persistían al momento de realizar la medición final, dudas en parte de la población sobre la adecuación de las temáticas de la capacitación brindada a las características de las zonas y así como en su utilidad para aumentar el empleo de los jóvenes.

Es importante tener en cuenta que se trata de localidades con graves problemas estructurales en sus mercados de trabajo. Zonas rodeadas de grandes explotaciones ganaderas que demandan poca mano de obra, con mercados internos muy pequeños y con dificultades para acceder a mercados mayores, como las capitales departamentales, debido a las distancias, la mala calidad de los caminos, los escasos recursos que los pequeños productores tienen para adquirir y mantener vehículos, y la debilidad de las organizaciones de productores locales, que torna difícil la comercialización colectiva. En este contexto resulta complejo definir una oferta de capacitación que se vincule directamente con oportunidades laborales.

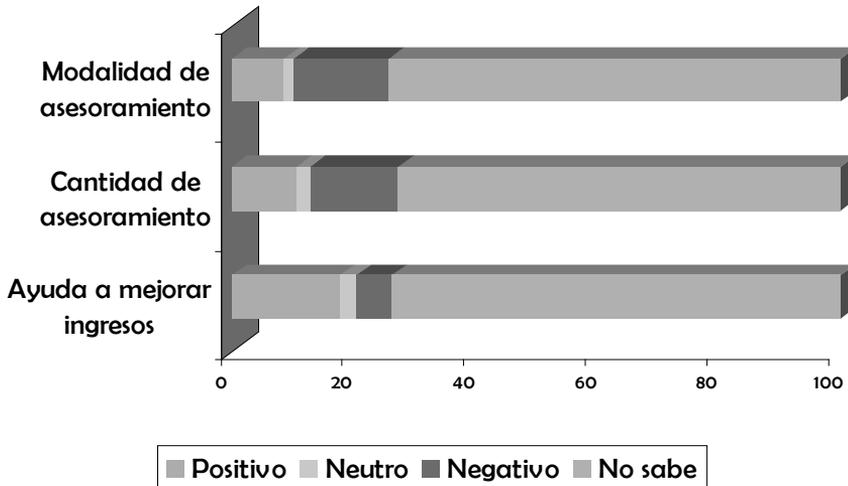
Varios informantes clave entrevistados manifestaron que la capacitación ofrecida por PRODENOR estuvo más orientada a mejorar las capacidades familiares de subsistencia por el auto consumo (por ejemplo cursos de cocina o de tejido que permitían a las mujeres administrar mejor la dieta familiar o fabricar prendas de vestir para la propia familia) que para mejorar las chances laborales de los participantes.

En este sentido, los entrevistados plantean que la carga horaria e intensidad de los cursos aumentan las calificaciones de los participantes pero no necesariamente generan una certificación aceptable por futuros empleadores.

Se marca con fuerza la poca permanencia en la zona de los capacitadores. La tradición de MEVIR en lo que corresponde a vivienda (presente en PRODENOR) es de inmersión de equipos de trabajo propios, en la zona de intervención. En contraste con esto, los equipos de capacitación entran y salen de cada zona en plazos cortos (a veces no llegan a estar un día), y esto no condice con la dinámica propia de las comunidades.

Es notoria, sobre todo en las comunidades con mayores niveles de intervención, la instalación de una “cultura” de la capacitación. Existe una fuerte receptividad ante diferentes tipos de propuestas, ya que la evaluación de las diferentes instancias es buena, y pasó a ser parte de las actividades normales de la comunidad.

Gráfico 16. Evaluación de aspectos específicos del asesoramiento a productores (toda la población)



La evaluación de los entrevistados sobre las actividades de asesoramiento a productores es menos positiva que la realizada respecto a la capacitación externa. Aproximadamente el 75% de los entrevistados no emite opinión sobre los tres aspectos específicos del asesoramiento brindado por PRODENOR que fueron considerados en el censo. Es mayoritaria, entre quienes sí brindaron una respuesta, la opinión que el asesoramiento dado por PRODENOR ayudará a mejorar los ingresos de los pequeños productores. Pero es mayor el número de respuestas negativas que positivas en relación con la cantidad de asesoramiento brindado y sobre las modalidades de asesoramiento ofrecidas por el Proyecto.

Un hecho que obliga a relativizar estos últimos hallazgos y que fue claramente identificado a través de las entrevistas cualitativas, es el del aumento de expectativas producido por la sola oferta de capacitación y asesoramiento. En localidades donde efectivamente se requiere el aumento de las calificaciones, pero donde históricamente no existió una oferta en tal sentido, la llegada de

PRODENOR generó expectativas que en algunos casos pueden considerarse excesivas, teniendo en cuenta los recursos del Proyecto, la duración de la intervención y especialmente los problemas estructurales del empleo y la producción en muchas de estas localidades. Reiteradamente los entrevistados manifestaban que PRODENOR ‘estuvo dando un curso en tal fecha’ y ‘ahora los estamos esperando para que vuelvan a dar otro curso’. O que ‘PRODENOR trajo una computadora a la escuela’ y ahora estamos esperando para vengan a capacitarnos para usos específicos de esa computadora.

La información obtenida muestra que tras la intervención de PRODENOR, tanto los ingresos por trabajo dependiente como independiente aumentaron significativamente, y lo hicieron por encima de las metas planteadas aún cuando se restan los aumentos verificados en el grupo testigo.

Concretamente el ingreso promedio por trabajo dependiente paso de \$ 2.393 en 2005¹⁵ a \$ 3.124 en 2008, lo cual supone un aumento del 30,5%. Aún mayor es el aumento verificado en los ingresos por trabajo independiente, que pasan en promedio de \$ 2.068 en 2005 a \$ 3.172 en 2008. La diferencia es en este caso del 53,4%.

Como entre 2005 y 2008 se produjo una importante reactivación de la economía del país, corresponde restar a estos porcentajes los verificados en la zona testigo. El supuesto que se asume, como se indicó en el capítulo anterior, es que los cambios debidos a factores externos (en este caso la reactivación de la economía) se verificarían en la zona testigo (no expuesta al Proyecto pero sí a la reactivación económica). En tanto el cambio en las zonas PRODENOR es el producto de las acciones del Proyecto más otros factores externos, si se quiere especificar qué parte de ese cambio se debe exclusivamente al Proyecto, debe restarse el cambio observado en la zona testigo, que no fue afectada por el Proyecto. Estos supuestos pueden sostenerse sin problemas si el grupo con Proyecto y el grupo testigo fueron conformados en forma aleatoria (son, al inicio, grupos idénticos). Cuando, como en este caso, no es así, sino que se trata de grupos ‘naturales’, pueden existir algunas dudas respecto al efecto de posibles

15 - Valores deflactados por IPC a abril de 2008.

factores externos que hayan operado en el grupo con Proyecto y no lo hayan hecho en el grupo testigo. Esto es especialmente válido en el caso de los ingresos por trabajo independiente. Cuaró no es una localidad comparable con algunas de las seleccionadas en las que intervino PRODENOR. Concretamente no es similar a Sarandí de Barcelo y Colonia Rivera, que se componen mayoritariamente de pequeños productores ganaderos y lecheros, respectivamente. Como se verá en el apartado 5, en estas zonas es donde más aumentó el ingreso familiar, a pesar de que el Proyecto intervino de manera más débil. En este contexto es razonable suponer que el aumento de los ingresos familiares en general y por trabajo independiente en particular, se debió más a la reactivación de la actividad ganadera y lechera que al Proyecto. Cuaró no es una localidad de pequeños productores, por lo que no es posible en este caso ‘restar’ el efecto reactivación ganadera y lechera en una situación sin Proyecto.

Si se restan los aumentos constatados en la zona testigo (Cuaró) se obtiene un aumento neto de casi el 20% para los ingresos por trabajo dependiente y esta alcanza el 72% el aumento de ingresos por trabajo independiente, en tanto en Cuaró los ingresos por trabajo independiente descendieron en el período.

Tabla 9. Variación de los ingresos por trabajo dependiente e independiente.

	2005	2008	Diferencia bruta	Diferencia neta (menos variación en Cuaró)
Trabajo dependiente	2.393	3.124	30,5	19,8
Trabajo independiente	2.068	3.172	53,4	72,4

De modo que PRODENOR logró alcanzar las metas propuestas para los indicadores de resultado vinculados al componente 2.

En este caso es difícil establecer una relación clara entre productos y resultados. Esto no era así en el componente 1, donde la construcción masiva de viviendas de calidad podía asociarse naturalmente a la constatación de un descenso del porcentaje de viviendas insalubres, o la realización de obras de

suministro de agua potable se podía presentar como la causa del aumento del porcentaje de hogares con acceso a ese recurso básico. Vincular la capacitación al aumento de los ingresos por trabajo no resulta tan evidente. Y la debilidad del diseño cuasi experimental desarrollado no permite resolver plenamente estas dificultades. Sin embargo la evidencia disponible permite afirmar que las actividades de capacitación realizadas por el Proyecto, seguramente asociadas a otras acciones que desarrolló en simultáneo PRODENOR y a algunos factores externos que ocurrieron en simultáneo a la intervención, produjeron un aumento significativo de los ingresos medios por trabajo.

4 FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES LOCALES Y GESTION MUNICIPAL

Se presentan en este apartado los hallazgos obtenidos en relación con el tercer componente del Proyecto. Como se indicó en el capítulo anterior, las acciones desarrolladas en el marco de este componente tenían por objetivo asegurar la sustentabilidad de los logros obtenidos por los dos anteriores. La teoría del Proyecto sostenía que las mejoras en las infraestructuras básicas y en la capacidad de la población de obtener más y mejor trabajo solo podía sostenerse en el tiempo si por un lado se reforzaba la *asociatividad*, a través del trabajo con grupos específicos de población (jóvenes y mujeres) y de la creación o fortalecimiento de organizaciones locales (vecinos y productores), y por otro se mejoraban las capacidades de los gobiernos departamentales involucrados para actuar en estas pequeñas localidades.

En principio nos centraremos en la percepción que los jefes de los Gobiernos Departamentales tienen de los cambios operados en las localidades en las cuales PRODENOR ha intervenido. También se analiza cuál es la visión que estas autoridades departamentales tienen acerca de la incidencia del Proyecto en la mejora de la gestión descentralizada de sus respectivas Intendencias.

Este es un abordaje con un alto carácter subjetivo ya que está apoyado en percepciones y además, en lo que podría ser un interés concreto en que la asistencia técnica continúe en el tiempo, ya sea en la forma de la continuación del Proyecto o en la asunción por parte del gobierno central de algunos de los aspectos considerados de importancia para la buena gestión del gobierno.

Importa destacar que no se ha hecho un análisis del organigrama de las intendencias, es decir no se ha hecho un análisis estructural, sino que se han relevado las opiniones de los jefes municipales que tuvieron algún grado de involucramiento en el proyecto PRODENOR.

Conviene resaltar también que no se ha intentado relevar las capacidades institucionales de las Intendencias Municipales de Artigas, Cerro Largo y Salto

más allá de lo que el proyecto PRODENOR se planteaba, es decir, un incremento de oferta de servicios de las Intendencias a nivel local y, en particular, en las localidades seleccionadas para la evaluación.

