

OPP

el futuro en **desarrollo**

# Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)

Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos

## DESARROLLO PRODUCTIVO 2017

➤ *Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)*





# Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)

Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos

## DESARROLLO PRODUCTIVO 2017

➤ *Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)*



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



PRESIDENCIA  
OFICINA DE PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO



**Presidencia de la República**

Tabaré Vázquez  
Presidente

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Álvaro García  
Director

Santiago Soto  
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 realizadas por equipos de evaluadores, integrados por técnicos 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](http://www.opp.gub.uy)

Primera Edición: Mayo de 2018

Diseño: Cuareim

Fotos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Corrección: Belén Panzera

Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2393-7130





# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>➤ Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)</b>	
<b>1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN</b>	<b>12</b>
1.1. Objetivos	12
1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria	13
1.3. Recursos asignados	14
1.4. Estrategia general y servicios de la intervención	14
1.5. Principales aspectos organizacionales	15
<b>2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>17</b>
2.1. Abordaje metodológico	17
<b>3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>18</b>
<b>4. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>23</b>





# INTRODUCCIÓN

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

El presente estudio forma parte de una estrategia de evaluación más amplia, llevada adelante por AGEV-OPP y OPYPA, que incluye una evaluación de impacto de la intervención. Uno de los objetivos centrales de la presente evaluación es brindar insumos para una mejor interpretación de los resultados de la futura evaluación de impacto. De manera complementaria, se realizaron aportes analíticos que son particulares de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en procesos.

Para atender los objetivos de la evaluación se buscó identificar 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?

Si bien la evaluación se basa principalmente en información existente, en esta ocasión, ha sido complementada de manera sustantiva con entrevistas personales y encuestas on-line a técnicos integrantes de la intervención, técnicos privados y beneficiarios de los servicios.

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 presente material es el resumen ejecutivo de la evaluación realizada 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.



# Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)

## Área Programática: Desarrollo Productivo Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca

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 la evaluación de PFIS e incorpora 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 en un formato que facilita su lectura.

La evaluación se centró en el período de ejecución de la intervención que comprendió los últimos 4 años (2014–2017). Este estudio, realizado en el segundo semestre de 2017, forma parte de una estrategia de evaluación más amplia llevada adelante por AGEV–OPP y OPYP, que incluye una evaluación de impacto de la intervención.

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. El mismo fue integrado por Ruy Blanco, Federico Ott, Gabriela Ferreira y Joaquín Cardeillac, con la supervisión técnica de Juan Pablo Móttola y con el apoyo técnico de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYP).

Cabe destacar que la evaluación fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, que brindaron acceso a la información disponible, así como su colaboración activa en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación José Olascuaga, José Taddeo, Cecilia Pombo, Marisol Reumay y demás integrantes de los equipos técnicos de la Dirección General de Desarrollo Rural, así como a Verónica Durán por OPYP.

Las citas textuales extraídas del informe de evaluación se identifican mediante el uso de comillas.

# 1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El llamado a propuestas de Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS) es llevado adelante por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). Las propuestas (individuales, grupales o colectivas) aprobadas son cofinanciadas a través de un apoyo económico no reembolsable que incluye asistencia técnica para la adopción y adaptación de tecnologías, el fortalecimiento institucional y la adopción de medidas que disminuyan la vulnerabilidad al cambio climático<sup>1</sup>.

Los antecedentes inmediatos de la intervención son el Programa de Producción Responsable (PPR), el Proyecto Uruguay Rural (PUR) y el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos o Programa Ganadero (PG).

El llamado consistió en una única convocatoria para la presentación de propuestas que tuvo dos cierres parciales, uno en agosto y otro en octubre de 2014. La ejecución se llevó adelante desde finales de 2014, y a la fecha de realización de la evaluación casi todas las propuestas estaban finalizadas, excepto algunas que se encontraban en proceso de cierre.

## 1.1. Objetivos

A nivel de objetivos de mediano o largo plazo, la intervención se propuso 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.

Para el logro de este objetivo y a partir de la delimitación del alcance de la evaluación, la intervención definió dos objetivos a corto plazo<sup>2</sup>:

i) Productores ganaderos familiares, pequeños y medianos incrementan su productividad y/o reducen costos adoptando tecnologías y/o fortalecimiento grupal, a través de apoyos económicos no reembolsables que cubrirán parcialmente el costo de la adopción de tecnologías.

ii) Productores ganaderos familiares, pequeños y medianos incrementan su resiliencia al cambio climático y mitigan el impacto ambiental negativo de la actividad productiva a través de la mejora en la gestión de los recursos naturales.

De esta manera, la intervención apunta a resolver por un lado, la limitada adopción de nuevas tecnologías productivas y organizacionales, y por otro, la adopción de prácticas y/o medidas tendientes a disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático, que limita o pone en riesgo la sustentabilidad de los sistemas productivos.

Los objetivos a este nivel apuntan a atender la necesidad que la intervención identifica respecto a incentivar y contribuir en la adquisición de herramientas, maquinarias, modelos de gestión, implantación de buenas prácticas, capacitación y apoyo técnico. Esto se enmarca dentro de una propuesta integral que tenga 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.

---

**1** – A efectos de la evaluación de PFIS, únicamente los productores ganaderos serán considerados como beneficiarios de la intervención.

**2** – En las bases del llamado se establece que los objetivos específicos buscan promover la ejecución de propuestas con enfoque integral en el sector de productores/as familiares, pequeños y medianos (no familiares), que permitan: (a) Promover la innovación tecnológica entre los productores/as, en los distintos sistemas productivos; (b) Mejorar las condiciones de sustentabilidad de los productores/as y explotaciones más frágiles; (c) Incentivar la formalización de la población beneficiaria y su inserción competitiva en las cadenas de valor agropecuarias. Promover la adopción de medidas de manejo responsable de los Recursos Naturales (RRNN); (c) Generar mayor capacidad de adaptación y resiliencia a fenómenos climáticos adversos.

