



# Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC)

## Área Programática: Desarrollo Productivo Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV-OPP. El mismo recoge las principales conclusiones del informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) e incorpora, además el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. De esta forma se presenta un informe más breve que mantiene las principales conclusiones de la Evaluación DID en un formato que facilita su lectura.

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por evaluadores externos. Fue integrado por Federico Ott, Juan Manuel Lanza y Sergio Chanes y contó con el apoyo técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA).

Si bien las Evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información se complementó con visitas de campo a las oficinas del MGAP y con entrevistas a técnicos integrantes de la intervención y productores beneficiarios.

La evaluación comprendió el período 2012–2016 y se desarrolló en el segundo semestre del año 2016.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, quienes brindaron el acceso a la información disponible, así como su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación Marcos Martínez, José Taddeo, Jorge Marzaroli, Walter Oyhantcabal, Carlos Honorio, Cecilia Blixen, Johanna Raycoff, Juan Baraldo e Ignacio Narbono.

Las citas textuales extraídas del informe DID se identifican por medio del uso de comillas.

**Presidencia de la República**

Tabaré Vázquez  
*Presidente*

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Álvaro García  
*Director*

Martín Dibarbouré  
*Subdirector*

**Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión**

Lucía Wainer  
*Directora*

**Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)**

Janet López  
*Directora*

**División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas**

Juan Pablo Móttola  
*Director*

María Noel Cascudo  
Federico Ott  
Juan Manuel Lanza  
Juan Manuel Regules  
Nora Gesto  
Ruy Blanco  
Soledad Canto  
Fernando Salas  
Henry Trujillo

**Agradecimiento:** a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID, las cuales son realizadas por equipos técnicos de evaluadores externos a la administración e integrantes de AGEV/OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

**Nota:** es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

**Datos de la publicación**

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)  
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso  
Montevideo, Uruguay  
Tel.(+598-2) 150 int. 8001  
Correo electrónico: [contacto.agev@opp.gub.uy](mailto:contacto.agev@opp.gub.uy)  
Sitio web: [www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev](http://www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev)  
Primera Edición, marzo de 2017  
Diseño: Cuareim diseño editorial  
Fotos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ricardo Antúnez.  
Corrección: Belén Panzera  
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro  
ISSN: 2301-1475  
Imprenta:  
Depósito legal:



# INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir con la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño.

Las Evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Estas evaluaciones utilizan principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes calificados, como equipos técnicos de la intervención, beneficiarios o expertos sectoriales, entre otros. Por esto y los objetivos que se persiguen, se

diferencian de otros tipos de estudios como las evaluaciones de impacto, análisis organizacionales o evaluaciones de eficiencia.

Las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora optimizando tiempo y recursos. Tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones y poseen una duración de cinco meses. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir que las autoridades tomen decisiones con un mayor nivel de información y conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y contribuye a uno de los objetivos de AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

# 1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

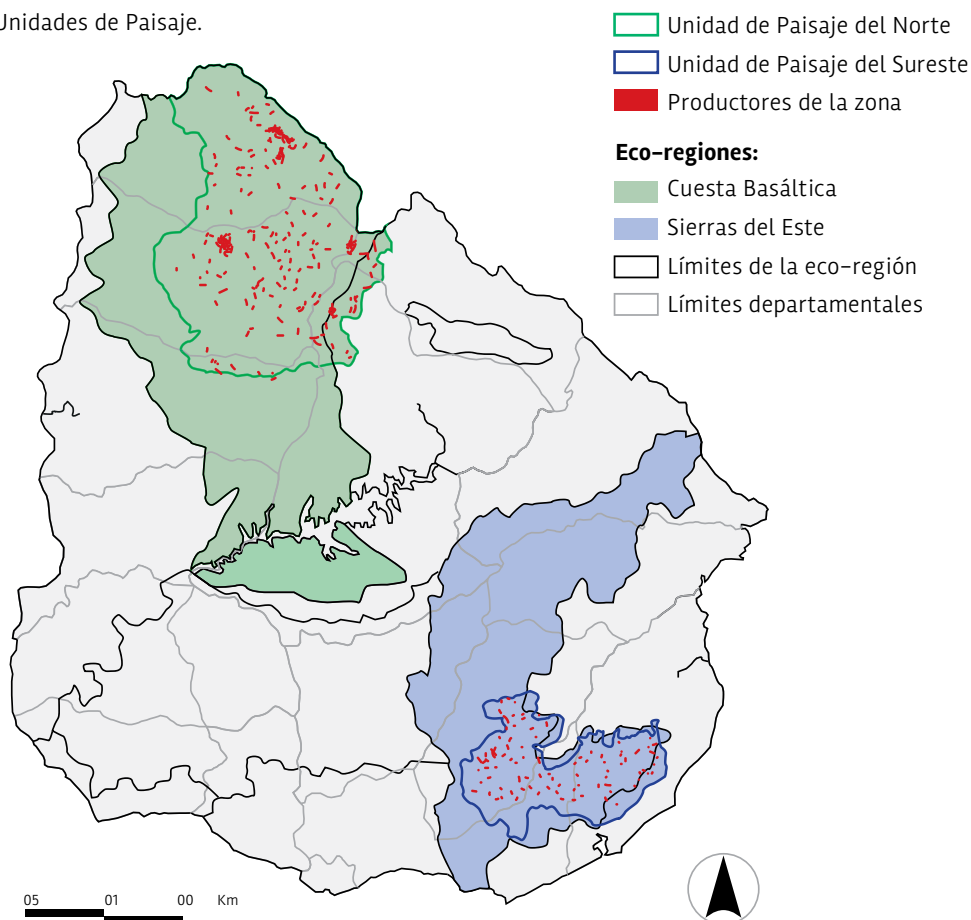
En el año 2012, la intervención comienza su etapa de diseño y planificación, y en julio de 2013, lanza el llamado “Ganaderos Familiares y Cambio Climático” (GFCC) con el objetivo de aumentar el nivel de resiliencia de los productores familiares ganaderos frente al cambio y la variabilidad climática.

La ejecución de la intervención se realiza en forma conjunta desde la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) y la Unidad de Adaptación al Cambio Climático (UACC) de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria

(OPYPA), con la contribución técnica de la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DGRN) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

La intervención se focaliza en los productores en condiciones de vulnerabilidad ante eventos climáticos que se encuentran situados en regiones del país con características de suelos menos favorables para la producción ganadera. La intervención identifica como zonas más vulnerables a sequías y estrés hídrico a la Cuesta Basáltica en el Norte/Noroeste del país (Artigas, Salto, Paysandú y Tacuarembó) y la región de las Sierras del Este en el Sudeste/Este del país (Treinta y Tres, Lavalleja, Maldonado y Rocha). La Cuesta Basáltica (4,1 millones de ha) junto con las Sierras del Este (2,4 millones de ha) representan el 39% de la superficie del territorio nacional. A su vez, dentro de estas regiones la intervención

**Figura 1:** Mapa de Unidades de Paisaje.



1 – Nombre reducido del programa “Construyendo Resiliencia al Cambio Climático y Variabilidad en Pequeños Productores Vulnerables”

2 – En el último cierre parcial del llamado se ampliaron las Unidades de Paisaje, considerando en forma completa algunas seccionales policiales que eran tomadas previamente de forma parcial.

delimitó áreas más acotadas que denominó Unidades de Paisaje (UP) donde concentró su atención<sup>2</sup>.

## 1.1. Objetivos

La intervención busca “contribuir a la mejora de la capacidad nacional de adaptación al cambio y la variabilidad climática con foco en sectores clave de la economía.”<sup>3</sup> Para ello, se propone “aumentar el nivel de resiliencia de los productores familiares ganaderos de las Unidades de Paisaje a través de la incorporación de infraestructura, buenas prácticas de manejo, así como del fortalecimiento de sus capacidades organizativas y un mejor manejo de información agroclimática para la toma de decisiones”<sup>4</sup>.