Cuando se construyó la línea de base, la entrevista por lo general comenzaba con un relevamiento del conocimiento que los entrevistados tenían del proyecto PRODENOR. Continuaba con una pregunta sobre el grado de concordancia que los entrevistados tenían con el diagnóstico que PRODENOR hacía de las fortalezas y debilidades institucionales de las Intendencias. Asimismo se relevó cuál era la percepción de las autoridades acerca de temas como la descentralización y la necesidad o no de las Intendencias de adecuar organismos y funciones a formas de intervención territorializada. También se indagó acerca de la percepción de los directivos sobre el papel de las mujeres en el desarrollo local y la importancia de la organización de actores de la sociedad civil en la resolución de problemas locales. En la segunda fase del proyecto, se entrevistó a los mismos jerarcas con el objetivo de que ellos evaluaran el impacto del proyecto sobre los aspectos señalados más arriba.

Importa destacar que cuando se construyó la línea base, todas las autoridades locales hacía pocos meses que habían asumido. En la segunda medición estas mismas autoridades ya habían cumplido tres años en funciones. Esto tiene un impacto sobre la recordación y sobre la importancia asignada en el peso relativo del proyecto PRODENOR en relación al conjunto de las otras actividades de gestión que estas autoridades habían desempeñado durante el período de referencia. Esto quiere decir que es relativo el grado de aislamiento que los entrevistados puedan hacer del impacto del Proyecto en relación al resto de las acciones propias de una gestión municipal que llevaba más de la mitad del de gobierno cumplido.

Salto

Los entrevistados manifestaron su acuerdo con las localidades seleccionadas por PRODENOR en virtud de que las mismas son las más necesitadas del departamento. Entienden que las acciones orientadas hacia las mismas (sobre

todo en lo que hace a infraestructura) son adecuadas. Además coinciden en la necesidad de fortalecer los recursos para elaborar un plan de desarrollo y en el reforzamiento de las ONGs y otras organizaciones locales.

Manifiestan además, que la nueva administración tiene vocación de intervención territorializada y pretende coordinar los esfuerzos de la multiplicidad de actores públicos y privados, municipales y de fuera del municipio que poseen proyectos de desarrollo local.

Los entrevistados sostienen que es correcta la evaluación que el proyecto PRODENOR hace de las debilidades institucionales de los Municipios y en particular del de Salto. La Administración anterior (2000-2005) contaba con un Director de Desarrollo y tan solo un profesional para los temas de desarrollo del departamento. Lo local y la participación de lo local en la gestión municipal no era importante durante la administración pasada y ello se explica, parcialmente, por la macrocefalia del departamento (de 123.000 habitantes del Departamento 111.000 viven en la capital).

El área de Desarrollo Social contaba solo con dos asistentes sociales para todo el Departamento, lo que deja en evidencia que, desde el punto de vista de los recursos humanos, había debilidades importantes en el área social. Esa realidad en el área social no ha cambiado y, en general, las debilidades que refieren a los equipos técnicos siguen, en parte, persistiendo.

Al inicio del Proyecto se había creado una Unidad de Planificación Estratégica dentro de la IMS, y luego se avanzó en la capacitación, tanto por parte de PRODENOR como de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) quienes han contribuido a la formación de los recursos humanos de la Intendencia. Se ha creado un equipo propio, de carácter multidisciplinario, con más funcionarios que tres años atrás, el cual está entrenado para realizar la presentación de proyectos en distintos formatos y modelos, sobre todo para aprovechar las oportunidades que ofrecen tanto la cooperación internacional como las ofrecidas desde el Gobierno Central.

Este equipo técnico tiene una actividad mucho más fuerte en el medio rural que en el pasado, trabaja incluso con la mesa de coordinación del Este, con el Ministerio de Ganadería donde trabajan también las Juntas Locales y las comisiones vecinales. No solo se interesan por el desarrollo productivo, sino también por el desarrollo social. Hoy se está trabajando desde la oficina de desarrollo en el presupuesto participativo y hay proyectos en la ciudad y en casi todas las localidades del interior. La gente es la que presenta su proyecto y el equipo de trabajo controlan cómo se puede hacer y se vota el proyecto.

En relación a la experiencia en proyectos de desarrollo multiactorales, la experiencia de PRODENOR ha colaborado mucho en la adquisición de experiencia y experticia. Hoy la IMS prioriza lo territorial sobre lo sectorial, pero aún resta mucho camino por recorrer. Por otro lado quedó de manifiesto que a pesar de la voluntad política de las autoridades, aún continúa siendo dificultoso coordinar acciones con los organismo sectoriales. En este sentido se señalan dos tipos de dificultades: en primer lugar, por ejemplo en el tema de la electrificación, hubo un enlentecimiento producto de la disposición de que los beneficiarios tenían que aportar dinero lo cual enlenteció el proceso de electrificación. Sin embargo otras intervenciones del proyecto balancearon estos problemas. Por ejemplo, en la zona este del departamento, que es la más carenciada y cuya tierra no es muy productiva, se continúa trabajando en la electrificación y hay gente que ha optado por no emigrar, que trabaja allí y que en coordinación con otras instituciones como el Plan Agropecuario, han hecho talleres y planes de desarrollo.

Así, se entiende que, en términos generales, se fueron superando las cuestiones que tenían que ver con las debilidades de funcionamiento y que las consultoras que trabajaron acompañaron muy bien ese proceso e, incluso, sirvieron a las autoridades para verificar en qué situación estaba la Intendencia y aportaron herramientas como para poder trabajar a nivel departamental en lo institucional.

Cuando se elaboró la línea base, las autoridades municipales sostenían que tenían dificultadas para intervenir localmente porque carecían de una adecuada

estructura de Juntas Locales. Citaban como ejemplo la Junta Local de Mataojo (la que corresponde a Pueblo Fernández y Quintana) que cubre, en el este, un territorio muy extenso de norte a sur del este del departamento. Proponían revisar la legislación y crear nuevas Juntas para que las mismas sean un verdadero nexo con la Intendencia. Reconocen la importancia de las Juntas como lugar de participación o de primer lugar de llegada de las demandas locales. Las autoridades están aguardando la aprobación del Proyecto de Descentralización del Poder Ejecutivo pero sin desmedro de ello sostienen que la comunicación con los actores locales de estas y otras zonas ha mejorado mucho, haciendo que los integrantes de las Juntas Locales, que son integradas por vecinos de esas zonas recorran toda el área de influencia de las mismas, y hasta sesionen rotativamente en todos los caseríos y parajes que comprende el territorio de cada junta local. Por lo tanto se ha corregido en parte el tradicional centralismo departamental y se ha superado parcialmente y por métodos ad hoc la debilidad de comunicación de los vecinos con las Juntas.

Se proponen fortalecer el vínculo universalista de los ciudadanos con la Intendencia, pero insisten que el espacio privilegiado es el de la Juntas. Se propone progresivamente transferir competencias a las Juntas que serán elegidas en forma directa aunque reconocen las dificultades por la necesidad de mayorías especiales. Proponen la descentralización paulatina de servicios y del poder. Reconocen la necesidad de llevar adelante procesos de aprendizaje diferenciado. Habría localidades como Pueblo Fernández con capacidades institucionales mayores que, por ejemplo, pueblo Quintana que es más débil organizativa y productivamente. Esto se debe a la presencia de instituciones y la existencia de organizaciones sociales con niveles de desarrollo y fortaleza institucional diferencial.

Para resolver estos problemas de asociatividad en las localidades más débiles, la IMS ha incorporado al presupuesto la figura del “dinamizador” que puede ser el maestro de la escuela u otro líder local que cumpla la función de formador de capacidades, capital social y liderazgos locales.

Las instituciones en las que piensan apoyarse son las cuatro o cinco básicas que existen en casi todas las localidades: la comisión de fomento de la escuela, la de la policlínica, la de la comisaría o la comisión de apoyo a la ambulancia y la comisión vecinal de MEVIR. Hay localidades sin comisiones y hay otras en las cuales hay comisiones de fomento general. Hay localidades en las cuales hay comisiones integradas donde se procesaban todas las discusiones, pero eso se ha ido agotando fundamentalmente en las localidades más atrasadas como son las de intervención de PRODENOR.

Las autoridades locales entienden que se ha hecho el esfuerzo por institucionalizar el rol de los gobiernos locales, en el caso de las Juntas Locales y que se trató de reducir la dependencia político clientelar ejercido por los presidentes de las Juntas en tanto delegados del Intendente. Sin embargo se le propuso a los distintos sectores políticos, en tanto no hubiera Ley de Descentralización, ir hacia un sistema de elecciones sociales en las cuales se separara lo político partidario de lo social, y eso no fue posible.

Una observación que realizó uno de los entrevistados es que la capacidad de demandar, por parte de la población, estaba mediada por la creencia acerca de lo que se puede obtener, y esta creencia está asociada a los niveles de información que la población tiene sobre los programas y proyectos existentes. Para subsanar esta disfuncionalidad, la IMS en coordinación con los objetivos de PRODENOR se proponía fortalecer las organizaciones participativas y comunitarias buscando la asociación entre las distintas instituciones existentes. Para esto se planteó -en el presupuesto- la formación de mesas de coordinación donde además de coordinar acciones, se haga circular información sobre la oferta de programas, proyectos y servicios existentes.

En ese sentido se asegura que se ha favorecido la creación de organizaciones sociales en el interior del departamento. Se colaboró impulsando la formación de 18 comisiones que actúan en forma autónoma, sin vinculación estrecha con los distintos organismos y también se crearon tres comisiones de fomento rural.

Las crisis también actuaron como catalizadoras del proceso de aprendizaje institucional. Así, a partir de una problemática de crisis muy aguda, la sequía en esas zonas, en especial en Mataojo, se dio un proceso de articulación muy positivo entre la IMS, el MGAP, PRODENOR y los productores en el trabajo de prevención de la sequía, lo que generó la asociación de los productores y vecinos en una Sociedad de Fomento, que se institucionalizó y perdura en el tiempo. Fue todo un aprendizaje para todos los actores involucrados, que se espera replicar en otras zonas de Salto. También se entiende que las localidades pequeñas han adquirido una fuerza muy grande ahora y se sienten muy apoyados, no solo por la intendencia. En este sentido, se señalan las capacitaciones a cargo de PRODENOR y un trabajo en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, en los proyectos sociales y con MEVIR en vivienda. Todo esto se habría procesado en coordinación entre el departamento de desarrollo Social y las Juntas Locales.

Esta mayor presencia de las comunidades habría minimizado, según las autoridades entrevistadas en Salto, el riesgo de la discontinuidad del proyecto una vez que este se asienta sobre nuevas bases de participación social promovidas, inicialmente, por el mismo proyecto.

Hay multiplicidad de ofertas de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales que van llegando a la Intendencia. Frente a esta realidad el papel de la Intendencia es el de facilitador de la coordinación de estos múltiples esfuerzos. Muchas veces parece que los programas se justifican a sí mismos y que algo quedará pero que en rigor no acumulan.