**Cuadro 1.** Matriz de Objetivos (MO) para la evaluación.

<b>Objetivos a mediano o largo plazo</b>	Contribuir a incrementar la sostenibilidad económica, social y ambiental de productores familiares, pequeños y medianos, a través de la adopción y adaptación de tecnologías, el fortalecimiento institucional y la adopción de medidas que disminuyan la vulnerabilidad al cambio climático.
<b>Objetivos a corto plazo</b>	Productores familiares, pequeños y medianos incrementan su productividad y/o reducen costos adoptando tecnologías y/o fortalecimiento grupal, a través de apoyos económicos no reembolsables que cubrirán parcialmente el costo de la adopción de tecnologías. Productores ganaderos familiares, pequeños y medianos incrementan su resiliencia al cambio climático y mitigan el impacto ambiental negativo de la actividad productiva, a través de la mejora en la gestión de los recursos naturales.
<b>Productos/Servicios</b>	Productores familiares, pequeños y medianos (no familiares), reciben apoyo financiero no reembolsable y asistencia técnica a través del cofinanciamiento de propuestas.

**Fuente:** Informe de Evaluación DID de PFIS. Elaboración en base a la Matriz de Objetivos de la intervención.

## 1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial de la intervención son todos los productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos (no familiares) de todos los rubros productivos del territorio nacional que constituyen personas físicas estrictamente privadas en las que no exista participación o intervención del Estado.

La DGDR cuantificó en el año 2013 (año previo al lanzamiento de la convocatoria) a las explotaciones familiares registradas en 21.645 y los productores familiares en 23.776. Ello supone una proporción de Productores familiares/explotaciones de 1,1 a 1. Por desconocerse específicamente cuántos productores pequeños y medianos existían en ese momento y a efectos de estimar

su número, se aplicó esta misma proporción bajo el supuesto que esta relación productores/explotaciones se mantiene en todas las categorías poblacionales.

De esta manera, se estableció que la población potencial de PFIS fue de 40.370 productores familiares, pequeños y medianos<sup>3</sup> de todos los rubros productivos, en todo el país.

La población objetivo<sup>4</sup>, tomando en cuenta el alcance de la evaluación, se restringe a los productores (familiares, pequeños y medianos no familiares) con rubro principal de ganadería y con propuestas realizadas en ganadería. Los productores se discriminan según el tipo de la propuesta en la que se participó y su rubro principal de producción.

**Cuadro 2.** Estimación de pequeños y medianos productores en base a explotaciones (2013).

Tipo	Explotaciones	Productores
Productores familiares registrados	21.645*	23.776*
Productores pequeños y medianos	15.122**	16.594***
Total	36.767**	40.370***

**Fuente:** elaboración propia en base a Censo Agropecuario de 2011 y Registro de productores familiares de DGDR de 2013.

\*Datos del Registro de productores familiares de la DGDR, año 2013.

\*\*Cifras del Censo agropecuario de 2011.

\*\*\*Cifras estimadas en base a la proporción de productores/establecimientos valor 1,1.

**3** - Se toma aquí la acepción de "productor familiar" utilizada por la DGDR, la que indica que es productor familiar toda aquella persona inscrita en el Registro de Productor Familiar, al momento del cierre del llamado. Esto incluye tanto a los titulares de los establecimientos como a los miembros de sus familias que se hayan inscrito en el registro.

**4** - Se entiende por población objetivo aquella población que la intervención tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.



A la convocatoria de PFIS se presentaron en total 3.609 productores en propuestas individuales, grupales o colectivas (1.869 productores ganaderos con propuestas ganaderas). Del total, 3.155 productores integraron propuestas que alcanzaban el mínimo requerido de 60 puntos para ser aprobadas (de éstos, 1.557 productores son ganaderos). De las de propuestas aprobadas en el primer cierre se financiaron todas las que lograron el mínimo de puntaje requerido. Por motivos de disponibilidad de recursos en el segundo cierre se financiaron solo las propuestas que superaron los 66 puntos.

El número total de beneficiarios fue de 2.219, de los cuales 1.039 son productores ganaderos con propuestas aprobadas en ganadería.

### 1.3. Recursos asignados

El presupuesto de la intervención se estimó a partir de los gastos realizados y comprometidos hasta el momento de la evaluación que comprenden las inversiones y la asistencia técnica de los técnicos privados. El monto total destinado a la intervención, hasta el 10/01/2018, fue de US\$16.010.264 (\$459.846.802 al dólar promedio entre enero de 2015 y diciembre de 2017). La cifra representa aproximadamente el 30% del presupuesto total de la Unidad Ejecutora (DGDR) y el 1,6% del presupuesto total del agregado de los programas presupuestales vinculados a la intervención.

### 1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

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

#### Problema que da origen a la intervención

El problema de la sustentabilidad de los sistemas productivos agropecuarios familiares, pequeños y medianos (no familiares) es el tema central que se busca abordar desde la DGDR a través de la intervención. El problema comprende tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental. Esto implica ver a las unidades productivas como sistemas que necesitan abordajes integrales y no aspectos particulares enfocados en solo

una de las dimensiones mencionadas. En tal sentido, los antecedentes muestran que factores a distinto nivel (organizacional e individual/predial) inciden para generar entre las explotaciones familiares resultados productivos, económicos, sociales y ambientales inferiores a los posibles en las actuales condiciones<sup>5</sup>. Avanzando en la identificación de factores que explican esas diferencias, otros estudios han identificado factores endógenos (propios de la explotación y el grupo familiar) que inciden potenciando u obstaculizando los procesos de innovación técnica, organizacional y de manejo, orientados a aumentar la sustentabilidad de la producción familiar<sup>6</sup>.

Así planteado, el problema se vincula con la adopción limitada de nuevas tecnologías productivas, innovaciones organizacionales y una escasa adopción de prácticas o medidas tendientes a disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático, que limita o pone en riesgo la sustentabilidad de esos sistemas productivos.

Por lo antes dicho y en el marco del año de la Producción familiar (2014), el llamado de PFIS pretende desde sus bases responder a las necesidades anteriormente desarrolladas, fortaleciendo a estos grupos de productores y productoras en la generación de herramientas que le permitan sustentar los cambios, ya sea en la capacidad de gestión como en la generación de activos que los habiliten a ser sustentables a nivel social, ambiental y económico.