Los 3 componentes que estructuran la intervención están asociados a los servicios que brinda. En primer lugar, se proporciona a los productores, a través del Componente 1, apoyos para inversiones en infraestructura y asistencia técnica orientadas a reducir vulnerabilidad y aumentar la capacidad adaptativa al cambio y la variabilidad climática. El Componente 2 brinda capacitación y apoyo orientado al fortalecimiento de redes locales, también con foco en la adaptación al cambio y la variabilidad climática. Por su parte, a través del Componente 3 se busca generar información para la toma de decisiones para mejorar la comprensión sobre los impactos del cambio y la variabilidad climática, incrementar las capacidades para anticipar y evaluar los eventos negativos, extraer lecciones aprendidas e identificar y validar buenas prácticas en el manejo del ganado.

**Cuadro 1:** Resumen de la intervención GFCC.

<b>Fin</b>	Contribuir a la mejora de la capacidad nacional de adaptación al cambio y la variabilidad climática con foco en sectores clave de la economía.
<b>Propósito</b>	Aumentar el nivel de resiliencia de los productores familiares ganaderos de las UP a través de la incorporación de infraestructura, buenas prácticas de manejo, así como del fortalecimiento de sus capacidades organizativas y un mejor manejo de información agroclimática para la toma de decisiones.
<b>Componente 1 Inversión en Adaptación</b>	Productores ganaderos familiares de las unidades de paisaje reciben subsidios para inversiones en infraestructura y asistencia técnica orientadas a reducir vulnerabilidad y aumentar la capacidad adaptativa de los sistemas al cambio y la variabilidad climática. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo económico parcial y no reembolsable de hasta 8 mil dólares por productor.</li> <li>• Asistencia técnica: hasta 15 jornadas por productor.</li> </ul>
<b>Componente 2 Fortalecimiento de Las Redes Locales</b>	Productores ganaderos familiares de las Unidades de Paisaje reciben capacitación y apoyo orientados al fortalecimiento de redes locales con foco en la adaptación al cambio y la variabilidad climática.
<b>Componente 3 Gestión del Conocimiento</b>	El MGAP y los actores relevantes de la producción ganadera familiar mejoran su comprensión sobre los impactos del cambio y la variabilidad climática, incrementando sus capacidades para anticipar y evaluar los eventos negativos, extraer lecciones aprendidas e identificar y validar buenas prácticas de manejo. Se prevén dos tipos de dispositivos a estos efectos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistemas de monitoreo de variables agroclimáticas y productivas.</li> <li>2. Estudios relacionados con los problemas de adaptación al cambio y la variabilidad climática en la producción ganadera.</li> </ol>

**Fuente:** Informe de Evaluación DID de GFCC. Elaboración en base a Matriz de Objetivos para la evaluación.

<sup>3</sup> - Informe de Evaluación DID de GFCC. Matriz de Objetivos para la evaluación (ver Cuadro 1).

<sup>4</sup> - Ibídem

## 1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención. La misma ha sido caracterizada y cuantificada por la intervención y se documenta en la propuesta del proyecto para el Fondo de Adaptación.

La población potencial son todos los productores familiares y medianos<sup>5</sup> ganaderos ubicados en las Unidades de Paisaje demarcadas (o que estando fuera de la UP, pero dentro de la eco-región, comparten semejantes condiciones de vulnerabilidad).

Para ser productores familiares se debe cumplir con las condiciones establecidas en la definición adoptada por el MGAP<sup>6</sup>. Estos productores realizan una actividad fundamental en la estructura productiva de la ganadería de carne y lana, y la mayor parte se encuentran dentro de las Unidades de Paisaje consideradas por la intervención. Los estudios demuestran que los productores en estas áreas presentan niveles de vulnerabilidad desde el punto de vista económico, ya que la actividad de cría que realizan tiene bajos niveles de ingresos y es relegada a suelos de peores condiciones productivas.

La cuantificación, a partir de los datos del Registro de Productores Familiares del rubro ganadero para las seccionales policiales que comprenden las UP, alcanzó 2723<sup>7</sup>.

La población objetivo es la población que la intervención tiene planificado atender. Está determinada por

**5** - Los productores medianos pueden ser beneficiarios pero formando parte de un proyecto grupal, integrando el grupo en una proporción no mayor al 30%. Los proyectos de los productores medianos se financian con fondos del Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (DACC).

**6** - Requisitos establecidos en Resolución del MGAP N° 219 y 387/14. Las siguientes condiciones son:

Desarrollar su actividad contratando como máximo dos asalariados permanentes que no sean familiares o, de lo contrario, pagar el equivalente en jornales zafrales (hasta 500 jornales zafrales).

Trabajar hasta 500 hectáreas (índice CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia.

Vivir en la tierra donde produce o a menos de 50 kilómetros de distancia. Los ingresos nominales extraprediales de la familia deben ser inferiores a las 14 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

**7** - Al momento del diseño, tomando datos de registros administrativos (DICOSE), la intervención estimó el número de población potencial a partir de una aproximación de la superficie de los predios de los productores de estas regiones, llegando a una cantidad estimada de 6037. Luego se ajustó tomando los datos del Registro de Productor familiar.

los Productores Familiares ganaderos de las Unidades de Paisaje (UP), acotada por la cobertura estimada en razón de los fondos disponibles y en consideración de las características de los servicios brindados por la intervención.

La población objetivo se cuantificó en 1340 productores. Sin embargo, la estimación realizada al momento del diseño fue revisada y se observa que las posibilidades de atención, de acuerdo con los montos disponibles y las cantidades promedio de los apoyos brindados, podrían alcanzar a cubrir una cantidad de 941 productores aproximadamente.

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida. La intervención atendió a través del Componente 1, hasta la fecha, un total de 837 productores, de los cuales 785 son productores ganaderos familiares.

Algunas características de estos productores beneficiarios se obtienen del análisis de los datos de la encuesta de línea de base para la evaluación de impacto de la intervención. Se conoce que al menos el 70% ya habían sido beneficiarios de algún otro programa del MGAP, el 90% es mayor de 40 años (un 32% es mayor de 60 años), y casi el 66% tiene un nivel educativo que no alcanzó a completar secundaria.

## 1.3. Recursos asignados

El principal aporte al presupuesto de la intervención surge del Fondo de Adaptación (FA) creado en el marco del Protocolo de Kyoto. Luego de que la Junta del FA aprueba el proyecto, se designa a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como Entidad de Implementación<sup>8</sup>, y el FA le transfiere US\$ 9.967.678. La intervención, como Entidad Ejecutora, tiene disponible en el entorno de los US\$ 9.471.000 para llevar adelante el proyecto, luego de deducir del presupuesto los gastos para gestión de la ANII.

Por otro lado, la intervención tiene gastos operativos que financia a través de recursos que provienen de Rentas Generales asociados al Programa Presupuestal 322 ("Cadenas de valor motores de crecimiento"). En su origen, estos fondos no fueron agregados al presupuesto de la intervención, por lo que, a efectos de hacer una aproximación más ajustada al presupuesto total, se

**8** - "Entidad de Implementación" refiere a la ANII, que es parte de este Acuerdo y beneficiaria del Subsidio.

agrega una cuota parte del gasto en remuneraciones de los técnicos no contratados con recursos del FA a partir de la dedicación estimada de cada uno a la intervención. Otros gastos de funcionamiento, como uso de vehículos o gastos de oficinas que se financian por otras fuentes, no se han incluido.

En la siguiente tabla se presenta la estimación del presupuesto presentada en la propuesta del proyecto y se

agrega el monto estimado de remuneraciones antes mencionado.

En el cuadro a continuación se presenta el peso relativo del presupuesto de la intervención en relación al Programa Presupuestal y el presupuesto asignado a la Unidad Ejecutora, tomando la cantidad de presupuesto estimada para cada año.