Lo mismo vale en el tema sanitario donde no hay radicación de médicos en el medio rural. Solo hay dos médicos que atienden todo el este de Salto haciendo cada uno de ellos un circuito semanal para atender la demanda de la región. Desde la primera fase del proyecto hasta la segunda se buscó contratar un médico permanente para Pueblo Fernández. Se estuvo durante dos años coordinando con distintas instituciones, se celebró un convenio con MEVIR que aportará la vivienda para el médico, pero fue una gestión difícil, porque no había ningún médico que quisiera instalarse allí ya que su crecimiento profesional, a esa distancia de los grandes centros poblados, se limitaba. En este sentido se

señala la existencia de variables estructurales que son difíciles de superar más allá de la calidad del diseño de un proyecto concreto.

Por este motivo, las autoridades entrevistadas proponen que los cursos (y otras actividades de fortalecimiento institucional) de PRODENOR no sean aislados o descoordinados, sino que en conjunto con los esfuerzos de la IMS y de otras instituciones, lleven al reforzamiento planificado de las capacidades institucionales para el desarrollo de la Intendencia. Los planes y proyectos deben ser coordinados y coadyuvar al fortalecimiento institucional.

El responsable de la Coordinación de Juntas, viaja por las localidades del departamento relevando necesidades y demandas de las diversas localidades para que estas, en la medida de lo posible, sean incorporadas al presupuesto municipal. Otra función de esta coordinación es establecer los vínculos entre la oferta de proyectos productivos y sociales de carácter local y la IMS, es decir poner en contacto la oferta y la demanda de cooperación. Allí Uruguay Rural juega un papel importante.

Serán las Juntas Locales, en este proyecto, las que articulen las demandas, aumenten y fortalezcan la capacidad de gestión colectiva y debiliten los mecanismos de representación particularistas.

La Mesa de Desarrollo Rural será la que lentamente canalice las demandas de la sociedad civil a la IMS y las Juntas, en forma racional y ordenada. En las localidades de baja capacidad asociativa se promoverá la oferta de servicios con contrapartidas colectivas que se expresan en trabajo comunitario pero, fundamentalmente, en desarrollo asociativo. Con estas actividades buscan responsabilizar a las comunidades, tanto en lo que sale bien como en lo que sale mal.

En cuanto a la mujer rural los entrevistados indican la existencia de una Oficina de la Mujer que, en esta administración ha comenzado a trabajar con las Juntas del interior. Con PRODENOR se han hecho cursos en los cuales participaron miembros de las Juntas Locales. Las primeras acciones de la Oficina

de la Mujer están vinculadas a temas de violencia doméstica y en la promoción de la organización de la mujer. Están trabajando, además, con mujeres rurales en temas productivos (tejido, lanas) buscando la exportación. De todas formas ven el tema como “complicado”. Buscan potenciar proyectos preexistentes como Huertas Familiares, apoyado por la FAO, e insertarlos en otros proyectos -como el de PRODENOR- para no perder el capital social acumulado en un año de proyecto. Todo esto también se capitalizaría por la Mesa de Uruguay Rural.

La experiencia de PRODENOR ha resaltado, tanto en los temas de capacitación como de construcción de vivienda, que en las zonas de intervención del proyecto (y por extensión en el mundo rural del Uruguay) al estar las mujeres la mayor parte del tiempo en la casa, la construcción de la vivienda y la capacitación es de cuenta de las mujeres. Por este motivo en la primera etapa del proyecto y de la gestión de la Intendencia se buscó capacitar a las mujeres en temas que tenían que ver justamente con esa realidad de estar en un lugar, de estar con los hijos y de buscarle alternativas laborales o productivas, sin que signifique salir de esa responsabilidad y de ese entorno. De acuerdo a los entrevistados es difícil evaluar cuál puede haber sido el impacto de esta particular formación pero, de cualquier modo, se entiende como muy relevante la participación de las mujeres por ser en los hechos las jefas de hogar.

Artigas

Cuando comienza el proyecto PRODENOR, éste identifica un conjunto de debilidades y fortalezas de los agentes y actores públicos y privados que iban a intervenir en el proyecto y de la relación que estos mantenían entre sí.

El primer grupo de problemas tenía que ver con la debilidad de la articulación público - público, en particular entre ministerios y oficinas públicas que intervenían en el proyecto. El segundo grupo de problemas eran los referidos a la vinculación entre los organismos del gobierno central y la intendencia, y entre la intendencia y las juntas locales.

Las autoridades municipales entendían que la IMA precisaba equipos más fuertes para trabajar con una concepción territorializada de la política pública. Incipientemente y con pocos recursos sostenían estar trabajando en esa dirección aunque carecían de recursos humanos suficientes de calidad para encarar la política municipal de esa manera. Alegaban que se requería un cambio de mentalidad, más a nivel de funcionarios que de equipos de gobierno. Sostenían que en cuanto el equipo de gobierno tiene una cultura organizacional innovadora ésta no existiría entre los funcionarios.

Por otro lado, si bien existen funcionarios en cantidad adecuada para trasladar a las divisiones productiva y social, lo que existe es un problema de capacitación de esos recursos humanos.

Un punto importante que hacía a la debilidad institucional de la IMA es lo que las Directoras entrevistadas entienden como “falta de memoria institucional”. En rigor, se habla de memoria institucional pero lo que se alega es la discontinuidad de las políticas. Citan como ejemplo la oficina de desarrollo productivo que existía en administraciones previas a la saliente y que luego fue desmontada. Ahora que la misma fue retomada, no había registro de las experiencias previas. Había, en realidad, una desacumulación institucional que afectaba la continuidad de las políticas. Cuando la nueva administración asumió, no había organización para desarrollo productivo. Esto es sentido por los funcionarios haciendo que cada uno actúe por su lado sin rutinas y sin estímulo.

Con el apoyo de PRODENOR y a partir de un taller especial (pedido por la IMA) las Direcciones de Desarrollo Social y Desarrollo Productivo llegaron a un acuerdo por el cual se trabajará sobre la generación de capacidades para promover el asociativismo en las localidades aledañas a Artigas. Una de las debilidades que las autoridades de Artigas entendían en ser determinante de la debilidad productiva y social del departamento era, precisamente, la inexistencia de organización y de organizaciones sociales en el territorio. Así el nivel de los talleres para funcionarios debió ser adecuado a los funcionarios que los cursaron convirtiéndolo en un curso muy básico. Las entrevistadas sostenían haberse sentido muy impactadas por la calidad del taller de género de PRODENOR que

dicen las proveyó de herramientas para el trabajo con mujeres. Un dato no menor es que la mayoría de las direcciones de la IMA están a cargo de mujeres.

Actualmente, las autoridades de la IMA entienden que aún persisten algunas de las debilidades iniciales pero que se ha avanzado en la articulación y se visualiza una mayor predisposición a escuchar la demanda local desde el gobierno central. La IMA se ha fortalecido por la propia experiencia de gobierno y, en estos años, se han identificados los distintos programas nacionales y se tiene más claro cómo hacer funcionar la relación Intendencia - Gobierno Central.

Algunos proyectos en particular, como el proyecto lechero ha articulado a la intendencia con el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Escuela Agraria, el Ministerio de Ganadería, Uruguay Rural. Este es un espacio importante de articulación porque contempla a pequeños productores y porque coadyuva a la conformación de la cuenca lechera, con la participación de la empresa INDILAXO que es una empresa a la que los productores remiten la leche.

También el proyecto ART ha creado espacios nuevos de articulación entre actores institucionales de distinto nivel con empresarios y sociedad. También lo es, por ejemplo, la conformación del conglomerado minero de la DIPRODE, que al inicio de la gestión no se avizoraba. Lo mismo sucede con las actividades culturales y turísticas como es el carnaval donde hay un espacio de articulación y concertación público/privada.

Cuando se inició la gestión de las nuevas autoridades de la IMA, se carecía de planificación estratégica en materia productiva y a partir de una demanda de PRODENOR y la cooperación internacional elevaron los niveles de exigencia que llevó a la IMA a un nivel de optimización de planificación de las acciones y de los recursos económicos, administrativos y jurídicos que permiten trabajar mirando hacia delante.

En las otras áreas de intervención que tiene PRODENOR que son en la zona este (la zona más desfavorecida en el departamento y en las zonas limítrofes con Salto), el Proyecto ha dejado capacidades instaladas para que la IMA siga

trabajando y mejorando lo que se señalaba como debilidades. PRODENOR ha sido un muy buen aliado en el trabajo de la Intendencia y ha estado concentrado con una modalidad de intervención integral y que llega a la gente, como la atención de la vivienda, de los espacios productivos, de la coordinación entre las poblaciones, del fortalecimiento de las capacidades de las mujeres. La perspectiva de las autoridades de la Intendencia es que en donde el Proyecto intervino se ha mejorado la capacidad productiva. Concretamente, con las artesanas de Rincón de Pacheco y La Bolsa, realmente se ha trabajado en el tema de la calidad, en el tema de la marca, en el tema de la inserción en el mercado. PRODENOR en ese sentido apoyo muchísimo estos emprendimientos y ha sido un fortalecedor de esas acciones.

En cuanto a los equipos técnicos la debilidad de la IMA continúa porque son equipos chicos, requeriría de una mayor cantidad de recursos técnicos capacitados, con la capacidad de intervención integral de PRODENOR. En ese sentido los jefes de la IMA perciben como una amenaza el fin del Proyecto.

La IMA trabajó en La Bolsa con técnicos propios conjuntamente con PRODENOR, y fue considerada como una experiencia riquísima que combinó los aportes del proyecto con los de la IMA. Ha habido una voluntad expresa del intendente de capacitar y mejorar sus equipos técnicos, también con la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) sobre proyectos que interesaban a la intendencia, por ejemplo el que facilitó el proceso de reordenamiento de la gestión. A su vez los equipos propios de la intendencia fueron avanzando en algunos caminos que estaban previstos en el proyecto. La participación de los grupos de trabajo local, la incorporación de técnicos a través de ART, que hizo un estudio socioeconómico, y de un proyecto con la UDM respecto al tema del carnaval, así como otro proyecto también con la UDM que fortalecerá la comunicación interna y externa, refuerza no solo lo que hace la IMA hacia afuera sino que además fortalece sus capacidades institucionales.

De acuerdo a las autoridades de la Intendencia los cursos de formación ofrecidos por PRODENOR fueron muy buenos y le sirvieron a la IMA como referencia para muchas cosas que se continúan haciendo. Esto más allá que

inicialmente la Intendencia no tenía capacidad para ver estratégicamente el papel de estas capacitaciones. La capacitación de PRODENOR y otras han permitido mejorar los cuadros de la oficina de desarrollo, al mismo tiempo que la reorganización administrativa ha permitido una mejora de gestión y se ha logrado que la IMA esté entre las 9 intendencias que han hecho todos los procesos de mejora de gestión. Esto ha generado credibilidad, respeto en los otros organismos nacionales.

Si bien el territorio es muy amplio y los recursos humanos no son suficientes como para cubrirlo en su totalidad el trabajo con los vecinos y el trabajo con otras instituciones como son la Asociación Agropecuaria de Artigas, las distintas comunidades (ya sea de los pueblos o de los productores dispersos) y la articulación con los distintos programas ha permitido identificar más claramente las necesidades de la sociedad. Por ejemplo ante demandas como cambiar un cementerio de lugar (en Paso Campamento), eso lo hará la intendencia asociándose con un empresario privado que es el que provee el terreno. Pero, cuando surge un caso como por ejemplo en Sequeira la demanda de los vecinos para que en la Ruta 4 se pongan elementos que hagan disminuir la velocidad a los vehículos, esta demanda se traslada al Ministerio de Transporte, porque se atenta contra la seguridad de los ciudadanos de ese lugar y eso es una jurisdicción que compete al nivel nacional. En definitiva, lo que se sostiene es que el fortalecimiento institucional alcanzado, parcialmente, gracias a la intervención de PRODENOR ha permitido ganar credibilidad frente a distintos actores sociales y estatales y con eso poder identificar y vehicular más adecuadamente las demandas.