#### Estrategia general

La estrategia planteada por la intervención para atender las necesidades de los sistemas productivos en la adopción de tecnologías y buenas prácticas es el cofinanciamiento de la propuesta (colectiva o individual) de Producción Familiar Integral y Sustentable a través de un apoyo económico no reembolsable y asistencia técnica.

La intervención buscó promover la implementación de propuestas integrales que combinaran tanto los aspectos tecnológico-productivos como de recursos naturales y adaptación al cambio climático. Se priorizaron propuestas de carácter colectivo o asociativo y/o las presentadas por mujeres y/o jóvenes.

Las propuestas fueron elaboradas por Técnicos Privados contactados por los productores o grupo de productores interesados, tomando en cuenta el conocimiento tácito de los mismos y las carencias que ellos perciben como

5 - Dogliotti et al., (2012)

6 - Piñeiro et al., (2009), Piñeiro y Cardeillac (2010)

más importantes. Las mismas fueron evaluadas por Técnicos Territoriales del MGAP seleccionados por su conocimiento en el rubro, por lo general radicados en el mismo departamento de las propuestas que evaluaron. Finalmente, fueron aprobadas en conjunto con el equipo coordinador operativo de la intervención según las especificidades de la fuente de financiamiento (BM y/o BID).

Las propuestas debían de ser grupales en todos los casos, salvo las relativas a Recursos Naturales, que podían ser tanto grupales como individuales. Los grupos debían contar con un mínimo de 5 productores elegibles y tener como mínimo un 70% de productores familiares.<sup>7</sup>

Las propuestas aprobadas comenzaron a ser implementadas durante el primer semestre de 2015.

### Servicios brindados por la intervención

Dentro de cada propuesta se definieron productos a alcanzar. Estos debían contener actividades tendientes a incorporar y/o fortalecer al menos una de las siguientes dimensiones que la DGDR busca promover:

**Innovación tecnológica.** Implica medidas innovadoras en relación al manejo, gestión, desarrollo y mejora de la unidad de producción vinculadas tanto a los recursos y procesos como a los productos obtenidos, orientadas a mejorar la sustentabilidad general de los sistemas productivos, con énfasis en el uso sostenible de los recursos naturales generando mayor adaptación a la variabilidad y al cambio climático y disminución de los riesgos asociados.

**Innovación Organizativa para el fortalecimiento institucional.** Dirigido a la formación y/o consolidación de grupos de productores, a la articulación horizontal y/o vertical de la cadena y/o fortalecimiento del respaldo institucional aumentando el capital social de los beneficiarios.

**Manejo de los Recursos Naturales y medidas de adaptación al Cambio Climático.** Esta área implicó la presentación de propuestas que tuvieran como finalidad facilitar el manejo sostenible de los recursos naturales y aumentar la resiliencia de los sistemas productivos ante la variabilidad ambiental y el cambio climático.<sup>8</sup>

7 - Llamado PFIS; 2014; pp 3

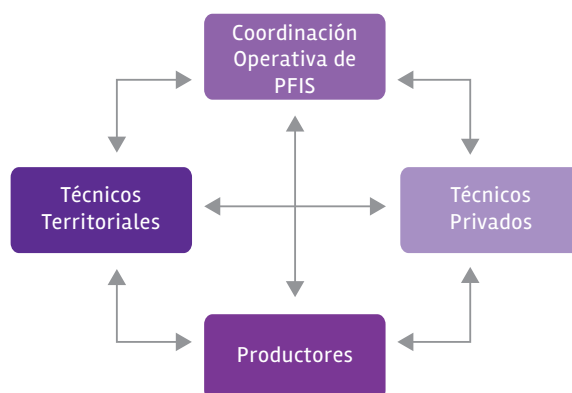
8 - Llamado PFIS; 2014; pp 3

## 1.5. Principales aspectos organizacionales

La intervención se ejecuta desde la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Dentro de la DGDR se asignó un Coordinador General, quien actualmente es el jefe de la División de Gestión y Promoción de Desarrollo Territorial.

En el territorio, son los Técnicos Territoriales (MGAP) quienes llevan a cabo la intervención, actores clave al momento de implementar las políticas del Ministerio y PFIS en particular.

En el siguiente diagrama se presenta un esquema conceptual de los diferentes actores que participan en la intervención.



Las funciones de cada uno de los actores y niveles organizacionales de la intervención se describen a continuación.

### Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)

i) Responsable de la definición de la política pública de desarrollo rural como marco de política; ii) Dispone de fondos para la ejecución de las propuestas a través de dos fuentes de financiamiento (BID, BM); iii) Pone a disposición la estructura funcional y de apoyo administrativo, RRHH, financiero-contable, área de información, seguimiento y evaluación, y comunicaciones.

### División de Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial

Esta División, responsable directa de la coordinación de los Técnicos Territoriales, tiene como principales funciones: i) coordinar el funcionamiento de los Equipos Terri-

toriales de Desarrollo Rural; ii) coordinar la ejecución en el territorio de los programas y políticas de desarrollo rural; iii) promocionar las políticas y herramientas de desarrollo rural de la institucionalidad pública agropecuaria y del MGAP en particular; iv) apoyar el funcionamiento de los espacios de participación y articulación institucional, en particular de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD); v) planificar en coordinación con las distintas unidades de la DGDR las metodologías de divulgación de los programas de desarrollo rural; vi) aportar elementos para la evaluación de los diferentes proyectos realizada por las diferentes divisiones de la DGDR; vi) realizar el seguimiento de los equipos técnicos contratados para la ejecución de proyectos de desarrollo rural.

### **Coordinación Operativa de PFIS**

La Coordinación General de PFIS coincide con la Dirección de la División de Gestión y Promoción de Desarrollo Territorial y es responsable de i) la ejecución operativa de los lineamientos generales vinculados al llamado y ii) la planificación, supervisión y monitoreo del mismo a

través de la información proporcionada por los equipos en territorio.

Para el diseño de las bases del llamado se conformó un equipo de trabajo, luego reducido a pocas personas, que cumplen la función de coordinación operativa. Dentro de sus principales funciones se encuentran i) la coordinación y articulación entre la Coordinación General y los equipos técnicos territoriales y ii) las comunicaciones y consultas para brindar respuesta y criterios centralizados.