**Tabla 1:** Componentes del proyecto por año (en miles de US\$ corrientes)

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	%
Inversiones de adaptación (Componente 1)	650	1.410	2.080	2.250	870	7.260	69
Fortalecimiento de redes locales (Componente 2)	218	172	196	201	166	952	9
Gestión del conocimiento (Componente 3)	116	138	186	163	181	784	8
Coordinación	89	92	95	98	101	475	5
Remuneraciones (otras fuentes)	51	231	226	236	236	980	9
<b>Total</b>	<b>1124</b>	<b>2043</b>	<b>2783</b>	<b>2948</b>	<b>1554</b>	<b>10.451</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaborado en base al Documento de la intervención para la "Solicitud de financiamiento de un proyecto/programa al Fondo de Adaptación".

**Cuadro 2:** Presupuesto total de la Intervención, Programa Presupuestal y Unidad Ejecutora 2012–2016 (miles de US\$ corrientes año 2016)

Año	Presupuesto Total de la intervención	Presupuesto Total del Programa Presupuestal en el que se enmarca la intervención	Presupuesto Total de la Unidad Ejecutora a cargo de la intervención	Participación de la intervención en el presupuesto del Programa Presupuestal (%)	Participación de la intervención en el presupuesto de la Unidad Ejecutora responsable (%)
2012	1.124	28.350	8.803	4,0%	12,8%
2013	2.043	30.584	12.621	6,7%	16,2%
2014	2.783	34.644	12.574	8,0%	22,1%
2015	2.948	39.698	17.273	7,4%	17,1%
2016	1.554	42.320	16.906	3,7%	9,2%

**Fuente:** Elaboración propia en base a información presupuestal en <http://agev.opp.gub.uy/advni>



## 1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión de GFCC en primer lugar (i) se describe el problema que da origen a la intervención (las necesidades que se buscan satisfacer a partir de sus acciones), en segundo lugar (ii) se plantea la estrategia general propuesta para superar ese problema inicial, y luego (iii) se describen los servicios y/o acciones prestados.

### Problema que da origen a la intervención

El problema que da origen a la intervención es la vulnerabilidad de los productores familiares ganaderos en las UP para afrontar los eventos climáticos adversos. Los eventos más perjudiciales para los productores de ganado bovino y ovino son las sequías agrometeorológicas; además, los períodos de estrés hídrico menos severos y más frecuentes también pueden causar daños económicos significativos. Superar el impacto lleva un ciclo biológico completo y los efectos se extienden generalmente en todo el país y la región.

La intervención incorpora para su diseño consultas a productores, técnicos y organizaciones rurales. A partir de estos trabajos, se entiende que los productores enfrentan mayor incertidumbre y deberían adoptar nuevas

prácticas de manejo ajustadas a los nuevos escenarios climáticos.

### Estrategia general

La estrategia que plantea la intervención es el apoyo a los productores familiares y medianos ganaderos insertos en las Unidades de Paisaje. El apoyo se traduce en asistencia económica y técnica (con financiamiento no reembolsable) para implementar mejoras productivas y la articulación para la asociatividad y el fortalecimiento de organizaciones a las que se vinculan. La estrategia propuesta incluye los siguientes lineamientos:

- a) Foco en el sector de los productores familiares y medianos siendo la población más vulnerable a la variabilidad climática y a eventos climáticos adversos.
- b) Selectividad de las Unidades de Paisaje según criterio de vulnerabilidad de dichas regiones ante situaciones de clima adverso y variabilidad climática.
- c) Fomento de un manejo integrado y sostenible de los recursos naturales disponibles (suelo, agua, biodiversidad del campo natural) bajo un enfoque de adaptación que busque una agricultura climáticamente inteligente, que potencie el uso de servicios del ecosistema y sea capaz de promover la innovación y gestión del conocimiento.



d) Enfoque integral de la inversión que asegure el impacto total de la intervención a nivel de los establecimientos agropecuarios, evitando centrarse en una sola área problemática.

e) Promoción de transformaciones del ecosistema agrario de producción, conciliando beneficios mutuos de aumento de la productividad y aumento de los ingresos como parte esencial de la adaptación sostenible al CC.

### Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, la intervención propone en su diseño la prestación de los servicios estructurados de la siguiente manera: i) Acceder a un apoyo económico para inversiones prediales junto a la asistencia técnica por parte de técnicos privados habilitados (Componente 1); ii) Capacitaciones y otros beneficios que se derivan de la participación del productor en proyectos de su organización rural de referencia (Componente 2).

En relación al Componente 1, se financian proyectos prediales en hasta un 80% si se trata de un productor familiar, y hasta 50% (financiado con recursos del DACC<sup>9</sup>) si se trata de un productor mediano, considerando siempre el tope de US\$ 8.000 por productor por parte de la intervención. Al menos el 15% de lo financiado por la intervención debe destinarse a la generación de Fondos Rotatorios. El apoyo al productor se complementa con la asistencia técnica de un técnico privado habilitado, con hasta 15 jornadas por productor. El técnico privado es quien elabora, con el productor, el proyecto propuesto y lo presenta al MGAP. De las 15 jornadas previstas de asistencia técnica, 5 jornadas se destinan a la elaboración de la propuesta y cierre de los proyectos.

Los proyectos prediales son adaptables a las necesidades de cada productor dentro de un conjunto de costos elegibles<sup>10</sup> alineados con los objetivos de la intervención. El proyecto propuesto es evaluado por la intervención, y luego de aprobado, se firma un contrato con el

<sup>9</sup> - Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático.

<sup>10</sup> - Entre ellos, se encuentran obras asociadas a: (i) la cosecha y uso del agua (por ejemplo, embalses asociativos o individuales, tajamares y calzado de vertientes naturales, alumbramiento de agua subterránea), (ii) la protección y restauración de la biodiversidad del campo natural (por ejemplo, incremento de la oferta forrajera por animal en pastoreo, ajuste de carga, manejo del pasto por altura, diferimiento de forraje, pastoreos alternados, bancos de forraje y granos para suplementación estratégica, campos de recría, etc.), (iii) prestación de sombra y abrigo en base a la plantación de árboles, actividades que promuevan la mejora de la gestión sostenible de los recursos naturales con una adecuada gestión económico-financiera del establecimiento y otras acciones innovadoras orientadas a la adaptación y mitigación del cambio climático.

productor y se le adelanta hasta el 60% del financiamiento del proyecto.

Luego de realizado el proyecto, se hace el cierre donde se evalúa la ejecución y se desembolsa el resto del financiamiento.

El 15% del monto de la inversión conforma un Fondo Rotatorio que puede financiar acciones de adaptación y de desarrollo sostenible a nivel local como bancos de forrajes, emprendimientos de gestión colectiva del agua, etc. Los Fondos Rotatorios deben ser administrados por un grupo u organización de productores.

Por otro lado, el Componente 2 genera iniciativas de apoyo a los productores a través de capacitación y proyectos grupales que se postulan a través de llamados a organizaciones o grupo de jóvenes para el fortalecimiento de redes dentro de las regiones de influencia de la intervención. Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) son una herramienta fundamental para trabajar dicho fortalecimiento, así como para la difusión de los llamados.

## 1.5. Principales aspectos organizacionales

La intervención se estructuró organizativamente de forma transversal combinando áreas de diferentes Unidades Ejecutoras del MGAP. La Coordinación Técnica depende de un técnico de la Dirección General de Recursos Naturales, mientras que cada Componente está llevado adelante por otras oficinas. El Componente 1, el más importante en términos de recursos, y el Componente 2, son ejecutados desde la División de Promoción y Gestión de Desarrollo Rural y la División de Asistencia Técnica y Extensión Rural de la Dirección de Fomento y Extensión Rural de la Unidad Ejecutora Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). El Componente 3 es llevado adelante por la Unidad de Adaptación al Cambio Climático de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Para todos los componentes, la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) participa en la gestión, apoyando en actividades administrativas, de actividades administrativas, de planificación, monitoreo y evaluación.