Un temor manifestado inicialmente por las autoridades municipales era el de generar iniciativas productivas para las mujeres rurales porque, insisten, existen problemas de comercialización de los productos generados por mujeres que pueden llegar a crear más frustración. También conocen experiencias diferentes en las cuales grupos de mujeres tienen los mercados externos pero carecen del capital para producir y satisfacer la demanda. Estos emprendimientos se pudieron sostener y producir con el apoyo de proyectos de cooperación pero, acabados estos, se terminó el potencial productivo.

A la luz de la experiencia sostiene que al igual que en otras localidades las mujeres tuvieron un papel relevante en el marco del proyecto PRODENOR. Así fue en los proyectos de trabajo en Rincón de Pacheco y La Bolsa donde por ejemplo la formación ha estado asociada al crecimiento de los ingresos. También es clara la participación de la mujer en los procesos de construcción de vivienda. Sin embargo, el temor por el fin del proyecto concreto o de otra forma de intervención semejante permanece como una amenaza de frustración de las actividades iniciadas con estas mujeres rurales.

Cerro Largo

El Intendente de este departamento había sido reelecto cuando el proyecto PRODENOR comenzó. Así, parte del equipo de gobierno era nuevo y otra parte provenía de la administración anterior. La forma de conocimiento del proyecto PRODENOR fue diferente por la historia de cada uno de los jefes en la Intendencia. Incluso algunos de ellos participaron en las etapas previas a la propia aprobación del proyecto PRODENOR. Otro, incluso, participó o conoció PRODENOR desde la sociedad civil.

Los departamentos más involucrados con PRODENOR fueron Desarrollo y Promoción Social a pesar que otros como Obras, Hacienda y Recursos Humanos también han sido importantes. Esta Intendencia había creado la llamada Agencia de Desarrollo la cual es una institución inserta en la Dirección de Desarrollo que coordina un funcionario de Promoción Social. Una vez que asume las nuevas autoridades se produce una reestructura en la intendencia que hace que el Departamento de Promoción Social contenga las secretarías de Deporte, Juventud, Cultura y Servicios Sociales. En Desarrollo, están la Agencia, Relaciones Inter-Institucionales, Promoción Agropecuaria, Secretaría de Medio Ambiente y Turismo.

Este nuevo organigrama no responde a las sugerencias o la acción de PRODENOR. Incluso PRODENOR entiende que la estructura está muy compartimentada. Los entrevistados coincidieron, durante la primera fase del

proyecto, en que era necesario crear una organización que coordine todas las grandes áreas y las metas de la Intendencia.

Los jefes entrevistados coincidieron en que en la IMCL y en Melo no hay recursos humanos ajustados a la realidad. Se han priorizado los recursos políticos por sobre los técnicos. El Municipio da empleo al 14% de la PEA lo que generó una organización pesada que ha optado por ser una agencia de empleo antes que privilegiar las capacidades técnicas.

Adicionalmente se entendía que los equipos técnicos eran débiles, que carecían de experiencia en el desarrollo de proyectos multi-actorales y que había dificultades de comunicación con los actores propiamente locales, ya que no existen “Municipios” en sentido estricto. A la luz de la experiencia de PRODENOR, reconocen que los cursos que recibieron por la asistencia técnica internacional sobre formulación de proyectos han sido fundamentales para que hoy desde la IMCL se esté en condiciones de competir en igualdad de condiciones con otras Intendencias, ya que antes no había gente capacitada y ahora sí la habría.

Sin embargo los equipos técnicos continuarían siendo débiles no solo por la capacitación sino, por el hecho de que los mismos están superados por el trabajo. El incremento del papel de la Intendencia en temas no necesariamente municipales demanda de más personal y más capacitación para elaborar los proyectos, y los técnicos, que son pocos se ven superados por tener una multiplicidad de tareas.

Este reforzamiento de la capacidad institucional le habría permitido a la IMCL aprovechar los recursos concursables del Fondo de Desarrollo, a través de la confección y presentación de proyectos, no solo de infraestructura sino también productivos. Tienen proyectos presentados hasta el 2009. En este último año habría ayudado mucho que el Intendente Barreiro haya sido Presidente del Congreso de Intendentes, lo que ha mejorado el acceso a la información sobre recursos y llamados.

Para los entrevistados hay diferencias entre la primera administración del Intendente Barreiro y el período actual, hay un cambio de visión, más planificación, y en esto, señalan, ha incidido PRODENOR, que ha permitido fortalecer a la Intendencia en nuevas áreas y temas.

La IMCL tiene una primera experiencia de desarrollo con múltiples actores que es el Programa Uruguay Integra. Adicionalmente se reconoce que el Proyecto ha permitido aprovechar nuevas oportunidades de financiamiento ofrecidas por el gobierno central en el marco de una mayor oferta de fondos concursables y de una mejor relación Gobierno Central – Intendencia.

El tema de género es coincidente pero no originario de PRODENOR. Se desechó la creación de una Oficina de la Mujer y se pensó en una transversalización (en cooperación con PRODENOR) porque se entiende que para tener una acción transversalizada una oficina específica dedicada a temas de género no es la solución adecuada. Sin embargo, no era claro en la fase inicial del proyecto cuál sería el lugar ni la importancia que la Intendencia le daría al tema género.

Sin embargo, luego de la experiencia de PRODENOR los funcionarios consideran que las mujeres fueron claves en el desarrollo y los resultados del proyecto. Si bien desde la IMCL se ha criticado el poco impacto de los cursos impartidos en el marco del proyecto, lo que rescatan es que estos cursos fueron aprovechados más por las mujeres que por los hombres, generando, para algunas, salidas laborales, y en otras una mejora en su economía doméstica. Además consideran que la participación de las mujeres aumentó su capital social, las “sacó de su hogar” integrándolas al mundo del trabajo y comunitario de una forma nueva. Adicionalmente PRODENOR atendió la problemática específica de la mujer en materia de salud.

Entienden que las Juntas Locales son una combinación de Ejecutivo con Legislativo que crea ineficiencias. También entienden que hay una mala relación histórica entre las organizaciones empresariales y la Intendencia.

En la primera fase, luego de plantear muchas críticas que eran coincidentes con la evaluación del proyecto PRODENOR, los funcionarios señalaban que había una cierta subestimación del proyecto hacia la IMCL. Sostenían que había que prestar más atención a lo local. Sin embargo no conocían cómo interviene PRODENOR ni en Sarandí de Barcelo ni en Centurión. Según los entrevistados, PRODENOR-MEVIR, decidió dónde intervenir sin consultar y solo pidió asistencia a la IMCL en casos puntuales.

Lo que surge de las entrevistas es que había una desconexión entre las actividades de fortalecimiento institucional y las actividades de intervención en las áreas concretas del proyecto.

En la segunda fase, luego de la intervención de PRODENOR, los entrevistados afirman que en la áreas de intervención los propios actores locales tienen conocimiento de las zonas en que viven y producen pero no tienen un conocimiento del sector productivo en que operan y de sus potencialidades.

Sin embargo, el Proyecto ha incidido positivamente, en especial a través de las entidades de capacitación, las cuales han dado resultados concretos tanto en las zonas de intervención y en la capacidad de gestión de la IMCL en estas mismas zonas.

Ha dejado un sistema de trabajo, una metodología de intervención, es lo que más rescatan; metodología que la IMCL va a intentar replicar en otras zonas en las cuales PRODENOR había decidido no intervenir. Además de haber dejado viviendas, gente capacitada, obras, servicios, deja capacidades instaladas.

En las zonas de intervención no solo deja esas capacidades, sino que genera en la órbita de la IMCL la necesidad de continuar actuando en las mismas. Por ejemplo en Centurión, queda incipiente el desarrollo del turismo, y la identificación de áreas naturales a proteger.

Se sostenía, en la primera fase del proyecto que las capacidades de la IMCL para intervenir en el área social y en el área productiva eran diferentes, porque

en lo social son más numerosos los funcionarios y más capacitados. Mientras tanto en el área productiva no hay tantas instituciones u organizaciones que puedan ser identificadas para trabajar en conjunto. Las que existen no tienen capacidades para gestionar proyectos.

Ahora la IMCL tiene 12 promotores sociales en las zonas, los cuales son referentes de las policlínicas municipales. Además, se está instrumentando el presupuesto participativo el cual fomenta no solo la participación sino la capacidad de los vecinos de convertir sus necesidades en demanda en un formato no particularista.

Por eso es que se precisa una Agencia de Desarrollo para los aspectos productivos y económicos y, además, un ámbito de coordinación con las organizaciones sociales que al mismo tiempo permita fortalecerlas.

En cuanto a la descentralización afirman que ésta solo opera cuando se transfieren recursos. Según los entrevistados hablar de descentralización implica transferir la capacidad de diagnóstico, lo cual significa crear capacidades de participación. La forma de convertir necesidades en demandas no aparece clara en la conceptualización de los entrevistados. De todos modos, señalan que el presupuesto participativo es un mecanismo de reconocimiento de esas necesidades y esto es promovido activamente por el Intendente. Se da como ejemplo el caso de Fraile Muerto en donde a partir de la consulta para el Presupuesto Participativo se formaron organizaciones y se desencadenaron demandas desde la sociedad organizada.

La pregunta que se hacían los entrevistados es qué es lo que haría la Intendencia una vez que el proyecto se retirara. También se preguntaban qué harían para que haya impacto en el territorio si las acciones no son agregadas.

En el tema del fortalecimiento institucional hay una programación de actividades que se coordinan entre la Intendencia y PRODENOR. No hay mucha comunicación, en cambio, con la parte operativa (MEVIR) porque inclusive, alegan, no comunican las actividades. Ellos se sienten invitados pero no parte.

No es así con el tema de fortalecimiento institucional en el cual los entrevistados afirman sentirse parte del proyecto.

A modo de evaluación global del proyecto, los entrevistados indican que el mismo ha dejado capacidades instaladas, ha cambiado la visión de la IMCL acerca de la potencialidad de las zonas en que el proyecto intervino y ha modificado la “voluntad política” de la IMCL en relación a estas zonas rurales.