### **Equipos Técnicos Territoriales**

Los equipos técnicos territoriales dependen funcionalmente de la División de Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial. Dentro de sus principales funciones se encuentran: i) la ejecución de políticas de desarrollo rural del MGAP, en particular el llamado PFIS, ii) promover políticas y herramientas de desarrollo rural de la institucionalidad pública y del MGAP en particular y iii) realizar el seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural en el territorio.





Es importante mencionar que los Equipos Técnicos en territorio están abocados a distintos llamados y no únicamente al llamado PFIS.

### Técnicos Privados

Los Técnicos Privados son profesionales del área agraria, específicamente ingenieros agrónomos, veterinarios y técnicos agropecuarios registrados en DGDR para tal fin. Su rol en PFIS consiste en brindar asesoramiento a los productores para el diseño, ejecución y cierre de las propuestas.

En territorio interactúan con los Técnicos Territoriales (funcionarios del MGAP) como soporte y nexos con el nivel central el Ministerio.

### Productores

Los productores y/o grupos de productores son los beneficiarios de la intervención y responsables de ejecutar el plan de actividades acordado con la DGDR y documentado en el contrato. Para esto acuerdan con un técnico privado el diseño y la presentación de la propuesta, quien a su vez colabora en la implementación y seguimiento de las acciones y actividades.

## 2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación de PFIS se centró en el período de ejecución de la intervención (2014–2017). La misma se realizó en el marco de una estrategia de evaluación mayor, llevada adelante por AGEV y OPYPA, que incluye una evaluación de impacto<sup>9</sup> (2016–2018) sobre los productores ganaderos de todo el país.

### 2.1. Abordaje Metodológico

Teniendo en cuenta los objetivos de la evaluación, se diseñó un abordaje cuali-cuantitativo para conocer cómo se desarrolló el programa en la práctica, identificando qué factores inciden en la ejecución potenciando o generando limitaciones al logro de los objetivos de la intervención. Para esto se hizo foco en tres dimensiones de análisis que se reflejan en las siguientes preguntas eje de la evaluación:

**1** – ¿Cuáles son los factores (individuales y/o contextuales) que potencian o bloquean la adopción de innovaciones tecnológicas y/o medidas para disminuir la vul-

nerabilidad 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?

Debe aclararse aquí que el llamado PFIS abarcó todos los rubros productivos agropecuarios, mientras que la evaluación delimitó su alcance únicamente a los beneficiarios ganaderos con propuestas ganaderas. Además, hay que considerar que los resultados del estudio comprenden la visión de beneficiarios, Técnicos Territoriales y Técnicos Privados que formaron parte del llamado y no de todos los productores ganaderos familiares, pequeños y medianos del país. Si bien sus opiniones no se agotan en sí mismos, los resultados a los que aquí se llega tampoco se pueden generalizar directamente a todos los productores.

Para dar respuesta a las tres preguntas planteadas se realizaron entrevistas a las autoridades de la DGDR encargadas 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. A su vez, se realizaron dos encuestas

---

**9** – La evaluación de impacto en curso busca medir el efecto de la intervención en un conjunto de variables de resultado sobre los beneficiarios de PFIS que tienen como rubro principal ganadería y han presentado propuestas en ganadería. Este conjunto de productores beneficiarios conforman el grupo de tratamiento. Para medir el impacto, la situación ideal consiste en comparar la dimensión sobre la cual se desea evaluar el impacto del programa –llamada variable de resultado– del participante, luego de la implementación del programa, con la variable de resultado que se hubiera generado en los mismos participantes si el programa no se hubiese implementado. Dicha diferencia se conoce como efecto tratamiento del programa. El problema fundamental para realizar esta tarea radica en que para un mismo productor es imposible observar ambos resultados simultáneamente. El valor de la variable de resultado en los participantes si el programa no se hubiese implementado es un resultado hipotético, conocido como contrafactual.

Ya que el efecto real del programa solo puede ser obtenido comparando el valor observado de la variable de resultado con su contrafactual no observado, el desafío es construir un grupo de individuos no participantes del programa, llamado grupo de control, que sirva de punto de comparación correcto con los beneficiarios y cumpla la función del contrafactual. Tanto la construcción del contrafactual como la elección del grupo de control y de la metodología a utilizar se realiza en función de las características del programa y de los datos disponibles.

online a Técnicos Territoriales y Técnicos Privados de todo el territorio nacional lo que, en conjunción con las entrevistas, brindó un volumen de información sustantivo y la posibilidad de triangulación para los fines propuestos. Por lo tanto, los resultados de la evaluación se desprenden de la información de los seis trabajos de campo mencionados que fueron realizados de manera simultánea entre fines de noviembre y principios de diciembre de 2017.

### 3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil su presentación, los resultados de la evaluación de PFIS serán presentados siguiendo los tres ejes de análisis marco de la evaluación.

**Eje N°1: 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.**

Existe una diversidad de factores que se asocian a los procesos orientados a aumentar la sustentabilidad económica, social y ambiental de la producción familiar (PF), es decir, el objetivo general de la intervención. Muchos de ellos fueron introducidos a la evaluación a través de un exhaustivo relevamiento de antecedentes, en tanto que otros emergieron del relevamiento y análisis realizado y que, o bien no fueron tenidos en cuenta de antemano, o bien constituyen especificaciones más concretas de los elementos discutidos en la bibliografía.

#### Factores económicos

##### 1. Escala o tamaño de la explotación: incentivo a la adopción en el corto plazo y bloqueo intergeneracional

De acuerdo con las opiniones de los técnicos privados que trabajaron asesorando a productores de todo el país, el principal factor de bloqueo a la incorporación de medidas de manejo de RRNN a la innovación tecnológica y organizacional se relaciona con la dimensión económica. Esta dimensión es amplia, por lo que implica la especificación concreta que se detalla a continuación:

En primer lugar, 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 dificulta proyectar a futuro una continuidad intergeneracional y lograr la sustentabilidad.

Por otro lado, 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. Del mismo modo, el incentivo que la escala reducida genera para la innovación tecnológica parece no operar en el caso de las medidas de manejo de RRNN.