Para la ejecución de la intervención se estima que participan, con dedicación parcial, unos 44 técnicos del MGAP, incluyendo los equipos territoriales de los departamentos de las Unidades de Paisaje. En todos los casos,

los técnicos involucrados a nivel central o en territorio, reparten sus tareas con otras responsabilidades asociadas a diferentes programas del MGAP.

La intervención de técnicos de distintas Divisiones, geográficamente dispersos y con responsabilidades compartidas con otros programas, exige grandes esfuerzos de coordinación. La intervención cuenta con un Comité de Coordinación donde participan los Directores de la DGDR, la UGP y DGRN, y un Comité de Gestión con reuniones mensuales de coordinación donde participan los coordinadores de los Componentes, técnicos territoriales y representantes de cada equipo involucrado en la intervención.

La ejecución de los servicios, asociada a la función de asistencia técnica a los productores beneficiarios, se lleva adelante por técnicos privados habilitados por el MGAP. Estos técnicos se registran en el Sistema de Registro y cuando se realiza el llamado se postulan y atraviesan el proceso de habilitación. Una vez habilitados, son el nexo entre los productores y el MGAP en cuanto a la preparación, presentación, ejecución y cierre de los proyectos de los productores.

## 2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil la presentación de los resultados de la evaluación de GFCC, los mismos serán presentados siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: Diseño, Implementación y Desempeño.

### 2.1. Diseño

En primer lugar, los objetivos de la intervención se encuentran alineados con los objetivos estratégicos y cometidos sustantivos de la DGDR y del MGAP. En particular, se alinean con los objetivos del Inciso en cuanto al apoyo del crecimiento productivo de los productores rurales pequeños y medianos a través de la incorporación de la mejora de las capacidades para optimizar la gestión de procesos.

Hay que destacar positivamente la consideración que la intervención tiene en relación a la identificación y apropiación del marco normativo nacional en cuanto a la promoción del cuidado medioambiental en la implementación de los proyectos propuestos por los pro-

ductores. También corresponde resaltar positivamente la consistencia de los objetivos de la intervención con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, creados recientemente. En particular, en lo que refiere a los ODS nº 12 y nº 13 donde se establece: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, “Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales...”, y en cuanto a “Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana”.

En tal sentido, la intervención argumenta que la variabilidad climática irá en aumento en los próximos años acompañada por la ocurrencia más frecuente de eventos climáticos extremos, y ante tal situación, los productores ganaderos más vulnerables a esta realidad son los que deben ser atendidos para buscar su sostenibilidad en el rubro.

En segundo lugar, la intervención ha realizado un trabajo de diagnóstico para la identificación de las causas del problema. Se trata de un trabajo que se apoya en estudios académicos, relevamientos mediante encuestas a productores de las zonas de interés y el procesamiento de información de registros administrativos del MGAP. Así, la intervención tiene identificadas algunas causas del problema y una alternativa de solución que comprende un abordaje multidimensional que contempla grados de flexibilidad para ajustarse al perfil socio-productivo y a las variadas necesidades de los productores. Sin embargo, el diagnóstico podría haber profundizado aún más en las causas o factores que generan la vulnerabilidad de los productores, para de esta manera concentrar mejor el esfuerzo con una estrategia definida más acotada en la prestación de los servicios.

Los apoyos brindados a los productores surgen de una convicción de la intervención, técnicamente fundamentada, sobre la necesidad que tienen los productores ganaderos de estas regiones de prepararse mejor para enfrentar los problemas que derivan de fenómenos climáticos extremos. La intervención identifica adecuadamente la necesidad que tienen algunos productores de adoptar medidas de producción que contemplen conjuntamente el aumento de la productividad e ingresos como parte de la adaptación sostenible al cambio climático.



En tercer lugar, la estrategia de la intervención implica el apoyo a una población bien identificada con una focalización definida. Se establece atender a los productores familiares ganaderos de las regiones que, por sus características, se identifican como la población más vulnerable a la variabilidad climática y a los eventos climáticos adversos. En cuanto a la población objetivo asociada al Componente 2 y 3 (fortalecimiento de redes y gestión del conocimiento) no se encuentra tan claramente definida y cuantificada como ocurre para el Componente 1. La intervención plantea que la población para el Componente 2 comprende a todos los productores de la UP, sin embargo, estos participan de la intervención cuando son integrantes de alguna organización de la zona, se acercan a la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) o se integran a alguna actividad coordinada. Al momento del diseño de la intervención, sólo se consideró a las organizaciones como población objetivo del Componente 2. En función de esto, la misma fue identificada y cuantificada. En cuanto al Componente 3, la definición de la población objetivo se extiende aún más, ya que se plantea que pueden llegar a ser beneficiarios todos los actores involucrados en la intervención o personas de otros ámbitos pero que estén interesados en la temática. Así, la caracterización se desdibuja y la cuantificación se dificulta y no se ha realizado.

La definición de las condiciones de elegibilidad (Productor Familiar) y focalización geográfica adoptada por la intervención permitió que este tipo de productor que no había tenido apoyos previos de programas del MGAP pudiera acceder a beneficios. Haber podido alcanzar a esta población potencial que se observaba más relegada del acceso a las intervenciones del MGAP es un resultado positivo de dicha focalización. A pesar de esto, aproximadamente el 70% de los productores que resultaron beneficiarios ya habían recibido previamente algún tipo de apoyo del MGAP.

En cuarto lugar, la estrategia de la intervención, que consiste en brindar asistencia económica y técnica para implementar mejoras productivas, la articulación para la asociatividad y fortalecimiento de organizaciones a las que se vinculan los productores, es adecuada, en cuanto contribuye a la superación o mitigación de algunos problemas derivados de eventos climáticos adversos. La variabilidad climática afecta los niveles de producción de los productores familiares y medianos, siendo la población a la que se focaliza la más vulnerable por estar ubicada en regiones más desfavorecidas por la calidad de sus suelos.



Las medidas que contribuyen a incrementar la resiliencia de los productores tienen un enfoque de atención integral donde se plantea una propuesta de mejora flexible ajustada a las necesidades del productor y su predio. Otro aspecto de la estrategia de la intervención, específicamente del Componente 1, es el hecho de combinar propuestas individuales, asociativas y grupales. Esto se observa como una fortaleza. En el trabajo de entrevistas a los productores beneficiarios surge que la modalidad grupal tiene una valoración positiva al estimular el intercambio con productores vecinos y permitir acceder a economías de escala en compra de insumos y servicios de asistencia técnica.

La estrategia específica que propone la intervención a nivel del Componente 2, referida al fortalecimiento de redes de organizaciones rurales y su articulación territorial a través de las MDR, si bien conceptualmente tiene un sentido consistente con los objetivos generales de la iniciativa, no quedan claros los resultados esperados de las actividades de diagnóstico, plan de capacitaciones en temas de adaptación al cambio climático y planes de acciones específicos. La medición del logro en cuanto al fortalecimiento de redes y la generación de evidencia de su contribución a los objetivos de la intervención es una tarea compleja. En cuanto al Componente 3, referido a la gestión del conocimiento, se entiende como un acierto de la estrategia de la intervención en la medida que, desde el inicio, se ha pensado un componente de

investigación, monitoreo y evaluación de las acciones realizadas en el marco de la implementación de los servicios de la iniciativa en su conjunto.

En quinto lugar, en cuanto a la consistencia de los objetivos de la intervención a nivel de propósito (mediano plazo) y los Componentes (corto plazo) se observa que se encuentran alineados. No obstante, el objetivo planteado a nivel de propósito se establece como algo amplio en su alcance, ya que busca tener efectos sobre la resiliencia de los productores, la cual es por definición de carácter multidimensional, en cuanto a las causas que pueden generar vulnerabilidad, y por ende, también son muy amplias las alternativas para buscar aumentar la resiliencia.