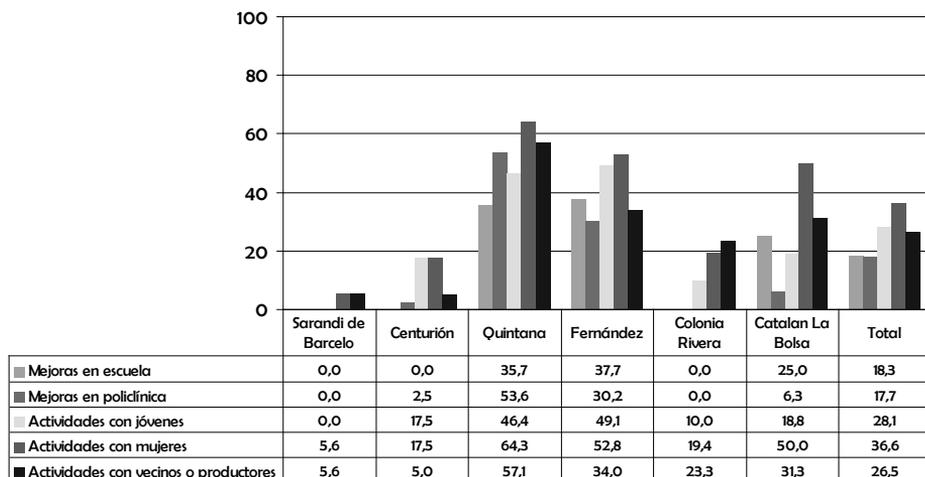
Quedan diagnósticos exhaustivos, queda una metodología de trabajo, emergen estas zonas como una nueva realidad para la agenda de la IMCL. Estas zonas adquieren un protagonismo que antes no tenían. Se ha fortalecido su identidad y su arraigo o pertenencia: “existen” gracias al proyecto.

De las capacidades instaladas, los entrevistados dudan de que los habitantes de estas zonas sean capaces ellos mismos de resolver sus problemas. Creen que hoy sí son capaces de identificarlos y de comunicarlos, pero no de resolverlos solos.

Por último, consideran que de todas las zonas seleccionadas por el proyecto, en algunas hubo otro tipo de intervenciones como las que se generaban desde el MIDES o desde Uruguay Rural, lo que superponía recursos, formas de participación.

Los niveles de recordación de actividades vinculadas al componente de fortalecimiento son variados. En el gráfico 17 se muestra que las más recordadas por la población son las vinculadas a grupos específicos como mujeres, jóvenes o productores. En menor proporción se recuerdan actividades que implicaron mejoras en servicios comunitarios como las escuelas y policlínicas.

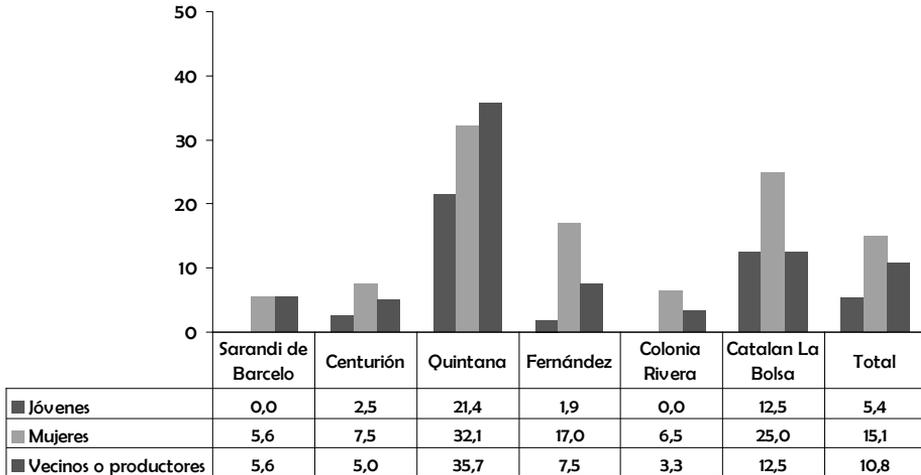
Gráfico 17. Niveles de recordación de actividades de fortalecimiento comunitario, por localidad (recordación guiada)



Nuevamente es en Quintana, Fernández y Catalán La Bolsa donde se constatan los mayores niveles de recordación, resultando bajos en Centurión y Colonia Rivera, y muy bajos en Sarandí de Barcelo.

Respecto a la participación efectiva en actividades orientadas a grupos específicos y a organizaciones locales, se observa una distribución por localidades similar a la presentada en el gráfico anterior.

Gráfico 18. Hogares con al menos un integrante que participó en actividades para jóvenes, mujeres, vecinos o productores, por localidad.

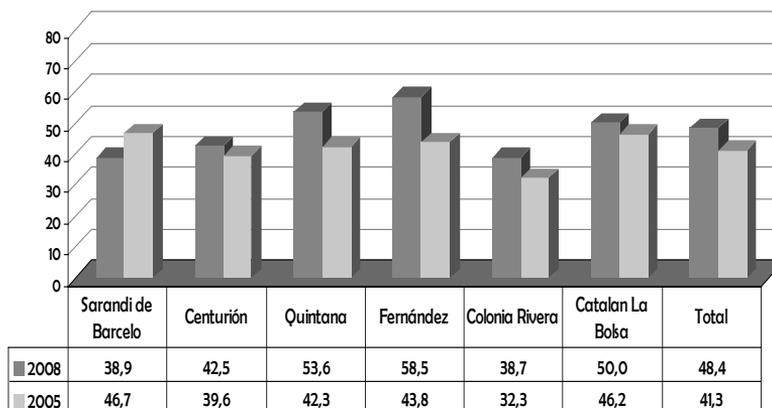


Los mayores niveles de participación efectiva se constatan en Quintana, localidad que es seguida en este caso por Catalán La Bolsa.

La participación en grupos de mujeres es la mas alta a nivel general (15%) y en la mayor en todas las localidades con excepción de Quintana, donde el porcentaje de participación mas importante se constata en organizaciones de vecinos o productores (35,7% de los hogares con al menos un participante).

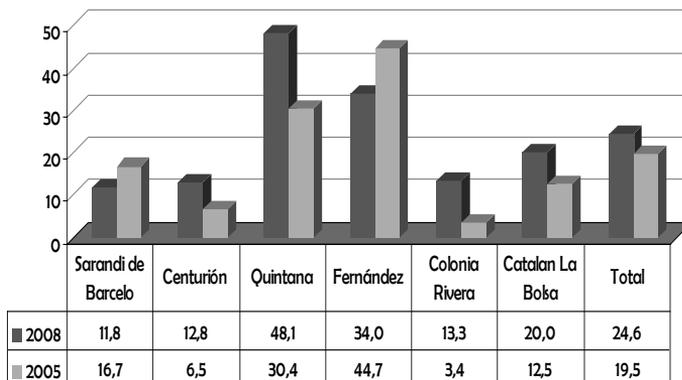
Para evaluar los resultados de este componente se consideraron los cambios de la participación en organizaciones locales, de confianza en el gobierno departamental y de confianza interpersonal. En todos los casos la meta fue de un aumento del 20% entre 2005 y 2008.

Gráfico 19. Variación de la participación en organizaciones locales, por localidad.



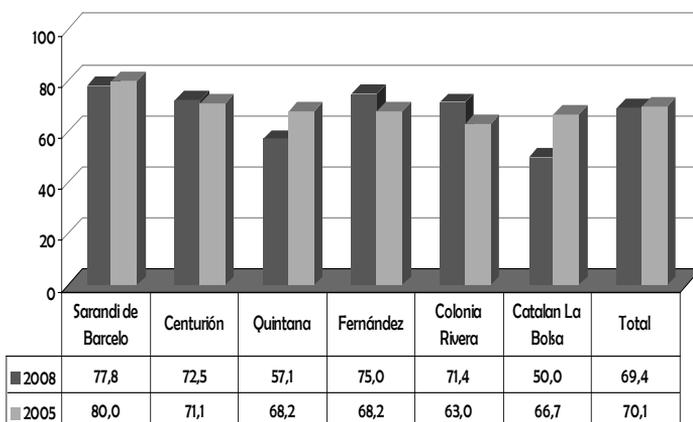
Entre 2005 y 2008 se verificó un aumento absoluto del 7% en la participación de la población en organizaciones locales. En términos relativos, esto es considerando como 100% el valor obtenido en 2005, el aumento fue del 17%. Aunque se trata de un aumento importante, no alcanza la meta propuesta. Los mayores niveles de participación se verifican en Fernández, Quintana y Catalán La Bolsa, confirmando el mejor desempeño de estas tres localidades entre las seis seleccionadas para la evaluación. Es relevante la constatación que en Sarandí de Barcelo, donde menos se intervino en relación con este componente, la participación descendió respecto a 2005.

Gráfico 20. Variación de la confianza en el gobierno departamental, por localidad.



También se observa un aumento en los niveles de confianza en el gobierno departamental. En este caso se pasa de un 19,5% a un 24,6% entre 2005 y 2008. Si bien el aumento absoluto es del 5%, en términos relativos se verifica un incremento del 26%, por lo que puede considerarse que se superó la meta establecida. También en este caso disminuye la confianza en Sarandí de Barcelo y se verifica un comportamiento claramente diferente en las dos localidades de Salto: mientras que aumenta significativamente la confianza en la intendencia entre los pobladores de Quintana, disminuye claramente entre los habitantes de Fernández.

Gráfico 21. Variación de la confianza interpersonal.



La confianza interpersonal (confianza en los vecinos) no experimentó cambios entre 2005 y 2008. Este hecho resultaba previsible por dos razones. En primer lugar porque los niveles de confianza ya eran muy altos al inicio del Proyecto y en segundo lugar porque la confianza interpersonal como otros fenómenos subjetivos tienden a variar lentamente en el tiempo y aún cuando se encuentren afectadas por acciones como las desarrolladas por PRODENOR es razonable que no se verifiquen cambios significativos en el corto plazo.

De todas formas, queda claro que el agrupamiento de población dispersa no ha generado problemas interpersonales significativos. Esto es un riesgo

para proyectos de estas características, ya que en corto tiempo se cambian radicalmente las condiciones del hábitat.

A juicio de los informantes entrevistados, se da un doble proceso a partir del agrupamiento de población. Por una parte, se estimula la vida comunitaria y se genera la oportunidad de potenciar la asociatividad. En Quintana sucedió esto, y como externalidad del proyecto, se registra un cambio de los ejes del poder, pasando de una fuerte impronta caudillista de corte político partidario a un funcionamiento activo de comisiones de fomento con una interesante interfase con la Intendencia Municipal de Salto.

Este aumento de la asociatividad entra en tensión con los problemas de convivencia que se generan al agrupar población. Si el balance no es el adecuado, puede generar “ruidos” en el proceso de consolidación de las nuevas comunidades. Este es el caso de La Bolsa, que en contraste con Quintana, presenta elementos de desgaste en su vida comunitaria, visibles en elementos objetivos como el uso y mantenimiento de la infraestructura generada por PRODENOR.

Uno de los elementos generados a partir de la construcción de viviendas agrupadas es la sobre estimulación de los niños en edad escolar. Los niños que vivían dispersos pasaron a convivir todo el día con pares. En general las escuelas rurales quedan totalmente integradas a los conjuntos habitacionales. Es así que fuera del horario escolar (de 10 a 15) los niños siguen conviviendo juntos en los espacios libres aledaños a la escuela y al conjunto habitacional. Esto ha generado una dinámica de sobreestimulación que presenta un nuevo desafío para las maestras/os y para la comunidad, que en algunos casos no se ha podido resolver.

Es importante que exista un aprendizaje en este sentido y que al diseñar un proyecto que implique el agrupamiento de población, se prevean los efectos que tiene un nuevo tipo de socialización en el sistema educativo.

