

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)		
Área Programática:	Desarrollo Productivo (7)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Trabajo Decente y Crecimiento Económico (8) Producción y Consumo Responsables (12) Acciones por el Clima (13)
Organismo responsable:	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca – Dirección General de Desarrollo Rural		
Objetivo de la intervención:	Apoyar a productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos (no familiares) a incrementar su sustentabilidad económica, social y ambiental, a través de la adopción y adaptación de tecnologías, el fortalecimiento institucional y la adopción de medidas que disminuyan la vulnerabilidad al cambio climático.		
Principales características:	Se trata de una intervención pública que aporta financiamiento parcial no reembolsable y asistencia técnica a productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos (no familiares), y se otorga a partir de proyectos presentados por los interesados. Este apoyo se traduce en incentivar y contribuir en la adquisición de herramientas, maquinarias, modelos de gestión, implantación de buenas prácticas, capacitación y apoyo técnico. Todo esto dentro de una propuesta integral que tiene como fin superar las dificultades para implantar y sostener innovaciones tecnológicas y de gestión que permitan incrementar la productividad y mitigar riesgos frente al cambio climático.		
Presupuesto Total:	\$U 459.846.802	Año de comienzo:	2014

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de Producción Familiar Integral y Sustentable				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en procesos				
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:	2017	Período evaluado:	2014-2017	Duración del estudio:	5 meses
Equipo evaluador:	Ruy Blanco, Federico Ott, Joaquín Cardeillac y Gabriela Ferreira, con la supervisión técnica de Juan Pablo Móttola.				

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.

Este estudio forma parte de una estrategia de evaluación más amplia, llevada adelante por AGEV-OPP y OPYPA, que incluye una evaluación de impacto (2016-2018) de la intervención.

Uno de los objetivos centrales de la evaluación fue brindar insumos para una mejor interpretación de los resultados de la evaluación de impacto y, de manera complementaria, se realizaron aportes analíticos que son particulares de la evaluación DID.

2.2. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque principalmente formativo que guió la evaluación hacia la detección de buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de implementación de la intervención que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. El alcance de la evaluación fue definido por AGEV con la participación de técnicos de OPYPA.

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.

La evaluación cuenta con un enfoque participativo que busca involucrar en todo el proceso de a quienes ejecutan la intervención, principalmente en las etapas de gestión de información y revisión de informes intermedios y finales de evaluación. El diseño de la evaluación supuso un abordaje cualitativo-cuantitativo para conocer cómo se desarrolló PFIS en la práctica, identificando diferentes factores que inciden potenciando o limitando el logro de los resultados de la intervención. Para esto se centró el trabajo en tres dimensiones de análisis asociadas al proceso de ejecución de la intervención, expresadas a través de las siguientes preguntas eje:

- 1 - ¿Cuáles son los factores (individuales y/o contextuales) que potencian o bloquean la adopción de innovaciones tecnológicas y/o medidas para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en la producción por parte de los productores ganaderos beneficiarios de PFIS?
- 2 - ¿Cuáles son las buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de implementación de la intervención identificadas a partir de las percepciones de los involucrados?
- 3 - ¿Qué efectos no previstos (deseados o no deseados) se identifican entre los productores ganaderos beneficiarios de PFIS?

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación se contó con la conducción técnica por parte de AGEV. En este estudio se contó también con la participación de OPYPA como referente técnico a nivel de MGAP.

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:

- Entrevistas a las autoridades y técnicos de la DGDR encargados de la intervención.
- Entrevistas en territorio a Técnicos Territoriales de la DGDR, a Técnicos Privados (quienes llevaron adelante las propuestas de los productores) y a los propios productores ganaderos beneficiarios de PFIS.
- 2 encuestas online a Técnicos Territoriales y Técnicos Privados de todo el territorio nacional.

2.3.2. Fuentes secundarias

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

- Registros de Beneficiarios de PFIS.
- Documentos internos de la intervención tales como presentaciones institucionales, manuales y reglamentos operativos, bases y convocatorias, fichas de postulación de proyectos, entre otros registros administrativos.
- Estadísticas Agropecuarias.
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos?, y de Administración de DGDR.
- Información de RRHH proveniente de DGDR.

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) especialista sectorial en Desarrollo Productivo con formación y experiencia en investigación social aplicada al análisis de la producción agropecuaria familiar; (ii) analista organizacional con formación y experiencia en análisis de organizaciones, procesos, gestión de recursos humanos y aspectos financieros.

El equipo evaluador estuvo integrado y coordinado por AGEV. A su vez se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. Finalmente 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 gestionar las solicitudes de información y coordinar las reuniones de puestas en común sobre los avances del informe.

2.5. Principales hallazgos

Los principales resultados de la evaluación se presentan siguiendo los tres ejes del análisis que guiaron el estudio.

EJE 1 – Adopción tecnológica y manejo de recursos naturales

Los principales factores que potencian y que obstaculizan a la adopción de tecnologías y de medidas de manejo de RRNN son de **carácter económico y sociales/actitudinales**.