##### 2. Trabajo e ingresos extraprediales

Otro factor económico se relaciona con los ingresos y el trabajo extrapredial. 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 en otros (desestímulo a la incorporación de tecnologías o al aumento de la productividad).

Para los productores, tener una ocupación adicional al generar otros ingresos, cumple un rol importante en ciertas etapas de la vida productiva. Es particularmente útil, en especial, en ausencia de otros mecanismos que le permitan al productor familiar acceder a la liquidez necesaria para realizar las innovaciones, mejoras o inversiones requeridas para adoptar medidas de manejo adecuadas. Pero al mismo tiempo, es un factor que puede llevar a descuidar el predio, ya sea por falta de tiempo de trabajo disponible o simplemente por no tener la necesidad de explotarlo del mejor modo posible.

En este sentido, los resultados muestran como, implícitamente, se considera a la innovación tecnológica como una actividad que demanda especialmente recursos o inversiones monetarias, mientras que la adopción de medidas de manejo se ve más condicionada por la disponibilidad de trabajo predial.



## Factores sociales y actitudinales

### 1. Tradicionalismo, aversión al riesgo e individualismo: mujeres y jóvenes como agentes dinamizadores

Más allá de los factores económicos indicados, existe otro conjunto de factores que son identificados con claridad por los técnicos y productores como limitaciones a la innovación tecnológica. Estos factores pueden agruparse dentro de un conjunto que llamaremos “social – actitudinal”.

La incertidumbre acerca de los resultados de la innovación tecnológica adoptada, las costumbres arraigadas y el rechazo al riesgo a la inversión realizada son tres factores endógenos<sup>10</sup> vinculados a la “tradicción en la producción”<sup>11</sup> que caracterizan a los productores y se suman a la vulnerabilidad económica obstaculizando la adopción de tecnologías.

<sup>10</sup> – Piñeiro y Cardeillac (2010)

<sup>11</sup> – Huber, Flury, y Fingerd (2015)

En cuanto a incorporar medidas de manejo de los RRNN, los factores que se suman a la situación de vulnerabilidad económica son de orden actitudinal o social vinculado al tradicionalismo o “conservadurismo” del productor. A su vez, se identifica un nuevo factor: la ausencia de relevo generacional intrafamiliar como bloqueo a procesos orientados a mejorar la capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático y eventos climáticos adversos.

En atención a esto, cabe destacar la importancia de la dinámica familiar como dimensión a abordar para superar los bloqueos a la adopción de innovaciones tecnológicas y medidas de manejo. Así, lograr procesos de apertura a la participación de otros integrantes de la familia sobre la actividad y las decisiones productivas opera como factor de los procesos de adopción de innovaciones y tecnologías, mientras que la posibilidad de proyectar el negocio a largo plazo (de forma intergeneracional) aparece como factor generador de una mayor propensión a adoptar medidas de manejo de RRNN. Parece claro que una parte importante de las tareas, inversiones y adopciones de medidas de manejo que se

realizan en el presente, sólo realizan completamente su valor y se justifican en caso de que el negocio logre trascender el horizonte temporal del responsable actual.

Frente a ese rol de bloqueo generado por la tradición y las costumbres, resulta interesante situar las diferencias de género y particularmente el involucramiento y la participación de la mujer en las decisiones productivas como dinamizador de dinámicas productivas nuevas a impulso de los proyectos del tipo de la intervención que se está analizando.

Otro aspecto que es interesante analizar es cómo los 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. Nuevamente, aquí es posible encontrar un rol muy relevante entre las mujeres y de otros integrantes de las familias al momento de incentivar el trabajo grupal o asociativo.

### **2. Dificultades para trabajar e incorporar el componente de asociatividad e innovación organizacional**

Más allá de estos aspectos comunes en la innovación tecnológica y la incorporación de medidas de manejo, en el caso de las innovaciones organizacionales la nota diferencial se vincula con una falta de conocimiento acerca del asociativismo.

Resulta importante destacar aquí que la dificultad para comprender el componente de asociatividad e innovación organizacional no se reduce a la falta de conocimiento de los productores acerca de lo que es el asociativismo y el rol que puede cumplir, sino que está presente también en la evaluación de los técnicos respecto a la menor importancia que tiene este componente comparado a los otros dos.

Esto también se puede ver en las ideas previas a PFIS que tenían los productores acerca de sus carencias y necesidades a futuro. Mientras la mayoría de los técnicos declaró que existía entre los productores una idea previa más o menos definida sobre lo que irían a plantear al PFIS como innovación tecnológica o medidas de manejo, en el caso del asociativismo el grado de definición previa de los productores acerca de la actividad a realizar resultó ser mucho menor.

En este mismo sentido son las opiniones de los Técnicos Privados acerca de los beneficios de PFIS y de sus componentes a los productores. Ellos entienden que el llamado fue “muy bueno” para que los productores adopten tecnologías, “bastante bueno” para que adopten medidas de manejo orientadas a mitigar y adaptarse a eventos climáticos adversos, pero “bastante menos adecuado” para lograr entre los productores innovaciones organizacionales u otro tipo de acción orientada al asociativismo que pudiera sostenerse en el tiempo.



Finalmente la opinión de los técnicos territoriales es contundente a este respecto. Ellos tienen una valoración positiva sobre la asistencia en las propuestas por parte de los técnicos privados en la promoción de la incorporación de tecnologías, una valoración más ambivalente en el caso de las medidas de manejo de RRNN, y por último una clara opinión negativa del papel de la asistencia técnica en tanto factor que favorece la asociatividad.

### **3. Plazos de ejecución del llamado y lógica de la liquidez: experiencias de los beneficiarios en relación con la planificación en el marco del llamado**

Otro factor recurrente, referido por los productores ganaderos beneficiarios de PFIS como factor de bloqueo (o por lo menos de gran dificultad), está vinculado a la “lógica de la liquidez”<sup>12</sup>. Concretamente, los productores beneficiarios más pequeños refirieron con mucha frecuencia a la dificultad que les representó el tener que “hacer el dinero” (recordemos que es un cofinanciamiento de actividades) en los plazos requeridos por el cronograma del llamado PFIS, que por lo demás les resultó bastante difícil de prever en su ejecución.