5 DIVISIÓN DEL TRABAJO SEGÚN GÉNERO

Si bien los indicadores de productos y resultados de PRODENOR no incorporan una perspectiva de género explícita¹⁶, de hecho el Proyecto intervino teniendo en cuenta esta perspectiva.

Para dar cuenta del grado en que el Proyecto involucró a las mujeres durante su ejecución, solo es necesario desagregar la información sobre beneficiarios de cada línea de acción, por sexo. Esto ya se ha hecho al comentar algunas intervenciones del Proyecto. En el gráfico 22 se presenta la distribución por sexo de los beneficiarios, en las principales acciones del Proyecto. Claramente puede apreciarse que las mujeres resultaron beneficiarias de todas las prestaciones del Proyecto y lo fueron en mucho mayor porcentaje tanto en las actividades con grupos de mujeres (lo cual resulta lógico) como en las instancias de capacitación. De estas últimas actividades participaron más del 25% de las mujeres de las localidades seleccionadas y solo el 5% de los hombres.

16 - Con excepción con el vinculado al objetivo específico, que considera la disminución del desempleo femenino.

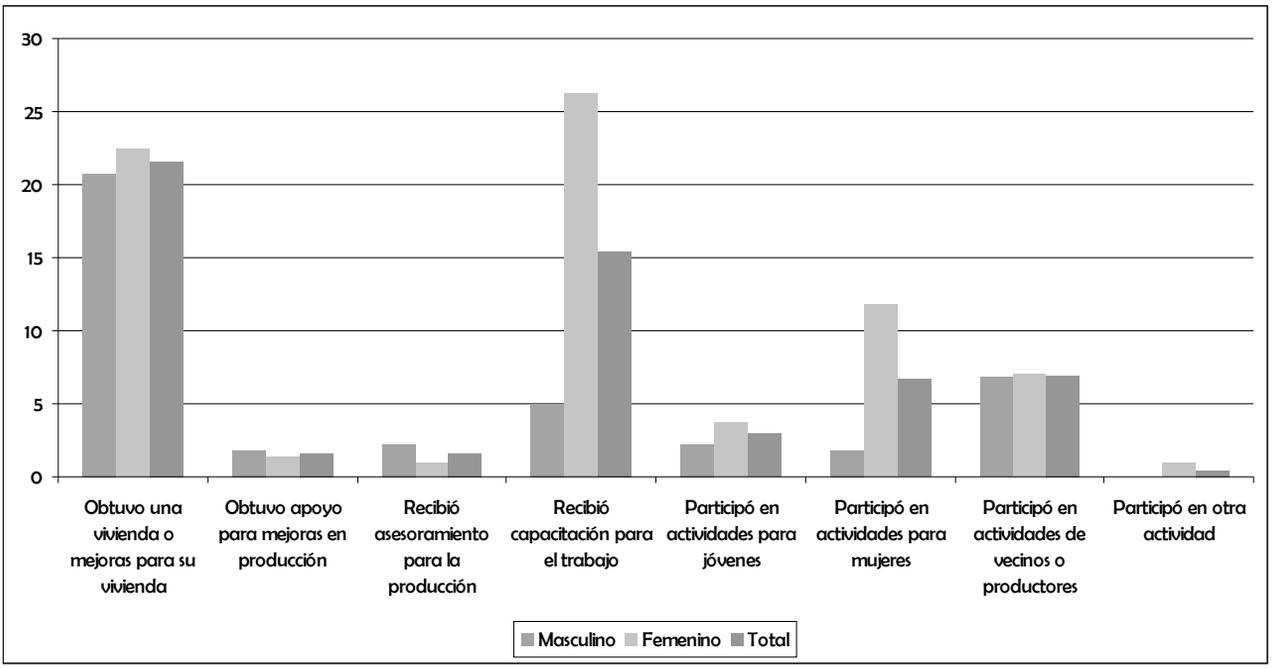


Gráfico 22. Beneficiarios según tipo de beneficio y sexo.

Con el objetivo de poder captar, a través de medidas sintéticas, el grado en que el Proyecto logró modificar algunas prácticas que perjudican a la mujer en las comunidades seleccionadas (esto es, pasar de indicadores de producto a indicadores de resultado) se incorporó al formulario de la medición final un módulo específico sobre división del trabajo según género.

La intención fue reconstruir la situación de la población en 2005, en relación con algunas actividades cotidianas en las que generalmente se observen diferencias de género, y relevar cuál era la situación de hombres y mujeres en 2008, en relación con esas mismas prácticas.

Específicamente se interrogó a la población en relación con la realización de las tareas del hogar, el aporte de ingresos al hogar, la participación en la administración de los ingresos y gastos del hogar, la participación en la administración de los emprendimientos productivos familiares y la participación en organizaciones locales.

Para relevar esta información se listaron todos los integrantes de cada hogar y se preguntó al entrevistado quiénes de esos integrantes participaba en cada actividad y quiénes no, quién tenía la 'última palabra' o 'dedicaba más tiempo' a esa actividad, quiénes participan actualmente de esas actividades en 2008, y si entre 2005 y 2008 cada uno de los integrantes del hogar había aumentado, disminuido o mantenido el mismo nivel de participación en cada una de las actividades consideradas. Como puede apreciarse, se trata de una metodología compleja, que exige a la memoria del entrevistado y que por tanto genera error de medición. De todos modos permite aproximarse a estos temas que habían sido relevados en 2005

En el gráfico 23 se muestra cómo al encontrarse finalizando la intervención de PRODENOR, se constataba una división sexual del trabajo de tipo tradicional, con una mayor participación de las mujeres en las actividades domésticas y una menor participación en la generación de ingresos, en la administración de la economía del hogar y especialmente de los emprendimientos productivos

familiares. Se observa si una mayor participación de las mujeres en actividades extra familiares no laborales, concretamente en organizaciones locales.

Gráfico 23. Participación en 2008, en actividades familiares y comunitarias, según sexo.

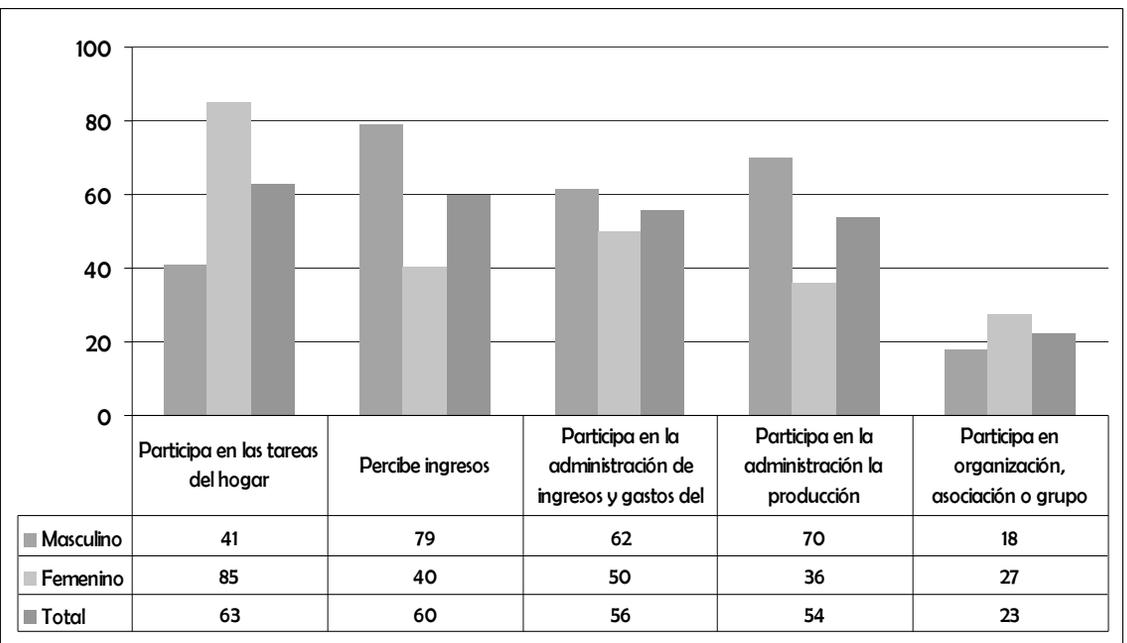
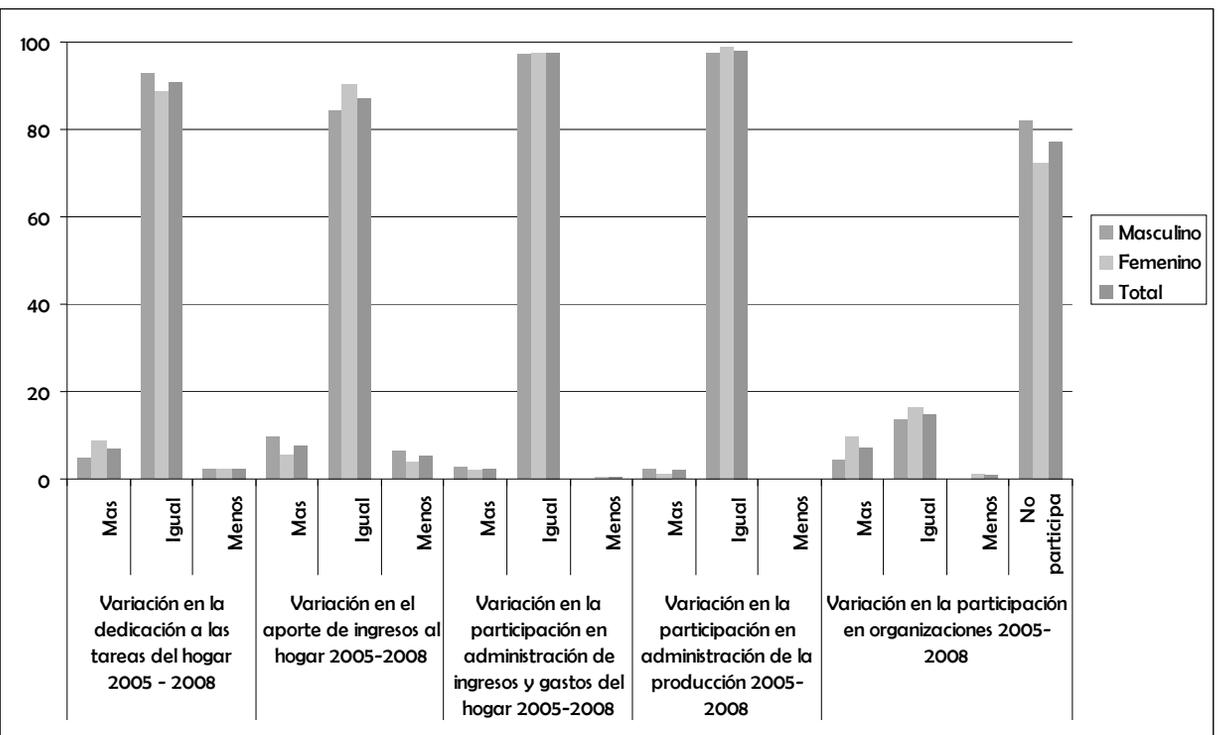


Gráfico 24. Variación de la participación en actividades, entre 2005 y 2008, según tipo de actividad y sexo.



Al analizar la variación en la participación de hombres y mujeres en cada una de las actividades presentadas (gráfico 24) se observa que casi la totalidad de las personas mantuvieron su nivel de participación en relación con 2005. Incluso fue reportado un leve aumento de la participación en las tareas del hogar por parte de las mujeres. También se observa un leve aumento de la participación femenina en organizaciones locales, lo cual explica en parte la importante diferencia de participación de las mujeres, en relación con los hombres, relevada en 2008.

En definitiva no se aprecian cambios significativos a nivel de roles de hombres y mujeres tras la intervención de PRODENOR. Sin embargo la mayor participación femenina en organizaciones locales puede considerarse como muy positiva, no solo porque habilita a las mujeres a participar en la vida de sus comunidades más allá de sus compromisos familiares, sino porque esas mismas organizaciones locales pueden seguir trabajando en la promoción de pautas de rol más equitativas entre hombres y mujeres.

6 FINES DEL PROYECTO

Para evaluar en qué medida se lograron alcanzar los objetivos del Proyecto, se seleccionaron cuatro indicadores. El primero se vincula al objetivo general (mejorar las condiciones de vida de la población residente en las localidades seleccionadas) y considera la variación del ingreso per cápita de los hogares. La meta fue conseguir un aumento del 20% real del ingreso familiar. Los otros tres se relacionan con los objetivos específicos (disminuir el desempleo juvenil, el desempleo femenino y la emigración juvenil) y consideran la variación de la tasa de desempleo juvenil, la tasa de desempleo femenino y el número de emigrantes jóvenes en dos períodos de referencia. Se establecieron como metas la reducción del 10%, 20% y 15% respectivamente.

Los datos aportados por la medición final, permiten afirmar que se superó la meta de aumento de los ingresos familiares. El ingreso per cápita de los hogares al inicio del Proyecto era de \$ 6.637¹⁷. A su finalización alcanzaba a \$ 8.060. La variación representa un aumento, a valores constantes del 35%. Si se resta la variación observada en el mismo período en la localidad testigo (9%) suponiendo que esta última variación es efecto de variables externas que también operaron en las localidades donde intervino PRODENOR, el aumento es del 24%. En ambos casos se supera la meta que como se dijo era de un aumento del 20%¹⁸.

17 - Ingreso per cápita de los hogares relevado en 2005 y deflactado por Índice de Precios al Consumo a abril de 2008.

18 - Debe sin embargo reiterarse que la localidad testigo no es similar a todas las que integraron el Proyecto. Especialmente presenta diferencias importantes con aquellas integradas por pequeños productores ganaderos. En este sentido es importante tener en cuenta que en Sarandí de Barcelo, localidad donde PRODENOR intervino débilmente, y que está integrada por pequeños productores, el aumento del ingreso familiar per cápita alcanzó el 80% en el período. De modo que es razonable suponer que aún restando la variación observada en el grupo testigo, una parte de la variación neta en las localidades PRODENOR se explique por factores externos, como por ejemplo la reactivación de la actividad agropecuaria entre 2005 y 2008.

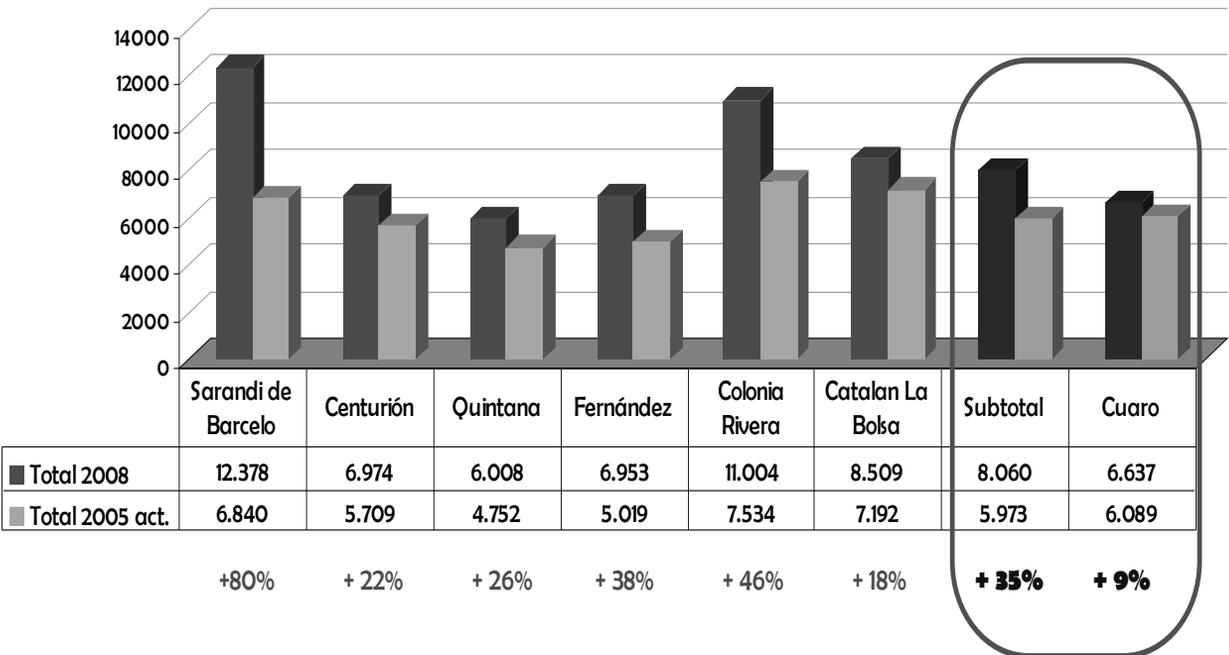


Gráfico 25. Variación del ingreso per cápita de los hogares, por localidad.

En cuanto al desempleo juvenil, entre 2005 y 2008 se produjo una disminución del 8%. Restando la variación observada en la localidad testigo, que fue de un 3% se obtiene una reducción neta del 5%, cifra que no permite alcanzar la meta pero que de todos modos debe considerarse importante teniendo en cuenta las dificultades para disminuir el desempleo en zonas como las que intervino el Proyecto.

Una situación similar se constata en el caso del desempleo femenino. Este se redujo en un 7,5% en el período en las localidades seleccionadas, observándose una disminución del 3% en la localidad testigo. Nuevamente la disminución es más importante en las zonas con intervención, pero no tanto como para alcanzar la meta propuesta.

Finalmente en cuanto a la migración juvenil, no se observaron diferencias significativas entre 2005 y 2008¹⁹.

19 - Respecto a este último aspecto debe sin embargo tenerse en cuenta, en primer lugar, que para la estimación de la migración juvenil, se interrogó a una persona por hogar, en cada instancia de medición, sobre la emigración de integrantes del hogar 'en los últimos dos años'. De modo que en la primera medición se obtuvo una estimación de emigración 2003-2005 y en la última una estimación de la emigración 2006-2008. Es claro que la segunda medición tiene en cuenta la migración ocurrida cuando el Proyecto estaba en el inicio de su ejecución. Por lo que idealmente debería realizarse una estimación de la emigración en el año 2010, a dos años de finalización del Proyecto, para saber si al finalizar la intervención se produjo un descenso de la emigración. Y en segundo lugar debe tenerse en cuenta que la forma de medición solo permite captar la emigración de individuos cuyo hogar de origen permanece en la localidad. No la emigración de hogares enteros, en cuyo caso no es posible interrogar a nadie sobre la presencia de emigrantes. Con la medición final pudo sí estimarse el número de hogares que emigraron totalmente entre 2005 y 2008. Las cifras obtenidas son importantes (156 personas de las cuales 101 emigraron con todo su hogar) pero no se dispone de información anterior que permita saber si estas cifras son más altas o mas bajas de las correspondientes al período inmediatamente anterior al inicio de la intervención de PRODENOR.

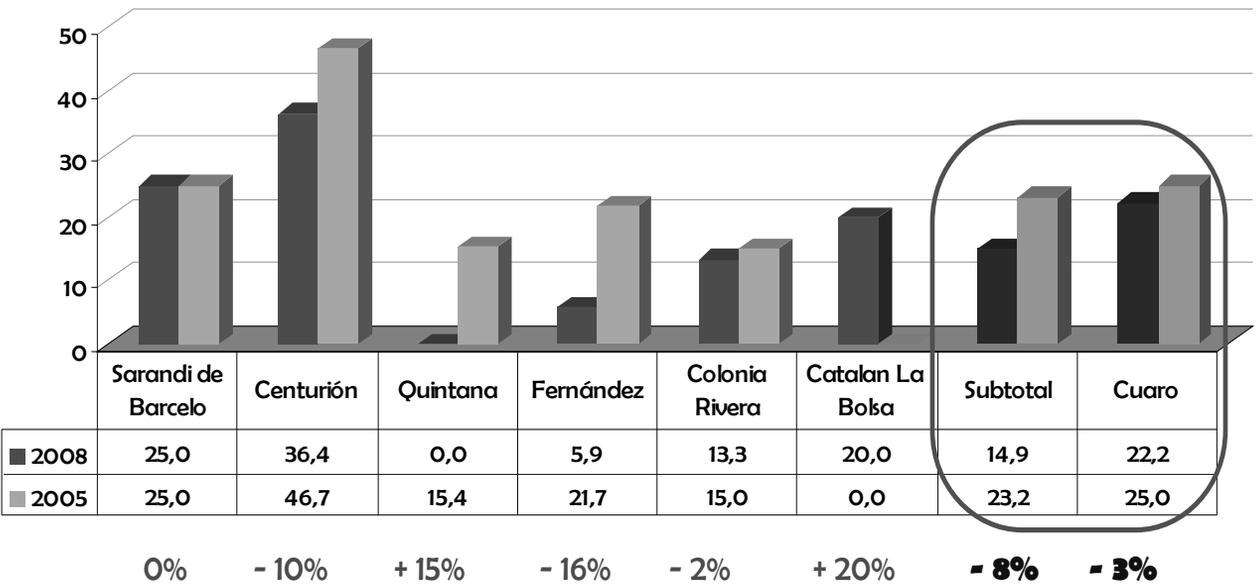
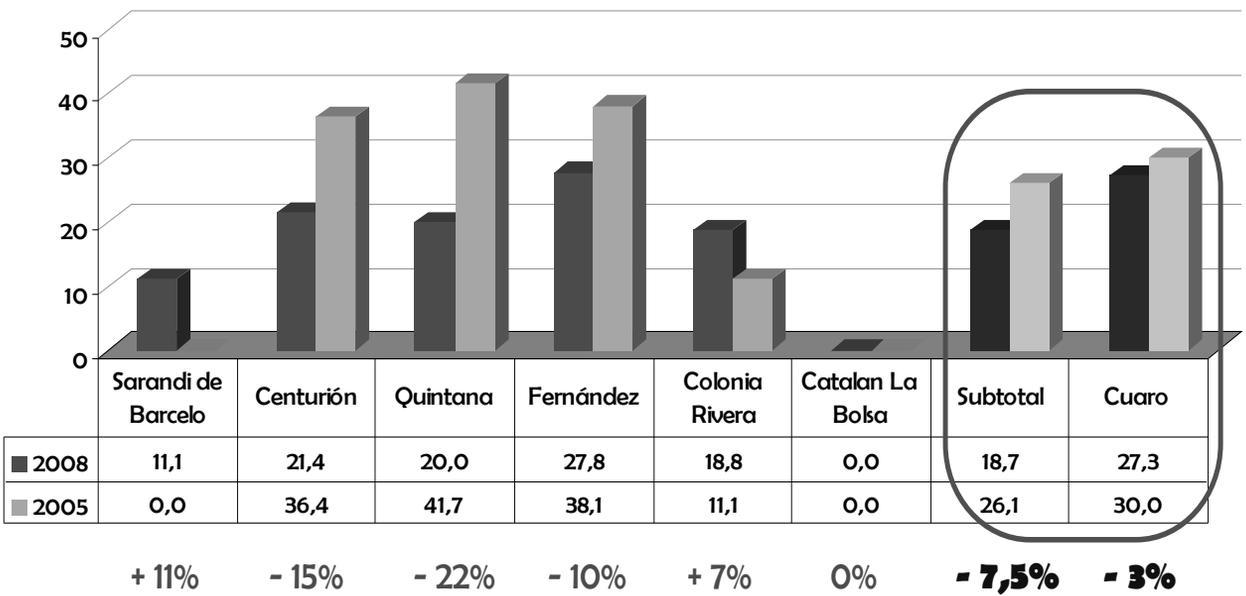


Gráfico 26. Variación de la tasa de desempleo juvenil, por localidad.