El Componente 1 aporta al aumento de la resiliencia a través de minimizar los efectos negativos del cambio y variabilidad climática, buscando que el productor incorpore infraestructura y reciba asistencia técnica ajustada a sus necesidades. Por su lado, el Componente 2 se encuentra alineado con el propósito a través del fortalecimiento de las redes que se espera que aporte al fortalecimiento de las capacidades organizativas y el mejor manejo de la información para la adaptación al cambio y la variabilidad climática. En cuanto al objetivo enunciado en el Componente 3, incorpora una definición de población beneficiaria ampliada que difiere de la definida en el propósito de la intervención. Se puede considerar

que existe un aporte al objetivo de propósito a partir de la contribución a la mejora del manejo de información para la toma de decisiones. Sin embargo, dicho Componente podría estar a un nivel de subcomponente contribuyendo de forma transversal a los otros Componentes al producir bienes con características de bienes intermedios, como por ejemplo, los estudios realizados que aportan a la capacitación y asistencia técnica en el marco de las actividades de los otros Componentes, o las herramientas diseñadas para apoyar el trabajo de supervisión de los técnicos (libreta de campo).

Finalmente, se aprecia muy positivamente que la intervención incorpora como innovación el trabajo de monitoreo por parte de un equipo especializado y externo a la ejecución de los Componentes. Este lleva adelante las actividades previstas de seguimiento, realizando los reportes e informes periódicos que se tenían previstos. Sin embargo, se observa que el principal esfuerzo de monitoreo se concentró en llevar los indicadores de avance de la ejecución del Componente 1, monitoreando el ciclo de vida de los proyectos propuestos, la firma de contratos, desembolsos, informes de avance físico y financiero, e informes de cierre. Esto también les lleva a articular con la unidad de Administración y Finanzas, apoyando el trabajo de previsión de fondos para nuevos llamados. En ese sentido, la intervención cuenta con buena información actualizada para la toma de decisiones relativa a este proceso. Sin embargo, se observa que la unidad no está muy involucrada en el seguimiento de los otros Componentes. También se observa la necesidad de continuar profundizando el trabajo de definición de indicadores para la medición de los resultados de mediano y largo plazo. El MGAP y la intervención en particular cuentan con gran cantidad de registros administrativos que se puede aprovechar para obtener información de utilidad para la toma de decisiones y ajuste de los programas impulsados.

## 2.2. Implementación

En primer lugar, en relación a la estructura organizacional y las funciones de las unidades responsables de la intervención, se observa que la modalidad transversal de ejecución (organizada por proyecto) es innovadora y ha permitido fortalecer el rol de la DGDR en temáticas sensibles y estratégicas del MGAP, ajustar los objetivos y potenciar la profesionalidad requerida en la gestión de proyectos complejos. La estructura organizacional no fue documentada en un diagrama jerárquico, pero al realizar una mirada en términos de procesos, se observa que el principal es el asociado al Componente 1, comple-

mentado con el Componente 2, y donde el Componente 3 elabora productos de tipo intermedio dirigidos a la propia intervención, por lo que su proceso pertenece a los llamados de tipos “estratégicos”. Las actividades de asistencia técnica y evaluación de la intervención y sus productos forman parte de un proceso de características de los integrados a la “mejora continua”. Se considera como fortaleza el hecho de que se haya incorporado a la intervención una unidad con las responsabilidades y actividades del Componente 3.

En segundo lugar, en cuanto al personal que participa de la intervención y la forma transversal de la estructura funcional donde los funcionarios técnicos reparten sus tareas en diferentes programas del MGAP, si bien permite la participación periódica en nuevos y desafiantes proyectos, genera una dispersión atencional que requiere un importante nivel de coordinación, organización y auto gestión de su parte.

A su vez, el técnico privado es el referente principal del productor asociado a las gestiones para obtener el apoyo de los programas del MGAP. Si bien se visualiza favorablemente el rol de los técnicos privados como “socios estratégicos” para la formulación y ejecución de los proyectos propuestos, se ve un desafío importante en reforzar el compromiso, identidad y sentido de pertenencia de los técnicos privados con las intervenciones de la DGDR en el territorio.

La intervención es una buena experiencia de amalgamar el servicio público con el apoyo de técnicos privados. De las entrevistas realizadas con estos últimos y en su opinión, se extrae que si bien resulta un desafío profesional participar en este tipo de proyectos, la intervención pierde competitividad en relación a los honorarios ofrecidos para técnicos privados, ya que estos honorarios son por todo concepto (incluye transporte) y los plazos excesivamente extensos para su pago. Esto puede afectar la oferta de recursos calificados y la calidad de los servicios ofrecidos a los beneficiarios, incidiendo en la motivación extrínseca del profesional y su adhesión a la intervención.

En tercer lugar, en cuanto a los mecanismos de coordinación interna, se reconoce una fortaleza para la ejecución basada en los instrumentos establecidos. Las instancias de coordinación periódica, a través del Comité de Coordinación y el Comité de Gestión, han posibilitado el avance de la ejecución incluso en momentos de ausencia o reemplazo de integrantes del equipo. Además, se apoya en el alto conocimiento técnico de los invo-

lucrados y su saber acerca de las características de la intervención.

También es una fortaleza contar con una red de oficinas territoriales de cobertura nacional, donde la DGDR, representada a través de los Equipos de Técnicos Territoriales (ETDR), desempeña el rol de cercanía con el productor y las organizaciones rurales realizando la difusión de llamados, la evaluación de propuestas presentadas, el seguimiento de la ejecución de proyectos prediales, a la vez que participa en las MDR. Asimismo, la descentralización genera un desafío adicional para la coordinación con los técnicos territoriales, que junto a la multiplicidad de intervenciones en las cuales participan, demanda mayor capacidad de organización y disciplina del profesional. Esto puede producir situaciones heterogéneas en las formas de acercarse al productor, que depende también de la impronta de los técnicos a partir de la experiencia y empatía generada.

Las actividades de planificación realizadas para la intervención al momento de su inicio representan una fortaleza. En ese momento se desarrolló un Manual Operativo donde se establecen las líneas de acción con sus correspondientes objetivos y metas. Sin embargo, en el correr de los siguientes años de ejecución de la intervención, la planificación no ha seguido un proceso continuo sistematizado de revisión, ajuste y re-planificación. Se observa que el propio documento de Manual Operativo no ha tenido revisiones ni ajustes, cuando en la práctica se observan cambios en las líneas de trabajo, sus indicadores y metas. De todas formas, el desempeño en la ejecución de la intervención no se observa resentido por esta razón, ya que la importante cantidad de instancias y actividades de coordinación periódica que se mantienen entre todos los integrantes de la intervención puede estar cubriendo las necesidades de planificación.

En cuanto al análisis de los procesos de producción, se observa en primer lugar las actividades asociadas al Componente 1. La primera de ellas es la elaboración de las bases del llamado, su publicación y difusión. Es una fortaleza que participaran los ETDR en la elaboración y difusión de las bases, dado que potencia la apropiación y el sentido de pertenencia a la intervención. Sin embargo, los mecanismos de difusión en el territorio se realizan de acuerdo con la realidad e iniciativa de los técnicos locales, lo que deriva en una presentación heterogénea de los servicios a nivel territorial que puede incidir en la información que llega al productor.

Luego del llamado se realiza la habilitación de los técnicos privados previamente registrados. Para ello se cuenta con una innovación en el sistema de registro online con capacitación mediante modalidad E-learning. Esto facilita el trámite de habilitación cumpliendo a distancia con los requisitos del registro. Por otro lado, aunque el sistema de registro prevé la realización de evaluaciones de desempeño, estas no se están utilizando para generar un historial de los técnicos que permita identificar a los mejores calificados o especializados por áreas de conocimiento. Así, hoy en día, los técnicos que participan en GFCC son, en la práctica, los recomendados por organizaciones rurales, sin que el productor ni el MGAP tengan información sistematizada relacionada a su conocimiento y desempeño previo.

Una vez que el técnico es habilitado trabaja junto al productor en la elaboración y presentación del proyecto propuesto. El hecho de que el proyecto sea formulado conjuntamente resulta positivo en cuanto al rol del técnico privado como catalizador de las demandas de los productores y canal de comunicación entre éste y el MGAP. También permite que el proyecto se ajuste a las necesidades de los productores y cumpla con las condiciones del llamado.

Una vez cumplida la etapa de recepción de postulaciones, se evalúan las propuestas. En este análisis intervienen los equipos de técnicos territoriales y el equipo a nivel central. Esto permite una visión plural de las propuestas, considerando especificidades de conocimientos y perfiles de quienes conformaran los comités técnicos de evaluación. En este sentido, contar con la estructura transversal donde participan equipos técnicos diferentes áreas del MGAP es una fortaleza. Por otro lado, la implementación de “cierres parciales” del llamado ha sido una innovación que permitió mejorar la gestión de los equipos técnicos, administrando los recursos para poder atender de mejor manera la demanda de trabajo de evaluación de las propuestas. De todas formas, sólo establecer límites o plazos de postulación no asegura del todo la capacidad de respuesta que se puede tener, y aunque reduce en algo los riesgos, no brinda suficiente previsibilidad al proceso. Existen otras restricciones como la disponibilidad de recursos humanos y financieros planificados que inciden a la hora de cumplir eficaz y eficientemente con los criterios del llamado.

En el caso de que la propuesta sea aceptada, se procede a la validación, comunicación y firma del contrato. A partir de las entrevistas realizadas, se relevó la opinión generalizada sobre los tiempos excesivos entre la pre-

sentación de las propuestas y la firma de los contratos. Aunque la reducción de los plazos burocráticos ha sido considerada por la intervención y se trabajó desde el área administrativa en su reducción, la falta de información por parte del productor sobre los plazos que insumen las distintas etapas del proceso puede estar condicionando su percepción en cuanto a los tiempos.

Los tiempos para los desembolsos son considerados extensos por parte de los productores beneficiarios. Si bien las actividades prediales son individuales, las propuestas asociativas o grupales suponen un cierre conjunto. Si los productores pertenecientes a un grupo no conocen el estado de avance de los proyectos de los otros integrantes pueden llegar a suponer que las demoras responden a problemas de gestión de la intervención. Lo mismo puede suceder si el técnico privado no mantiene informado al productor del estado de la situación o avance en los trámites previos a la aprobación y firma de contratos. Por otro lado, el desconocimiento de los tiempos que insumirán los desembolsos puede generar problemas de tipo financiero a productores que estimen de forma equivocada los tiempos para el reembolso de los gastos incurridos en las obras prediales.

En la etapa de ejecución, la secuencia de actividades es la prevista en cada uno de los proyectos propuestos aprobados. La intensidad, adecuación y calidad de estas actividades está condicionada al trabajo y buen desempeño de los técnicos privados junto a los productores beneficiarios.

En relación al seguimiento de los proyectos aprobados, se realizan visitas a los productores a partir de la coordinación que hace el técnico territorial con el técnico privado. Hay que destacar la disponibilidad de reportes que genera la UGP, sistematizando información de las actividades de los proyectos que se realizan en la región durante el trimestre. A pesar de esto, al contar con un reducido número de ETDR para poder realizar visitas periódicas a todos los predios de los beneficiarios, el procedimiento de seguimiento de los proyectos prediales debería contemplar una forma sistematizada de prestar una cobertura o seguimiento representativo de los mismos.

En cuanto a las actividades asociadas al Componente 2, no encontramos una secuencia que refleje el proceso de producción de sus servicios, como lo hacíamos para el Componente 1. Sin embargo, se observa que algunos de sus productos como los llamados puntuales a jóvenes o a MDR siguen, en parte, un proceso similar.

El Componente 2 tiene una propuesta de objetivos generales y un conjunto de actividades (diagnósticos, planes estratégicos, planes de capacitaciones y eventuales planes de acción) que representan el conjunto de acciones que se han ido articulando en los territorios. Dichas actividades no han sido sistematizadas en procedimientos documentados. En principio, no se puede concluir que esto haya afectado el desempeño en la provisión de los servicios, sin embargo, es de esperar que las acciones que se vuelven repetitivas en el tiempo, como por ejemplo los eventos de capacitación, cuenten con etapas definidas que puedan mejorar la organización del trabajo y generen evidencia para la mejora de su procesos.

Por otro lado, desde el Componente 2 se prevé el fortalecimiento de redes interinstitucionales. Así, se le da una importancia preponderante a las Mesas de Desarrollo Rural y al fortalecimiento de las organizaciones presentes en el territorio. En este sentido, se realizan visitas de trabajo y reuniones periódicas con las MDR y otras organizaciones intentando reforzar los mecanismos de consulta y participación, centrándose fundamentalmente en planes de fortalecimiento institucional, planes de gestión de los proyectos y capacitación.

Es importante señalar la complementariedad y sinergia entre las acciones de fortalecimiento de redes impulsadas desde el Componente 2 y el instrumento de Fondos Rotatorios derivados del Componente 1, así como de la línea de trabajo impulsada por la intervención PFI ejecutada desde la División de Asistencia Técnica y Extensión Rural de la División Fomento y Extensión Rural de DGDR. Todas estas acciones tienen como beneficiarios a las organizaciones rurales, y promueven fortalecer sus capacidades de planificación y gestión de cara a mejorar las condiciones de producción con énfasis en la producción familiar.

Las Mesas de Desarrollo Rural son consideradas como uno de los principales mecanismos de consulta, participación y fortalecimiento institucional en el territorio, por lo cual se busca fortalecerlas y canalizar, a través de ellas, las inquietudes y demandas de la sociedad civil. La creación de las MDR ha sido un avance importante en la meta de reforzamiento institucional en el territorio. Sin embargo, al momento de utilizarlas como canales de comunicación, hay que considerar que dado que en las MDR participan las organizaciones, los productores que no se encuentren asociados a ellas probablemente estén iguales condiciones para acceder a iniciativas como las que propone la intervención.



Por último, hay que destacar muy positivamente la previsión realizada de recursos para el Componente de Gestión de Conocimiento (Componente 3) que permite llevar adelante distintos tipos de estudios para analizar el desempeño de la intervención. Son acciones previstas e integradas a la intervención desde su diseño, lo que representa una importante innovación. Contienen actividades concretas que no han requerido sistematizar y explicitar en procedimientos documentados. Entre los estudios técnicos, se puede destacar el de “predios de referencia” donde se analizará el desempeño de la provisión de la asistencia técnica de forma intensiva para la adopción de medidas de manejo.

## 2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención al logro del propósito y de sus principales servicios a través de indicadores básicos que se pudieron relevar a tales efectos. En segundo lugar, se analiza la cobertura efectiva que viene alcanzando el programa, y en tercer lugar, se presentan algunos resultados a nivel del desempeño financiero, fundamentalmente referido a la eficiencia del programa.

### 2.3.1. Desempeño a nivel de resultados y productos

La intervención se encuentra próxima al cierre de su último llamado, por lo que se estima que los proyectos presentados en esta edición estarán culminando aproximadamente a mediados de 2018. Hasta el momento ha cerrado únicamente el 3% de las propuestas presentadas. Por esta razón, se espera que los efectos de la intervención se puedan observar en los próximos años y sobre todo frente a una situación donde los productores deban afrontar algún evento climático adverso.