Se destaca como factores económicos:

- i) **tamaño de la explotación:** aun cuando la superficie de la explotación aparece como un bloqueo o limitación a los procesos de sucesión y por tanto a la sustentabilidad de la producción familiar, también se encontró entre los productores la idea de que las limitaciones de escala funcionan como un estímulo a la innovación; esto es así, porque necesariamente tienen que informarse y aplicar más y mejor innovación tecnológica para mantener la competitividad necesaria para la subsistencia.
- ii) **condición de tenencia de la tierra:** la situación de poseer en propiedad sólo una parte de la tierra explotada genera su mayor desafío en términos de sustentabilidad: “criar la familia”. Así, la limitante económica repercute en una limitación a la sustentabilidad en el componente social, ya que la inseguridad en la tenencia de la tierra trabajada en calidad de ocupante no impide al productor incorporar tecnologías, pero sí le hace muy difícil proyectar a futuro una continuidad intergeneracional y lograr la sustentabilidad.
- iii) **trabajo e ingresos extra prediales:** en cuanto a la dedicación exclusiva (o no) a la explotación, los antecedentes son contradictorios, ya que indican asociaciones positivas con ciertos aspectos (capacidad de resistir o afrontar crisis y disponibilidad de recursos a ser reinvertidos en el predio) mientras que negativas con otros (descuido del predio, desestímulo a la incorporación de tecnologías o al aumento de la productividad).

Se destaca como factores sociales/actitudinales:

- iv) **costumbres arraigadas:** tradicionalismo y costumbres arraigadas que caracterizan a la producción operan como factor de bloqueo en adopción tecnológica y manejo.
- v) **individualismo:** factores asociados a la tradición individualista de los productores ganaderos nacionales y las costumbres generan un bloqueo a las innovaciones organizacionales y al asociativismo entre los productores.
- vi) **incertidumbre respecto de los resultados del cambio y aversión al riesgo:** estos dos factores sociales/actitudinales operan como factores de bloqueo en adopción tecnológica y medidas de manejo predial.

Se destaca el rol de las mujeres y otros integrantes de la familia como factores dinamizadores que permiten superar o mitigar el efecto de algunos de los factores de bloqueo.

También se señala como factores que limitan la adopción e innovación tecnológica la dificultad para comprender el componente de asociatividad e innovación organizacional de PFIS y la ausencia de un proyecto sucesorio claro a la hora de decidir realizar inversión importante.

Principales recomendaciones asociadas al eje 1: i) focalizar mejor en función del tamaño de la explotación; ii) fomentar la participación de más de un integrante de la familia, particularmente de más de una generación, con actividades específicas asociadas a cada uno; iii) propiciar actividades que incluyan a las mujeres y fomenten su involucramiento en las propuestas de innovación, adopción de medidas de manejo y asociatividad; iv) propiciar procesos asociativos con otros interesados en comenzar la actividad productiva que acepten compartir el costo de la inversión y los resultados de la misma.

EJE 2 – Buenas prácticas y lecciones aprendidas en la gestión

Se destacan los siguientes hallazgos en cuanto a buenas prácticas (+) y oportunidades de mejora (-) del proceso de implementación de PFIS: i) interrelación entre los técnicos territoriales y los privados (+); ii) vínculo más débil entre técnico territorial y productor (fundamentalmente en la etapa de diagnóstico o seguimiento) (-); iii) debilidades en la difusión del llamado y comunicación de las bases a nivel local (-); iv) estándares de calidad de las propuestas con debilidad en su difusión desde la unidad responsable, y de instructivos o procedimientos para asegurar determinada estandarización de las comunicaciones (+/-); v) dificultades derivadas de una planificación de actividades adecuada a los ciclos biológicos agropecuarios y una ejecución que se dilata en el tiempo, producto de las lógicas propias de la administración (-).

Principales recomendaciones asociadas al eje 2: i) profundizar en mecanismos centralizados para asegurar determinadas actividades de difusión a nivel de territorio; ii) elaborar plan de comunicación asociado a mapa de actores; iii) reforzar apoyo a equipos territoriales en instancias clave del proceso; iv) promover un vínculo más estrecho entre MGAP y productores, con un énfasis social; v) evaluar modalidades de comunicación o vínculo entre los técnicos territoriales y los productores para realizar seguimientos intermedios; vi) generar mecanismos que permitan acompañar los tiempos productivos y los administrativos.

EJE 3 – Efectos no previstos (deseados o no deseados) identificados entre los productores ganaderos beneficiarios de PFIS

Se constató la realización de “extensión” de manera espontánea entre productores en sus propios predios. Esto ha dado buenos resultados, desbloqueando algunos de los aspectos de la producción tradicionalista a través de la confianza entre pares y la experiencia percibida en el terreno.

Se identificó una barrera o bloqueo de acceso a la producción familiar en productores que están ingresando recientemente a la producción ganadera y que forman parte del recambio intergeneracional. Esto se da debido a que difícilmente sus principales ingresos provengan de un establecimiento que están creando y de que no tengan su residencia en el predio que comienzan a explotar. Esto es un factor que limita el acceso de estos productores a los beneficios brindados a productores familiares en un momento donde la incorporación de tecnología, buenas prácticas de manejo y asociatividad son de suma importancia.

Recomendación asociada al eje 3: revisar los criterios de focalización a fin de atender necesidades específicas de nuevos productores y que los mismos puedan recibir los cofinanciamientos en condiciones similares a las de los productores familiares.

2.6. Enlaces de interés

Acceso al resumen ejecutivo: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones>