

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR)		
Área Programática:	Desarrollo Productivo (8)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Trabajo decente y crecimiento económico (8)
Organismo responsable:	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) – Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)		
Objetivo de la intervención:	Contribuir a mejorar los ingresos de productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos de todo el país buscando incrementar su productividad a través de la adopción y adaptación de tecnologías, y del fortalecimiento institucional de organizaciones y agrupaciones rurales.		
Principales características:	A través de proyectos presentados por los productores rurales a través de planes de gestión conjunta a un llamado realizado por la DGDR, se brindaron incentivos técnicos y financieros a productores familiares, pequeños y medianos para la incorporación o adaptación de tecnologías adecuadas para hacer frente a las necesidades de sus predios y aumentar la productividad y de esta manera sus ingresos. También se realizaron proyectos de apoyos al fortalecimiento institucional fundamentalmente dirigidos a organizaciones y agrupaciones del medio rural.		
Presupuesto anual promedio(2012-2017):	160.842.000 (\$ corrientes)	Año de comienzo:	2012

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR)				
Tipo de Estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización del estudio:	2014-2015	Período evaluado:	2012 - 2014	Duración:	6 meses
Equipo evaluador:	Andrés Moller, Ruben Barboza, Rafael Valiente				

2.1 Objetivo del estudio

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

Promediando la ejecución de la intervención y con dos años de ejecución por delante, se buscó una mirada externa con la finalidad de realizar un balance en relación a los logros de la intervención, identificar lecciones aprendidas en relación a su implementación, y colaborar con la etapa final de ejecución generando proposiciones de alternativas de mejora en los procesos de gestión.

2.2 Estrategia metodológica

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

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

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

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

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que el PDPR buscaba superar y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). Se analizó también en qué medida la intervención se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de la ejecución de los proyectos), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. Se realizó a su vez un análisis

de los costos y desempeño financiero de la intervención, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

2.3 Fuentes de información

2.3.1 Fuentes primarias

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

- Visitas de campo y entrevistas semi estructuradas a productores rurales beneficiarios de programa con características diversas y ubicados en diferentes puntos del país.
- Entrevistas en profundidad a integrantes de la intervención (directores, coordinadores, técnicos territoriales, autoridades y equipos técnicos de la DGDR).

2.3.2 Fuentes secundarias

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

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

2.4 Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) Agronomía, producción agropecuaria y desarrollo productivo rural; (ii) metodología de evaluación; y (iii) análisis organizacional y presupuestal con énfasis en el sector público. En él se combinaron la expertise de sus integrantes en las diferentes áreas de conocimiento articulándolas de acuerdo a las necesidades específicas del estudio.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. A su vez se contó con una contraparte por parte de AGEV que supervisó la calidad técnica del informe y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

2.5 Principales hallazgos

La meta fijada para 2017¹ era llevar adelante 400 planes de gestión² para adopción de tecnologías, habiéndose ejecutado o estando en ejecución 230 hasta el año 2014. Algo similar ocurre con la cantidad de productores incluidos en los planes de gestión. Con una meta al 2017 de 4.000 productores beneficiados, se alcanzó a 1.607 a fines de 2014, lo cual en principio es muy auspicioso.

En lo relativo a la promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas, todos los indicadores muestran que para 2014 se han superado las metas previstas para el 2017, lo cual representa un desempeño que supera los resultados esperados, máxime teniendo en cuenta que se siguen llevando adelante proyectos de investigación y experimentación adaptativa.

Respecto al fortalecimiento institucional solo se registraron datos para tres de los doce indicadores previstos. Sin embargo, en los tres ya se habían cumplido al momento de la evaluación las metas previstas para 2017.

No obstante los niveles de ejecución detallados no se podía conocer al momento de la evaluación si el programa lograría o no aumentar los ingresos de los productores beneficiarios, o si habían mejorado algunos de los aspectos organizacionales proyectados.

A nivel organizacional (DGDR), la estructura existente permitió llevar a cabo la ejecución de la intervención en una vasta red a nivel de todo el país, con criterios a priori homogéneos en cuanto a objetivos, resultados esperados y mecanismos de evaluación y control. Sin embargo, se pudo constatar la existencia de una importante diversidad en la ejecución de los planes en todo el país.

Una adecuada identificación y delimitación del problema, asociado a las dificultades de los productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos en el acceso e incorporación de nuevas tecnologías que mejoren sus condiciones de producción, fue posible a partir de la utilización de los censos agropecuarios, estudios e informes realizados por especialistas en el tema y tomando en cuenta la evolución y las experiencias aprendidas de intervenciones desarrolladas con anterioridad. Por su parte, la macro estrategia planteada por la intervención contempla de forma adecuada los factores causales que inciden en los problemas identificados.

La caracterización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo representó quizás uno de los puntos más dificultosos en materia de diseño que tuvo la intervención debido a la cantidad requerimientos implicados en las propias definiciones.

El diseño de los procesos de producción y provisión de los servicios brindados por el PDPR en los diferentes niveles resultó adecuado, en especial en lo relativo a la secuencia de actividades de cada proceso. Las actividades definidas estuvieron correctamente interconectadas entre sí con una adecuada secuencia de ejecución y seguimiento tanto de progresos como de problemas que pudieran surgir.

¹ Año de finalización de la intervención

² Los servicios del PDPR en relación a la adopción de tecnologías o implementación de tecnologías adaptativas se gestionaron a través planes de gestión presentados por grupos de productores con asesoramiento de técnicos privados, habilitados para tal propósito por la DGDR .

Las herramientas diseñadas para la formulación y presentación de propuestas de planes de gestión– formularios online – si bien fue una mejora importante a los métodos utilizados con anterioridad, presentaron limitaciones como la extensión de la información solicitada, conectividad, etc.

En líneas generales los indicadores diseñados y propuestos por la intervención para evaluación y monitoreo fueron pertinentes y adecuados a los objetivos a nivel de propósito y servicios. Sin embargo, estuvieron enfocados a la eficacia de la intervención, es decir, a medir si efectivamente se ejecutan las acciones y compromisos pactados y si se alcanzan los resultados previstos, pero no hubo indicadores financieros puros ni indicadores de eficiencia y de calidad. Además de esto, el sistema de información con que contó la DGDR para el seguimiento del PDPR no generó la información más adecuada para la toma de decisiones a nivel central debido al diseño del sistema y los reportes que brinda.