Desde OPYPA-MGAP y con la participación de la intervención se está realizando una evaluación de impacto para medir los efectos de la intervención. Estos se medirán a partir de los indicadores planteados a nivel de propósito u objetivo de mediano plazo, pero se podrán observar luego del levantamiento de la segunda ola de datos en el año 2018. Sin embargo, a partir del análisis realizado en esta evaluación sobre los documentos y visitas de campo, se pueden adelantar algunas hipótesis sobre los efectos que posiblemente se están logrando desde la intervención. Por ejemplo, es de esperar que la adecuada realización de las obras de infraestructura predial por parte de los productores beneficiarios per-

mita asegurar que los mismos se encuentran en mejores condiciones para afrontar eventos climáticos adversos. Las obras y la asistencia técnica les permiten estar preparados y reducir su vulnerabilidad derivada de la caída en la producción que genera un evento climático como, por ejemplo, el déficit hídrico. La reducción de la vulnerabilidad es parte del objetivo de la intervención ya que genera el incremento de la resiliencia de los productores. En las entrevistas, los productores beneficiarios manifestaron reconocer los problemas derivados del cambio climático y consideraron que con el apoyo brindado por la intervención se encuentran mejor preparados para una eventual sequía.

En cuanto al desempeño a nivel de productos, a partir de información de avance del proyecto se puede observar que los fondos transferidos para las obras prediales en promedio para cada productor beneficiario, estuvo en el entorno del 75% del tope de cuenta corriente (US\$ 8.000) al que se podía acceder. Los productores recibieron en promedio un total de US\$ 7.714, que se reparte en US\$ 6.005 destinados para inversiones y US\$ 1.710 destinados a la asistencia técnica. También se calcula que los productores presentados a través de propuestas grupales conformaron grupos que promedian los 6 integrantes.

Los indicadores muestran que casi el 90% de los productores llevaron adelante proyectos que involucran soluciones de manejo de campo natural y manejo del rodeo o del pastoreo. Esto indicaría un buen desempeño en cuanto a los objetivos de ejecución de la asistencia técnica, en el apoyo a los productores para incorporar medidas de manejo acordes a sus capacidades productivas dadas por el suelo y la variabilidad climática en su región. Sin embargo, no se cuenta con datos para indicadores que reflejen la real adopción de dichas medidas de manejo. Lograr que los productores realicen efectivamente cambios en su forma de trabajo, se apropien y mantengan en el tiempo las nuevas prácticas implica un gran desafío. En entrevista a productores, se puede observar la resistencia de algunos a la incorporación de nuevas prácticas de manejo. En estos casos, la alta edad del productor, junto con la experiencia de años de trabajo en el rubro, inciden para generar interés por aprender y adoptar nuevas prácticas de trabajo. Es evidente, en estos casos, que la motivación por participar de la propuesta de la intervención estuvo basada en el apoyo a las obras de infraestructura predial. El siguiente cuadro resume datos de indicadores asociados a los proyectos prediales en la adopción de obras y medidas de manejo. La intervención no cuenta con mediciones de satisfac-

<b>Porcentaje de proyectos con soluciones de agua</b>	73%
<b>Porcentaje de proyectos con soluciones sombra</b>	29%
<b>Porcentaje de proyectos con soluciones manejo de campo natural</b>	89%
<b>Porcentaje de proyectos con soluciones de manejo del rodeo y/o del pastoreo</b>	89%

**Fuente:** Informes internos de monitoreo de la UGP.

ción de los beneficiarios a nivel de la provisión de los productos. Sin embargo, en entrevistas a los productores, se manifestó conformidad en general con la intervención y cierta disconformidad con los tiempos para los desembolsos del dinero desde la firma de los contratos.

### 2.3.2. Cobertura

La intervención realizó una actualización de la cuantificación de la población potencial a partir del número de productores registrados en el Registro de Productor Familiar y se encontró que difiere de la estimada al momento del diseño. Tomando los productores familiares registrados para los departamentos donde se encuentran las seccionales policiales (completas) comprendidas en las UP y del rubro ganadero, se alcanza una cifra de 2723 productores. En tal sentido, la cobertura con respecto a la población potencial considerando única-

mente a los productores familiares beneficiarios se encuentra en el 30%.

Con respecto a la cobertura en relación a la población objetivo, se puede decir que al momento de la identificación y cuantificación de la misma en el diseño de la intervención se estimó en 1340, pero contando con el presupuesto definido (US\$ 7.260.000 para el Componente 1) esa población objetivo se podría alcanzar si cada productor, en promedio, hubiera accedido a proyectos de no más de US\$ 5.418 (integrando inversión predial y asistencia técnica). Con la información actual, se conoce que el promedio de los fondos asignados a cada productor fueron US\$ 7.714, por lo que se podría alcanzar a 941 productores. En la tabla siguiente se presenta la cobertura con las dos cifras, la de la población objetivo original y la de la población objetivo ajustada a los datos de ejecución.

**Cuadro 3:** Cobertura. Beneficiarios efectivos / Población Objetivo para el Componente 1 (Años 2013–2016)

Año	Población Objetivo original	Población Objetivo ajustada	Beneficiarios Efectivos	% Cobertura/ Población Objetivo original	% Cobertura/ Población Objetivo ajustada
2016	1340	941	837	63%	89%

**Fuente:** Informes internos de monitoreo de la UGP.

### 2.3.3. Desempeño financiero

La intervención contaba con un presupuesto definido, basado en los fondos provenientes de la donación, que se estableció ejecutar totalmente en 5 años. En tal sentido, es importante señalar que la prórroga en la duración de la intervención hasta diciembre de 2018 responde a la disponibilidad de fondos no ejecutados al momento del cierre previsto (2016).

Durante el período de evaluación se encontraba abierto el último cierre parcial del llamado para el cual se ampliaron las Unidades de Paisaje. Esto puede estar reflejando un agotamiento de la demanda en la región, es decir, una cobertura completa de la población de la focalización original o estar cerca de agotar su participación. La ampliación de las UP permite el acceso a otros potenciales beneficiarios y alcanzar las metas de ejecución previstas para el Componente 1, que involucra a unos 100 productores más.

Para esta intervención se contó con un presupuesto inicial que se esperaba ir ejecutando paulatinamente a lo largo de los años previstos, pero no estuvo definida la cantidad disponible para cada año a priori. El contrato con la ANII como Institución de Implementación estableció un monto arbitrario de US\$ 300.000 para el primer desembolso al MGAP como entidad ejecutora destinado a los 7 primeros meses de trabajo de la intervención a su comienzo en el año 2012. Luego no se definieron más desembolsos específicos, por lo que quedaron sujetos a la programación y solicitud correspondiente desde el MGAP a partir de la necesidad de fondos identificada. La unidad de Administración de la UGP realiza, generalmente, programaciones semestrales para gestionar las solicitudes de fondos a la ANII.

## 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, éstas se agruparán en relación a: Diseño, Implementación y Desempeño.

### 3.1. Diseño

La intervención cuenta con objetivos alineados a los objetivos estratégicos y cometidos sustantivos de la DGDR, del MGAP y los ODS. Ha planteado una teoría de cambio adecuada con Componentes que aportan al objetivo de propósito y fin. Aunque los efectos a nivel de mejora de la resiliencia de los productores beneficiarios se observará luego del cierre de los proyectos con estudios previstos a tal fin, se puede estimar que los avances que han realizado los productores en la adopción de obras y medidas de manejo en los proyectos prediales les permitirá estar mejor preparados para enfrentar los problemas derivados del cambio y variabilidad climática. En tal sentido, la intervención argumenta que la variabilidad climática irá en aumento en los próximos años, acompañada por la ocurrencia más frecuente de eventos climáticos extremos, y ante tal situación, los productores ganaderos más vulnerables a esta realidad son los que deben ser atendidos para buscar su sostenibilidad en el rubro.

En segundo lugar, la intervención ha realizado un trabajo de diagnóstico para la identificación de las causas del problema. Este trabajo se apoya en estudios académicos, relevamientos mediante encuestas a productores de las zonas de interés y el procesamiento de información de registros administrativos del MGAP. Así, la intervención tiene identificadas algunas causas del problema y una alternativa de solución que comprende un abordaje multidimensional que contempla grados de flexibilidad para ajustarse al perfil socio-productivo y a las necesidades variadas de los productores. Sin embargo, el diagnóstico podría haber profundizado aún más en las causas o factores que generan la vulnerabilidad de los productores, para poder así concentrar mejor el esfuerzo con una estrategia definida más acotada en la prestación de los servicios.