El hecho de que el productor tenga que “hacer el dinero” en un momento fijado por el calendario de ejecución del llamado (que resulta difícil conocer de antemano por parte de los productores) empuja a los productores a, por ejemplo, vender animales en momentos que no son adecuados, ya sea por los precios que en ese momento ofrece el mercado o porque en ese momento deshacerse de animales no corresponde con el mejor desarrollo del proceso productivo en el que están, etc.

#### **Eje N°2: Buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de implementación de la intervención identificadas a partir de las percepciones de los involucrados**

##### **A nivel general**

En lo que refiere al proceso general y contemplando la secuencia de todas las actividades, se puede afirmar que es adecuada para alcanzar los objetivos de la intervención.

El proceso de producción del servicio no se encontraba documentado. Existía un documento macro que fue comunicado y de acuerdo con las entrevistas realizadas,

tanto los técnicos como los productores en su mayoría expresaron conocer el proceso del llamado en líneas generales.

##### **Difusión del llamado**

De acuerdo con la perspectiva de algunos productores, la difusión del llamado es de los pocos aspectos del PFIS que podría mejorar ya que la información no llega a todos los productores que debería llegar.

Los productores expresan en general haberse enterado de la existencia de PFIS por algún productor cercano y por intermedio de los técnicos privados de su localidad. La oficina del MGAP territorial en ninguno de los casos fue mencionada como referencia para buscar más información o asesoramiento en lo que respecta al llamado.

##### **Bases del llamado**

En las bases del llamado se describen de forma exhaustiva las características del mismo, lo que los productores evalúan como positivo. Tanto productores como Técnicos Territoriales y Técnicos Privados manifestaron su conformidad con el detalle del llamado contenido en las bases.

En algunos de los casos, las bases fueron presentadas y explicadas a los productores por los técnicos privados lo que contribuyó aún más a su comprensión.

##### **Elaboración de las propuestas**

En las bases del llamado se establecía que los Técnicos Privados debían elaborar un diagnóstico del predio de cada productor y “en función del mismo” diseñar y presentar la propuesta integral y con componentes de sustentabilidad. De las entrevistas realizadas a productores se desprende que ellos mismos sugirieron una idea de las actividades a realizar en función de sus necesidades ya diagnosticadas, y tras una visita al predio del técnico la idea se afinó y ajustó a la mejor recomendación técnica. Pero las actividades ingresadas en la propuesta no surgieron mayormente de lo sugerido por los técnicos privados (como se esperaba), sino a instancias de los propios productores.

##### **Capacitaciones a productores**

Se pudo constatar que algunas instancias de capacitación se brindaron a destiempo de acuerdo con las necesidades de los productores. En lo que respecta a la formación específica sobre innovaciones o técnicas para el cuidado de recursos naturales por ejemplo, algunas se ejecutaron luego de ser aprobadas las propuestas en el marco de las actividades grupales. Esto implicó que

<sup>12</sup> – Molina, C.; Alvarez, J. (2009)



en algunas propuestas debieron hacerse ajustes en los presupuestos o medidas a implementar puesto que las capacitaciones no se habían realizado al momento de llevar adelante las actividades que las requerían.

### Actividades grupales

En lo que respecta a las actividades grupales, se concretaron de forma dispar de acuerdo con las características de cada grupo y las competencias de cada técnico para promover cambios que motiven mayor asociatividad.

### Monitoreo y evaluación de las propuestas

Dentro del vínculo triangulado en el territorio de Técnicos Privados – Técnicos Territoriales y Productores, el vínculo entre estos dos últimos es de todos el más débil, por lo que se muestra como una lección aprendida la necesidad de profundizar sobre el mismo.

El Técnico Territorial es percibido con un rol más asociado al control que a la promoción de las propuestas en el territorio, como se define en sus principales funciones.

### Eje N°3: Efectos no previstos (deseados o no deseados) que se identifican entre los productores ganaderos beneficiarios de PFIS.

#### Extensión entre productores

Un factor emergente del trabajo de campo en este sentido fue la constatación de la realización de “extensión” de manera espontánea entre productores en sus propios predios, que ha dado buenos resultados desbloqueando, a través de la confianza entre pares y la experiencia percibida en el terreno, algunos de los aspectos de la producción tradicionalista. La existencia de productores

innovadores que por razones de vecindad (entre otros) han mostrado e inducido a productores más tradicionalistas sobre los beneficios de la introducción de tecnología y buenas prácticas en el manejo de RRNN, se reveló como un factor dinamizador presente entre los productores ganaderos.

#### No sólo la sucesión es recambio generacional

Para finalizar este análisis, es importante destacar otro factor emergente relacionado al bloqueo del recambio intergeneracional, o más específicamente a la barrera de entrada a la producción ganadera familiar y a los beneficios que esto implica al momento de recibir los beneficios de los proyectos o llamados de DGDR.

Algunas de las características necesarias para poder ser reconocido como productor familiar es vivir en el predio o a menos de 50 km del mismo y que el ingreso mayor de la familia sea el obtenido del propio predio. Esto implica que familias que están ingresando ahora a la producción agropecuaria difícilmente puedan acceder a los beneficios diferenciales que brinda la DGDR a productores familiares puesto que sus ingresos principales difícilmente provengan de un establecimiento que están creando, ya que tener ingresos extraprediales es condición cuasi necesaria para poder realizar las mejoras o inversiones iniciales para comenzar sus actividades.

En el mismo sentido, es de esperar que productores o familias que recién se inician en sus actividades no tengan su residencia en el predio. Estos aspectos se muestran entonces como una barrera de acceso a la producción agropecuaria, por lo menos en el sentido del acceso a los beneficios a productores familiares.



## 4. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, se presenta en primer lugar una conclusión general. Luego se presentan las demás conclusiones y recomendaciones siguiendo los tres ejes que guiaron el análisis de toda la evaluación.

### Conclusión general

En términos generales, la intervención PFIS ha sido valorada de manera positiva o muy positiva tanto por los productores beneficiarios como por técnicos privados y territoriales.

El llamado es valorado como una herramienta de presencia del MGAP en el territorio que brinda a sus beneficiarios (al igual que otros proyectos y programas anteriores) la posibilidad de mejorar en diferentes aspectos vinculados al incremento de la sustentabilidad económica, social y ambiental.

Asimismo, las valoraciones y aportes de los tres componentes de la intervención han tenido matices, así como diferentes aspectos en la implementación que se resumen a continuación.

**Eje N°1: 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.**

Los principales obstáculos de la adopción tecnológica y de medidas de manejo según técnicos y productores son de carácter económico.

Entre ellos se destaca el tamaño de la explotación, aunque su incidencia es ambivalente: a) Un tamaño mínimo funciona como incentivo a la innovación para superar problemas de rentabilidad y tener una superficie mayor genera menos incentivos a incorporar mejoras, invertir en tecnología y asumir el riesgo que se percibe asociado a los cambios; b) Tener una escala muy pequeña genera un bloqueo a los procesos de sucesión y por su interme-

dio, un bloqueo a los procesos de innovación y adopción de medidas de manejo.

En este sentido, se realizan dos recomendaciones a la intervención. En primer lugar, incluir en el diseño de la intervención elementos que permitan focalizar mejor en función del tamaño de la explotación. En segundo lugar, fomentar desde la intervención la participación de más de un integrante de la familia, particularmente de más de una generación, con actividades específicas asociadas a cada uno.

Otro factor de bloqueo económico tiene que ver con la condición de tenencia de la tierra. La inseguridad derivada de ciertas formas de tenencia (especialmente en el caso de ocupantes) disminuye la propensión a invertir en innovación y mejoras, al tiempo que mina las posibilidades de encauzar procesos sucesorios que habiliten una proyección intergeneracional del negocio.

Un tercer factor de bloqueo analizado es el trabajo y los ingresos extraprediales. El análisis realizado permite comprender que los ingresos juegan un papel facilitador de procesos de inversión aunque puede disminuir la motivación a cambiar o innovar. El trabajo extrapredial potencia en la medida en que suma ingresos y limita o bloquea al restar capacidad de trabajo predial. A su vez, la disponibilidad de ingresos extraprediales parece impactar más directamente sobre las innovaciones tecnológicas mientras que el bloqueo generado por el trabajo extrapredial impacta mayormente sobre la adopción (o no adopción) de medidas de manejo de RRNN.

Un conjunto de factores mencionados recurrentemente por los productores y técnicos como obstáculos a la innovación tecnológica, organizacional y de manejo, tiene que ver con aspectos actitudinales y sociales.

Específicamente, se trata de factores asociados a la tradición en la producción: costumbres arraigadas, individualismo, incertidumbre respecto a los resultados del cambio y aversión al riesgo. Al mismo tiempo, se recabó evidencia respecto de la importancia del rol de las mujeres y otros integrantes de la familia como dinamizadores que permiten superar o mitigar el efecto de esos bloqueos. Se recomienda, en este sentido, incluir en el diseño y en el proceso de implementación de la intervención mecanismos que propicien la participación de otros integrantes de la familia en las actividades productivas y en las propuestas de cambio. Particularmente, se recomienda propiciar la realización de actividades que incluyan a las mujeres y fomenten su involucra-

miento en las propuestas de innovación, adopción de medidas de manejo y asociatividad.

Otro factor de bloqueo de los procesos de innovación tecnológica, organizacional o de medidas de manejo, especialmente cuando los cambios implican una inversión importante de mediano y largo plazo, es la ausencia de un proyecto sucesorio claro. La recomendación en este sentido es impulsar la realización de actividades y la creación de mecanismos que contribuyan a instalar el tema del relevo generacional entre los productores familiares. Adicionalmente, se recomienda generar espacios de asesoramiento para los productores y sus familias, en relación a las alternativas legales y procedimientos formales que implica la sucesión y el relevo. En los casos en que no haya voluntad de relevo intergeneracional intrafamiliar, se recomienda 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.

Finalmente, se concluye que la dificultad para comprender el componente de asociatividad e innovación organizacional de PFIS no comienza en la falta de conocimiento de los productores acerca de lo que es el asociativismo y el rol que puede cumplir, sino que está presente también en la evaluación de los técnicos privados respecto a la importancia que tiene este componente comparado a los otros dos. Existe por parte de estos técnicos: una valoración positiva del papel de PFIS promoviendo la incorporación de tecnologías, una valoración más ambivalente en el caso de las medidas de manejo de RRNN y una clara opinión negativa del papel de la asistencia técnica en tanto factor que favorece la asociatividad. Se recomienda focalizar acciones para fortalecer el componente de asociativismo e innovación organizacional a nivel de Técnicos Privados, de modo que potencie el resto de los componentes, cuyo funcionamiento y finalidad parece estar bastante más claro y extendido entre todas las partes que participan en su desarrollo. Como oportunidad en este sentido, se destaca que este fortalecimiento del componente de asociatividad es un aspecto demandado por los técnicos privados encuestados.

### **Eje N°2: Buenas prácticas y lecciones aprendidas del proceso de implementación de la intervención identificadas a partir de las percepciones de los involucrados**

A nivel general, se concluye que el proceso de implementación del llamado PFIS, contemplando toda la se-

cuencia de actividades que implica, es adecuado para alcanzar los objetivos de la intervención. No obstante, existen diferentes aspectos que presentan oportunidades de mejora y que se detallan a continuación.

La difusión del llamado y comunicación de las bases tuvo oportunidades de mejora a nivel local donde, en ocasiones, los productores se enteraban por canales informales en diferentes ámbitos de interacción social pero no por parte de autoridades del MGAP. En este sentido, se recomienda en primer lugar, profundizar los mecanismos o procedimientos centralizados para asegurar que se cumplan determinadas actividades de difusión de manera homogénea a nivel de los diferentes territorios y, en segundo lugar, elaborar un plan de comunicación asociado a mapa de actores, así como disponer de las herramientas para asegurar que se cumpla su ejecución a nivel local.

Desde la unidad responsable de la intervención no se establecieron acciones para la difusión de los estándares de calidad para las propuestas, instructivos o procedimientos para asegurar determinada estandarización de las comunicaciones sin perder las particularidades locales. Sería importante profundizar en Planes de Comunicación asociados a la intervención donde se definan destinatarios (de la información), medios adecuados, documentos, responsables y plazos.

La elaboración de las propuestas en base a un diagnóstico integral y el acompañamiento a los productores fue en ocasiones distinto a lo requerido en el diseño de las bases. Es importante profundizar en las herramientas y procedimientos para el diseño del diagnóstico, asesoramiento técnico y acompañamiento de los productores. En ese sentido, se muestra necesario disponer de herramientas que faciliten a los técnicos territoriales y a nivel central controlar su cumplimiento.

En función del análisis entre el vínculo de los tres actores principales en territorio, Técnicos Territoriales – Técnicos Privados – productores, existe una fortaleza en la interrelación entre los Técnicos (territoriales y privados), existiendo un vínculo más débil entre técnico territorial – productor en algunas fases clave de la propuesta, fundamentalmente en la etapa de diagnóstico o seguimiento. Se recomienda reforzar los equipos territoriales en instancias clave del proceso, por ejemplo en el lanzamiento del llamado o supervisión técnica durante el diseño de la propuesta. Se recomienda también canalizar a través de la conformación de un comité especial (con técnicos que ya existen en la estructura)



que promuevan un vínculo más estrecho entre MGAP y productores con un énfasis social. Finalmente, se recomienda evaluar diferentes modalidades de comunicación o vínculo entre los técnicos territoriales y los productores para realizar seguimientos intermedios que no requieren de forma obligada la presencia en el predio pero generan mayor cercanía.

Algunas instancias de capacitación a productores se brindaron a destiempo de acuerdo con sus necesidades, propuestas y actividades previstas. Por ejemplo, las capacitaciones respecto a la formación específica sobre innovaciones o técnicas para el cuidado de recursos naturales se ejecutaron, en algunos casos, luego de ser aprobadas las propuestas en el marco de las actividades grupales. Esto implicó que en algunas propuestas debieron hacerse ajustes en los presupuestos o en las medidas a implementar. Se sugiere planificar actividades de capacitación centralizadas, enfocadas a los diferentes actores que participan en la ejecución de PFIS de acuerdo con necesidades más concretas. Por ejemplo, la capacitación general en sustentabilidad y recursos naturales y capacitaciones específicas en las tendencias de innovaciones tecnológicas. Esto implica elaborar un Plan de Capacitación centralizado que acompañe la planificación de la intervención.

Si bien en general las actividades grupales funcionaron de manera adecuada, se pudo observar que algunas se concretaron de forma dispar. En esto pudieron influir tanto las características de cada grupo y sus integrantes como las competencias de cada técnico para promover cambios que motiven mayor asociatividad. En este sentido se hacen tres recomendaciones: i) incluir en los requerimientos de las propuestas un plan de gestión del cambio orientado a generar mayor asociatividad, permitiendo al técnico privado solicitar apoyo adicional en caso que no cuente con las competencias necesarias, ii) incluir indicadores que permitan medir el nivel de asociatividad que generó PFIS u otras intervenciones que se desarrollen a futuro, y iii) analizar la posibilidad de incluir un equipo móvil de técnicos sociales que colaboren con los técnicos privados en actividades de gestión del cambio que mejoren el funcionamiento de los grupos y la asociatividad, y trazar planes y objetivos a largo plazo.

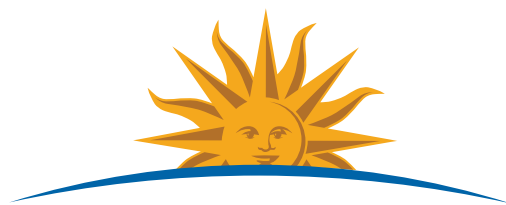
Tanto técnicos como productores resaltaron las dificultades derivadas de una planificación de actividades adecuada a los ciclos biológicos característicos de la producción agropecuaria y una ejecución que se dilata en el tiempo producto de las lógicas propias de la administración. La consecuencia es una descoordinación que

genera, o bien actividades realizadas en las fechas adecuadas a los ciclos productivos pero que no son reconocidas luego por la intervención (lo cual tiene un costo importante para los productores y los desincentiva), o bien actividades que se realizan en un momento productivamente impropio para lograr ser reconocidas por la intervención (lo cual también suponen una ineficiencia y un costo para el productor y un factor de desestimulo). Se recomienda que se promueva la generación de mecanismos que permitan acompasar los tiempos productivos y los administrativos.

### **Eje N°3: Efectos no previstos (deseados o no deseados) que se identifican entre los productores ganaderos beneficiarios de PFIS.**

La realización de “extensión” de manera espontánea entre productores en sus propios predios ha dado buenos resultados, desbloqueando procesos productivos tradicionalistas a través de la confianza entre pares y la experiencia percibida en el terreno. Se recomienda la profundización de prácticas de extensión ya existentes para que productores innovadores puedan exponer las ventajas de las innovaciones a productores más tradicionalistas a lo largo de todo el proceso productivo, donde puedan ver de primera mano la implementación y resultados de tecnologías y/o procesos productivos. Esto se muestra como factor complementario a las capacitaciones brindadas donde los productores conocen y se familiarizan con las tecnologías y prácticas de manejo pero no logran dar ese salto a la incorporación definitiva de las mismas.

Otro factor emergente fue la existencia de una barrera o bloqueo de acceso a la producción familiar a productores que están ingresando ahora a la producción agropecuaria 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 es de esperar que como recién iniciados en sus actividades no tengan su residencia en el predio. Esto limita su acceso a los beneficios brindados por la DGDR en un momento donde la incorporación de tecnología, buenas prácticas de manejo y asociatividad son de suma importancia. Se recomienda revisar los criterios de focalización a fin de poder atender las necesidades específicas de estos nuevos productores y que los mismos puedan recibir los cofinanciamientos en condiciones similares a las de los productores familiares.



PRESIDENCIA  
OFICINA DE PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO





Dirección de Gestión y Evaluación  
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 – Piso 5  
Montevideo – Uruguay  
Tel.(+598-2)150 – int. 8001 – contacto.agev@opp.gub.uy  
[www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

Mayo 2018