Gráfico 27. Variación de la tasa de desempleo femenino, por localidad.



C VALORES DE LA LINEA DE BASE y LINEA DE IMPACTO

A continuación se presenta la matriz de indicadores del Proyecto, junto con los valores obtenidos en la medición inicial y en la medición final. En cada caso se presentan también las diferencias entre ambas mediciones, en términos porcentuales.

Tabla 10. Valores iniciales y finales de los indicadores de fines y resultados del Proyecto

Indicador de fin	Meta	2005	2008	Variación
Ingreso familiar	Aumento del 20%	5.973	8.060	+ 35%
Desempleo juvenil	Disminución del 10%	23,2	14,9	- 8%
Desempleo femenino	Disminución del 20%	26,1	18,7	- 7,5%
Migración juvenil	Disminución del 15%	10,2%	13,5%	+ 3,3%

Objetivos:
General: Contribuir a aliviar los graves problemas sociales de Uruguay ligados a la gran crisis económica en la que el país se encuentra sumido actualmente.
Específico: Reducir el desempleo especialmente entre los jóvenes y las mujeres, mediante su integración al mercado de trabajo.

Indicador de producto	Meta	Indicador de resultado	Meta	2005	2008	Variación
Construcción de viviendas en núcleos urbanos	150 viviendas	Viviendas insalubres	Disminución del 10%	25%	13%	- 12%
Construcción o refacción de viviendas aisladas	150 viviendas					
Construcción o refacción de unidades productivas	150 unidades productivas					
Sistemas de electrificación rural	200 sistemas	Acceso a electricidad en la vivienda	Aumento del 50%	47,5%	55,7%	+ 8%
Paneles solares	20 paneles	Acceso a telefonía	Aumento del 30%	35%	42%	+ 7%
Teléfonos rurales comunitarios	30 teléfonos					

Resultado esperado
Se ha mejorado a corto plazo el hábitat rural en la zona de intervención, gracias a la mejora de las infraestructuras individuales (viviendas e infraestructuras productivas) y colectivas (infraestructuras básicas).

Resultado esperado	Indicador de producto	Meta	Indicador de resultado	Meta	2005	2008	Variación
Se ha aumentado a mediano plazo y a precios constantes los volúmenes de producción, los márgenes y los ingresos familiares (a través del acceso a la capacitación, la asistencia técnica y el crédito).	Capacitación externa	- 280 actividades	Ingreso por trabajo independiente (cuenta propistas y productores)	Aumento del 20%	2.068	3.172	+ 53,4%
	Capacitación en predio (asesoramiento)	1.000 productores					
	Otorgamiento de micro créditos	100.000 Euros					

Resultado esperado	Indicador de producto	Meta	Indicador de resultado	Meta	2005	2008	Variación
Se han reforzado a largo plazo las capacidades institucionales de las intendencias municipales y se han creado y fortalecido las organizaciones sociales de la zona.	Construcción o refacción de centros comunales	18 centros	Participación en organizaciones locales	Aumento del 20%	41,3%	48,4%	+ 7%
	Instalación de computadoras y conexión a Internet en escuelas	20 escuelas					
	Acciones de extensión comunitaria	- 9 grupos de ayuda mutua - 9 comunidades de vecinos - 6 organizaciones de productores - 3 grupos de interés especial 2 Comisiones de Desarrollo	Confianza interpersonal	Aumento del 20%	70%	69,5%	Variación no significativa
	Capacitación a personal de las intendencias		Confianza en la intendencia	Aumento del 20%	19,5%	24,5%	+ 5%

D CONCLUSIONES

Como síntesis de la evaluación se puede afirmar que PRODENOR presentó un balance positivo en término de bienes, servicios e informaciones efectivamente entregados (indicadores de producto) como de cambios efectivamente producidos en la población (indicadores de resultado y fines).

Si bien se registran fortalezas en todos los componentes del Proyecto, las debilidades se concentran en las áreas en las que PRODENOR y MEVIR tienen menor acumulación de experiencia y en el planteo de metas que la teoría indica como difíciles de alcanzar por un proyecto de estas características.

En primer lugar, disminuyó el porcentaje de viviendas insalubres, aumentó el acceso a agua potable, mejoraron los ingresos por trabajo, todo esto por encima de las metas que se propuso.

Logró además mejoras en casi todos los restantes indicadores, aunque no alcanzara las metas, a juicio del equipo evaluador, excesivas para lograrse con este tipo de intervención, y en algunos casos, imposibles de alcanzar en el corto período de ejecución.

A partir de la información obtenida por el equipo evaluador, se puede plantear que PRODENOR ha desarrollado (consistentemente con la tradición de MEVIR) un modelo de intervención territorial que probablemente constituya la oferta más eficaz que existe en Uruguay para desarrollar núcleos habitacionales agrupados, construidos por ayuda mutua, y unidades productivas aisladas.

PRODENOR – MEVIR, a partir de la acumulación técnica e institucional, ha logrado una ecuación extremadamente eficaz entre calidad de la vivienda, participación de los beneficiarios, costos, cuidado del hábitat y tiempo de construcción, que posiciona a sus soluciones como las más atractivas en el país. De hecho, en las localidades relevadas, detectamos el paso de la incredulidad inicial para la propuesta, a la generación de una demanda importante post-obra,

producto del efecto de demostración que tiene el proceso para aquellos que no lo protagonizan.

Estas demandas no se detectan solamente en la población más vulnerable, sujetos de los subsidios de MEVIR. En este sentido hemos identificado una demanda, sobre todo en la modalidad de unidades productivas, en población con capacidad de pago, que no aspira a un subsidio pero sí tiene interés en acceder a un producto de calidad que como dijimos antes, es desde el punto de vista costo-eficiencia altamente competitivo.

Uno de los activos que tiene PRODENOR – MEVIR en este sentido es la metodología de construcción, basada en equipos técnicos endógenos que se arraigan rápidamente en la zona de intervención y tienen gran capacidad de articulación con la población objetivo. Esta metodología permite minimizar riesgos asociados a la contratación de equipos técnicos mediante tercerización de servicios.

Las debilidades que presenta el proyecto están asociadas a:

- Actividades relativamente nuevas para PRODENOR – MEVIR.
- Actividades que se ejecutan tercerizando servicios (capacitación)
- Actividades que dependen de soluciones que aportan otros organismos del Estado (UTE, OSE, ANTEL, Intendencias Municipales)

Hay que destacar que uno de los indicadores de impacto, el aumento de los ingresos, se logró con un aporte relevante de los procesos de capacitación. Si bien estos procesos plantean limitaciones, la capacitación efectivamente entregada operó como un elemento potenciador del mercado informal presente en estas comunidades, en un contexto de crecimiento económico.

El hecho de que se registre una implementación despereja en cuanto a resultados entre los componentes del Proyecto, elemento esperable por los niveles diferenciados de experiencia ya discutidos, no le quita legitimidad a la propuesta integral que éste plantea. Por lo contrario, fortalece la idea de que las

intervenciones tienen que ser integrales, y en todo caso, hay que aprender de este proceso, y fortalecer las áreas de menor desarrollo. Tengamos en cuenta que PRODENOR es un proyecto muy ambicioso por la diversidad de acciones emprendidas, orientadas a producir cambios en muchas dimensiones de las condiciones de vida de la población: vivienda, empleo, asociatividad, equidad de género, comunicaciones, etc.

Es destacable que esto se hace con una selección progresiva de riesgo. A diferencia de otros proyectos que para no correr riesgos de sostenibilidad, operan sobre poblaciones que pueden sostener un encuadre “sin incertidumbres” y seleccionan riesgo en forma regresiva, PRODENOR se focalizó en localidades con extrema precariedad en las condiciones de vida. Esto implica que por un lado aumentan los riesgos de fracasar, por la precaria situación de partida, y por otro lado, se enfrenta al problema de manejar expectativas muy grandes de la población en relación con lo que puede efectivamente aportar el Proyecto.

A partir de la casuística manejada en la evaluación, entendemos que hay dos contextos de intervención diferentes, en los que PRODENOR puede esperar respuestas y resultados diferentes a sus propuestas.

En las comunidades dispersas aisladas, la integralidad de la intervención es clave para lograr resultados sostenibles en el mediano y largo plazo.

En las zonas cercanas a capitales departamentales o ciudades con cierto nivel de desarrollo, prima la dinámica de la ciudad de referencia, y es probable que una propuesta integral quede mediatizada por la relación que tiene la población con la ciudad en donde trabajan, venden sus productos, se educan sus hijos.

Para los evaluadores, el ejemplo virtuoso de desarrollo de una propuesta integral en una comunidad aislada (entre las que se seleccionaron para la muestra) es Quintana. En esta localidad se construyó un pueblo, se generó comunidad, organizaciones sociales, se cambió radicalmente el equilibrio del poder, democratizando el proceso de toma de decisiones locales, y todo esto con indicadores claros de sustentabilidad en el tiempo.

Otro ejemplo virtuoso, en este caso de integración de una solución MEVIR dentro de un pueblo ya constituido, es Fernández. En este caso, la propuesta de intercalar viviendas PRODENOR en el trazado original del pueblo, muestra una solución interesante donde la intervención de PRODENOR no se focaliza exclusivamente sobre las viviendas construidas.

Por último queremos destacar la importancia de que PRODENOR haya incorporado desde el inicio el monitoreo y la evaluación, tanto interno como externo, y la actitud positiva de las autoridades del proyecto frente a la evaluación externa, asumiendo que tanto los logros como los fracasos debían difundirse para que la experiencia constituyera un aprendizaje para MEVIR, otras organizaciones – especialmente las públicas que ejecutan este tipo de Proyectos – y la cooperación internacional.



Se terminó de imprimir en los
talleres gráficos de Tradinco S.A.

Minas 1367 - Montevideo - Uruguay - Tel. 409 44 63

Impreso en noviembre de 2008 - D.L. 346- / 08

Edición amparada en el decreto 218/996 (Comisión del Papel)