Se destaca como una importante innovación de la intervención la conformación de su estructura organizacional transversal a distintas áreas del MGAP y en particular, la incorporación a la intervención del equipo técnico del Componente de Gestión del Conocimiento (Componente 3). No es habitual encontrar programas con la previsión de recursos para el tipo de actividades que se proponen desde este Componente. Se recomienda que en otras iniciativas del MGAP se puedan incorporar equipos técnicos de similares características, realizando la previsión de recursos y actividades para la asistencia técnica que contribuya a los procesos de mejora continua y evaluación de los resultados de toda la intervención.

En cuanto a la definición de los objetivos, en particular asociados al Componente 2, se observa que es muy general o amplio en cuanto a cometidos (fortalecimiento de redes a través de capacitación y apoyo a los productores y organizaciones). Se recomienda que la intervención establezca una operacionalización más detallada de este Componente y que se puedan precisar actividades específicas y sus resultados esperados. Por ejemplo, sería bueno que el diseño de la intervención permita responder preguntas como: ¿Qué es una red fortalecida? ¿Con qué actividades se logra? ¿Cómo contribuye el fortalecimiento de las redes a la mayor resiliencia de los productores familiares?

En relación a la focalización y selección de beneficiarios, la intervención cuenta con requisitos de elegibilidad bien definidos (productor familiar registrado) y mecanismos que minimizan el error de alcanzar productores que no deberían ser beneficiarios. Además, la intervención se ha focalizado en una población que no es habitualmente beneficiaria de los programas del MGAP. Sin embargo, se observa que una gran cantidad de los productores ya habían sido beneficiarios de otros programas del Ministerio. Se recomienda revisar los criterios de focalización y de acceso a los programas si la intervención tiene la intención de llegar a los productores más vulnerables dentro del grupo de productores familiares.

### 3.2. Implementación

La evaluación observa que durante la ejecución de la intervención la planificación no ha seguido un proceso continuo sistematizado de revisión, ajuste y re-planificación. Se cuenta con un documento de Manual Operativo, pero este no ha tenido revisiones ni ajustes, a pesar que en la práctica se observan cambios en las líneas de trabajo, sus indicadores y metas. A la vez, la intervención se lleva adelante de forma transversal, articulando personal de distintas áreas y unidades ejecutoras, con el desafío en la coordinación que esto genera. Se recomienda, para futuras intervenciones, establecer mecanismos para la revisión y actualización de los documentos y representar de manera gráfica la estructura organizacional de la intervención. Estas herramientas podrán contribuir a mejorar la gestión a partir de la utilización de documentos comunes para todos los involucrados en la intervención.

La UGP incorpora prácticas innovadoras en cuanto a la gestión para la contratación y evaluación de los técnicos,

pero estas no se encuentran aún sistematizadas como políticas de gestión humana. Se recomienda incorporar un rol de gestión humana que realice la planificación estratégica de los RRHH, su proyección y construcción de políticas y prácticas para la intervención. Este rol puede lograrse con el apoyo de otras oficinas del Ministerio o con un profesional dentro de la UGP. Se sugiere analizar la pertinencia de incluir un modelo de Gestión por Competencias, fortalecer la descripción de cargos y perfiles de competencias previo a la elaboración de TDR, sistematizar en manuales de descripción de cargos y manual de descripción de perfiles de competencias genéricas y específicas.

Los técnicos privados son habilitados a partir de su registro en el Sistema de Registro de Técnicos del MGAP, esto es una innovación y fortaleza para la intervención. A pesar de esto, el sistema no se encuentra totalmente aprovechado en sus capacidades. Se recomienda revisar las potencialidades del Sistema de Registro de Técnicos Privados, y entre otros temas:

- ▶ Reforzar los procesos de inducción y planes de capacitación que permitan transmitir aspectos técnicos asociados a los objetivos estratégicos de la intervención y lo que se espera de cada cargo.
- ▶ Realizar evaluaciones de desempeño de los técnicos privados y mantener registros (historial) en el sistema que permita luego dar de baja o no permitir el acceso de técnicos mal calificados.
- ▶ Analizar la posibilidad de establecer mecanismos asociados al registro que sirvan de incentivo a la inscripción y participación de los técnicos, así como para la mejora continua del desempeño individual.

La multiplicidad de proyectos en los cuales intervienen los técnicos territoriales del MGAP sin dedicación exclusiva a un único programa, más allá del apoyo en las instancias de coordinación establecidas, requiere también una alta capacidad de organización y disciplina del profesional. Se recomienda fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento de tiempos y tareas de un modo más sistemático y oportuno, aprovechando y mejorando las herramientas que la intervención ya ha construido para apoyar los procesos de trabajo con los equipos territoriales.

En cuanto a los canales de comunicación para la difusión de los llamados, es una fortaleza contar con el uso

de la web para la publicación, pero a nivel territorial, la difusión se realiza de forma heterogénea de acuerdo con las posibilidades e iniciativa de los equipos técnicos. Esto puede derivar en que la información que llega a los productores no sea la misma para todos en cada localidad. Se recomienda revisar los procedimientos para la difusión a nivel local que permita asegurar la información mínima que el productor debe conocer sobre los llamados, principalmente en cuanto a los alcances, beneficios, tiempos de ejecución y fondos destinados al apoyo. Se sugiere, por ejemplo, aprovechar los datos personales del Registro de Productores Familiares para una difusión más personalizada.

En relación a los sistemas de información, se reconoce positivamente por parte de la evaluación la integración en la intervención de la oficina de Monitoreo de la UGP. Esta lleva adelante las actividades previstas de seguimiento, enfocadas fundamentalmente en el monitoreo de la ejecución del Componente 1, observando el ciclo de vida de los proyectos, la firma de contratos, desembolsos, informes de avance físico y financiero e informes de cierre. Se recomienda que: i) el seguimiento pueda abarcar también la ejecución de los productos de los Componentes 2 y 3, como del Proyecto en su conjunto; ii) continuar trabajando en la definición y mejora de los indicadores para la medición de la resiliencia, completando información en la MO (fórmulas de cálculo, medios de verificación y periodicidad de medición), e iii) incorporar al conjunto de indicadores de la intervención otros que refuercen la medición del desempeño de la gestión interna y ayuden a identificar mejoras en los procesos.

### 3.3. Desempeño

En primer lugar, cabe destacar que no es posible ser concluyente sobre la eficacia del propósito de la intervención. Los proyectos de los productores beneficiarios se encuentran en ejecución. Hasta el momento ha cerrado únicamente el 3% de los proyectos, y se prevé que los presentados en esta última edición estén culminando a mediados de 2018. Por esta razón, se espera que los efectos de la intervención se puedan observar en los próximos años y sobre todo frente a una situación donde los productores deban afrontar algún evento climático adverso. La evaluación de impacto buscará medir dichos efectos. Ya se ha generado la línea de base, la que supone levantar la segunda ola de datos para fines de 2018 donde se contará ya con el cierre de todos los proyectos prediales. En tal sentido, se sugiere avanzar en la eva-

luación de impacto capitalizando la información y gestionándola como insumo de capital intelectual y gestión del conocimiento para futuras intervenciones.

En cuanto al desempeño a nivel de productos, se observa que aunque la intervención debió realizar una extensión en el plazo de ejecución previsto, al momento de la evaluación se alcanza un nivel de cobertura aproximado al 90% de la población objetivo. Por lo tanto, se estima que en el último cierre parcial del llamado (diciembre 2016) se alcance una cobertura del 100% y se haga efectiva la ejecución total del presupuesto disponible.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)  
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

---

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598-2) 150 int 8001  
[contacto.agev@opp.gub.uy](mailto:contacto.agev@opp.gub.uy)  
[www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev](http://www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev)