

Primera evaluación del Programa de Desarrollo Productivo Rural

Verónica Durán¹

Emilio Aguirre²

Juan Baraldo³

Dario Fuletti⁴

Elisa Hernández⁵

Este artículo presenta los resultados de la evaluación de impacto de los primeros cuatro llamados a productores y los principales hallazgos de la evaluación de resultados del llamado dirigido a organizaciones del Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR), implementado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). Se encontró evidencia de que el PDPR logró impactos productivos positivos sobre la productividad ganadera (de bovinos y ovinos) y lechera de los beneficiarios en algunos de sus llamados. Particularmente, el llamado lechero tuvo un efecto positivo en la productividad, medida en litros de leche por hectárea, y en el stock lechero. También, el llamado Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS), tanto en ganadería como en lechería, causó impactos favorables. Finalmente, con respecto al llamado a organizaciones, la mayoría de los directivos, técnicos y socios entrevistados transmitieron una percepción positiva de la intervención y avances en varias de las dimensiones de fortalecimiento institucional, con mayor destaque en la mejora de los procesos socio organizativos internos⁶.

1. Introducción y Antecedentes

La presente evaluación forma parte del interés del MGAP por conocer los resultados y efectos de las intervenciones de política que lleva adelante el ministerio. En este contexto, la evaluación del Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR) constituye un hito de gran relevancia, porque es la primera aproximación que el MGAP realiza a la identificación del impacto de un programa tan amplio como el PDPR sobre los principales objetivos de largo plazo, en particular el aumento de la productividad física de los productores beneficiarios⁷

La pregunta de evaluación que se quiere responder es: ¿en qué medida las inversiones, asistencia técnica y capacitación brindados a productores y organizaciones rurales por parte del PDPR contribuyeron a incrementar la productividad de los beneficiarios lecheros y ganaderos de carne y lana?

¹Ec. Coordinadora del Área de Evaluación de Impacto en OPYPA, vduran@mgap.gub.uy

²Ec. Especialista en evaluación de impacto en OPYPA, emaguirre@mgap.gub.uy

³Ec. Especialista en evaluación de impacto en OPYPA, jbaraldo@mgap.gub.uy

⁴Ec. Especialista en evaluación de impacto en OPYPA, dfuletti@mgap.gub.uy

⁵Ec. Consultora contratada por FAO, especialista en Evaluación de Políticas, mhernandez@mgap.gub.uy

⁶Un reporte más exhaustivo puede verse en el sitio de internet del MGAP/OPYPA: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/publicaciones/estudios/otros-estudios>

⁷Este artículo consiste en la versión resumida del informe de evaluación del programa, que puede encontrarse en la web.

Además de estimar cuantitativamente el impacto sobre ciertos grupos de beneficiarios, el estudio completo incluye hallazgos de análisis cualitativos que ayudan a entender algunos de los mecanismos causales, al tiempo que se intenta identificar un conjunto de lecciones aprendidas y sugerencias para la formulación de futuras intervenciones, en particular el diseño de la segunda fase del Programa (PDPR2).

Tanto a nivel mundial como en América Latina se ha realizado una cantidad relativamente reducida de evaluaciones de impacto de intervenciones agropecuarias hasta el momento [IEG-BM (2011), López, Salazar y De Salvo (2017)].

Para Uruguay, Maffioli y López (2008) analizaron la efectividad del Proyecto Piloto Ganadero (implementado entre 2001 y 2003) sobre la eficiencia de los productores ganaderos. Los autores encontraron que la intervención tuvo un impacto positivo en la adopción de prácticas de gestión del establecimiento, pero no tuvo un impacto significativo en la productividad; aunque sí encontraron efectos positivos en la productividad cuando el análisis se restringió a la sub muestra de productores especializados en la cría vacuna.

Adicionalmente, Maffioli y Mullally (2015) evaluaron el Plan de Apoyo a la Cría Vacuna (PACV) del Programa Ganadero (PG) del MGAP, una intervención implementada entre 2009 y 2010 que promovió la adopción de prácticas intensivas de manejo por parte de productores ganaderos pequeños y medianos, mediante inversiones, asistencia técnica y capacitación. El principal hallazgo es que el programa tuvo un impacto positivo en la producción de terneros y en las ventas netas, aunque los efectos económicos fueron modestos.

Finalmente, el Área de Evaluación de Políticas de OPYPA-MGAP en conjunto con la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Programación y Presupuesto (OPP) evaluaron el impacto del programa Agua para la Producción Animal (APA), para productores lecheros⁸. Con los datos de las declaraciones juradas de DICOSE entre 2009 y 2015 y la información administrativa del proyecto, se encontró que la intervención causó un aumento de la producción total de leche y de la productividad de los establecimientos beneficiarios, medida en litros por unidad de factor (hectárea, vaca masa, vaca en ordeño).

El resto de este documento se estructura en 6 secciones: en la 2 se describe brevemente la intervención; en la 3 y en la 4, se presenta el diseño de la evaluación y la estrategia de identificación del efecto de la intervención; en la 5 se presentan los resultados de las evaluaciones de impacto y en la 6 se comentan los principales hallazgos del llamado a organizaciones rurales PFI. Por último, en la sección 7, se discuten las conclusiones y las implicancias de política.

⁸Aguirre et al (2017).

2. Descripción de la Intervención

El PDPR tiene como objetivo principal “mejorar los ingresos de productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos, buscando incrementar su productividad a través de la adopción y la adaptación de tecnologías, y del fortalecimiento institucional”. La intervención apunta, así, a mejorar las condiciones de vida de los productores y sus familias y a atender el creciente desarraigo de estas familias del medio rural, atacando una de las causas del problema: la escasa adopción de tecnologías. El ámbito de acción geográfico de la intervención es la totalidad del territorio nacional y su ejecución cubre un período de casi seis años, entre 2013 y 2018. El Programa fue diseñado en dos componentes, definidos de la siguiente manera:

Componente 1: Apoyos productivos.

Brindó subsidios parciales a productores agropecuarios familiares, pequeños y medianos, para la adopción de tecnologías y promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas, destinadas a la mejora de la producción agropecuaria de sus establecimientos. Esto se tradujo en planes de gestión presentados por grupos de productores, con asesoramiento de técnicos privados, habilitados para tal propósito por la DGDR.

Componente 2: Fortalecimiento institucional.

Buscó contribuir a fortalecer la capacidad institucional de la DGDR y de las organizaciones rurales, para facilitar la instrumentación de la política de Desarrollo Rural Territorial (DRT) en el país. Dentro de este componente se realizó una convocatoria a organizaciones rurales a presentar “Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable” (PFI). El PFI implementó un conjunto de actividades orientadas a la promoción y fortalecimiento de organizaciones del medio rural, buscando mejorar sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo rural sustentable, apoyando la integración a la organización de productores, trabajadores y otros pobladores rurales.

Interesa notar que el PDPR no fue el primer ni el único programa del MGAP que buscó atender la problemática de sostenibilidad de los productores familiares, pequeños y medianos. Durante varios años, antes de la implementación del PDPR, se ejecutaron diversas intervenciones, con similares objetivos y población potencial⁹. En este contexto, buena parte de los productores que recibieron el tratamiento del PDPR recibió también alguno de dichos apoyos previos. Para evitar sesgos y poder aislar los efectos del Programa respecto a estas otras intervenciones, se logró ubicar en las bases de datos a los productores que recibieron algunos de estos apoyos previos y se tomaron en cuenta en los análisis econométricos, para aislar el efecto del PDPR.

⁹El Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER), el Proyecto Uruguay Rural (PUR), el Proyecto de Producción Responsable (PPR), el Programa Ganadero (PG), entre otros.

Además, cuando comenzó la ejecución del PDPR, el MGAP implementó dos intervenciones dirigidas a la misma población potencial, con objetivos similares o complementarios al del PDPR, financiadas con otras fuentes: el llamado Agua para la Producción Animal (APA) y el Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC)¹⁰. Muchos de los beneficiarios del PDPR también fueron beneficiarios de estas dos intervenciones. En la presente evaluación se logró aislar el efecto del PDPR respecto al de APA y el del GFCC, dado que se identificaron a las unidades productivas que participaron de estos dos programas y se tomaron en cuenta para construir el grupo de control.

Casi todos los llamados que integran el PDPR fueron co-financiados por el préstamo BID y el Programa DACC-BM. La modalidad de intervención y la implementación de ambos programas fueron muy similares y se presentaron a los productores como una única intervención, con el objetivo de aumentar la productividad, mejorar los ingresos y fortalecer la resiliencia de las unidades productivas familiares, pequeñas y medianas. Como resultado, 80% de los beneficiarios del PDPR fueron, también, beneficiarios del DACC. Así, la presente evaluación analiza los efectos de la intervención globalmente considerada, incluyendo tanto el financiamiento del BID como el del BM.

El componente 1 del PDPR se implementó mediante sucesivos llamados. La mayoría estaba orientado a un rubro productivo específico, con la excepción de algunos que fueron multi-rubro (como por ejemplo: Producción Familiar Integral y Sustentable –PFIS-). El Cuadro 1 resume los principales indicadores de las intervenciones dirigidas a productores.

Cuadro 1: Intervenciones del PDPR dirigidas a productores (incluye financiamiento PDPR y DACC).

Convocatoria	Cantidad de Beneficios	Monto de apoyo a productores aprobado (US\$)	Años de ejecución
Planes de Gestión para la Producción Ovina (Plan Ovino)	1.020	4.061.329	2013-2014
Inclusión de bosques en sistemas de producción agropecuarios (Programa Agroforestal)	263	1.096.731	2014-2015
Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la Producción Lechera (Llamado Lechero)	864	7.398.792	2014-2015
Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)	2.216	16.023.466	2015-2017
Cadenas de valor y Producción Familiar	191	705.274	2016-2017
Más Valor a la Producción Ovina	446	1.786.540	2017-2018
Más Ganadería	1.132	3.970.802	2017-2018
TOTAL	6.132	35.042.934	

¹⁰El llamado APA otorgó 1.894 beneficios a productores ganaderos y lecheros, entre 2011 y 2013. El proyecto GFCC otorgó 1.140 beneficios a productores ganaderos (de carne vacuna y ovinos) entre julio de 2013 y diciembre de 2015, por lo que la ejecución fue simultánea a varios llamados del PDPR.

3. *Diseño de la Evaluación de Impacto*

El objetivo de esta evaluación consiste en estimar el efecto causal¹¹ del apoyo otorgado por el PDPR a productores familiares, pequeños y medianos lecheros y ganaderos de carne y lana, beneficiarios de los primeros llamados, sobre su nivel de producción y algunas medidas de su productividad parcial¹².

Cabe marcar que un riesgo importante de realizar en 2018 una evaluación de impacto del PDPR en su conjunto es que puede considerarse prematura, ya que una parte no despreciable de los beneficios se otorgaron en los últimos 24 meses, de modo que, a la fecha de este informe, muchos beneficiarios todavía no habían terminado de ejecutar los proyectos. Así las cosas, no es de esperar que todas las inversiones y los cambios buscados en el comportamiento de los productores (en particular la adopción de prácticas tecnológicas) hayan podido completarse y no es razonable intentar estimar efectos productivos, que usualmente tienen tiempos de maduración más prolongados.

Por ese motivo, esta evaluación se centra en los beneficiarios de los primeros cuatro llamados del PDPR, considerados cronológicamente: Plan Ovino, Llamado Agroforestal, Llamado Lechero y Producción Familiar, Integral, Sustentable (ganaderos de carne y lana y lecheros). En conjunto, estos cuatro llamados representan 71% de la cantidad total de beneficios otorgados por el Programa, 79% del monto total del subsidio aprobado para los productores y 86% del total del monto de asistencia técnica aprobada en todo el PDPR. Además, se evaluó el PFI en forma cualitativa debido a las características del llamado y a la falta de información cuantitativa.

La información que se utilizó para realizar la evaluación proviene de la combinación e integración de diversas bases de datos administrativos que estaban disponibles en el MGAP, pero, hasta el momento no habían sido integradas ni utilizadas para estos fines.

Como en toda evaluación de impacto, la elección de la metodología y la construcción del contrafactual son fundamentales para la correcta identificación del impacto del tratamiento y deben realizarse en función de las características del Programa y de los datos disponibles.

A efectos de esta evaluación, se consideró como grupo de tratamiento a aquellos productores titulares de DICOSES (propietarios de ganado bovino de carne o leche y/u ovino) que firmaron los correspondientes contratos con el BID y/o el BM para recibir el apoyo del Programa en los siguientes llamados: Planes de Gestión para la Producción Ovina (Plan Ovino), Inclusión de bosques en sistemas de producción agropecuarios (Llamado Agroforestal), Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la Producción Lechera (Llamado Lechero) y Llamado para la Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS -ganaderos y lecheros-).

¹¹El Ver Durán et al (2016) para una presentación de las técnicas.

¹²Unidad de producto por unidad de factor (por ej. kilos de carne por hectárea, litros de leche por hectárea, etc.).

Por otra parte, los candidatos a integrar el grupo de control son productores titulares de DICOSES con ganado bovino, ovino y lechero que, aunque cumplen con los requisitos de la población potencial, no fueron beneficiarios del Programa.

De acuerdo a las bases del Programa, se consideraron candidatos a controles aquellos DICOSES que en el año base 2012 explotaban una superficie de hasta 1.250 há equivalentes CONEAT o que tenían menos de 1.000 unidades ganaderas si eran productores ganaderos (ovinos y bovinos). En el caso de los productores lecheros, las condiciones para postularse al Programa fueron que el tamaño de la explotación fuera de hasta 400 hectáreas o que la cantidad total de vacas masa (secas y en ordeño) fuera menor a 300, de modo que esas son las restricciones que definen al potencial grupo de control.

4. Estrategia de Identificación

Para la identificación del impacto se combinó la metodología de Dobles Diferencias (DD) en combinación con el método de Entropy Balance (EB). La metodología DD compara la variable de resultados en los tratados y los no tratados, en dos momentos del tiempo: antes de ser implementado el programa y luego de un lapso donde se espera que hayan madurado los efectos del programa. Esta técnica permite corregir el sesgo de autoselección por características inobservables, como la motivación, ambición y pautas culturales, siempre que estas sean invariantes en el tiempo. En tanto, el método EB consiste en la estimación de ponderadores para las observaciones del grupo control, con el objetivo de emparejar la distribución de las características observables de los dos grupos (tratados y controles).

Siguiendo la estrategia propuesta por Imbens (2014) se procedió en tres etapas. En la primera, se analizó el balance en la distribución de observables, entre el grupo de tratamiento y de control. Para ello, se construyó un grupo de control al grupo de tratamiento definiendo a priori los momentos entre ambos grupos a emparejar (media y varianza de variables deseadas ¹³), y empleando el algoritmo de EB. En la segunda etapa se realizó un test de falsificación. Para ello se estimó el efecto causal del tratamiento en un período previo al programa (el que debería ser nulo). Si el efecto es próximo a cero y no significativo, se puede interpretar como evidencia que soporta el supuesto de selección en observables. En caso de encontrar evidencia de un efecto significativo, la estrategia de identificación no es plausible, ya que tratados y controles continúan siendo diferentes antes del tratamiento, pese al emparejamiento. Finalmente, en la tercera fase se estima el impacto usando un modelo de regresión lineal utilizando los ponderadores obtenidos por EB.

¹³Variables utilizadas (correspondientes a 2012): carga por ha, CONEAT promedio, relación lanar-vacuno, stock de vacas de cría, superficie explotada, área mejorada, área con montes artificiales, producción de carne por ha. La especificación completa puede consultarse en la web.

5. Resultados

A continuación se presentan los principales resultados de la evaluación de impacto para cada uno de los llamados considerados. Se realizó el análisis para el total de la población objetivo específica de cada uno de los llamados y también para una sub muestra: los “nuevos beneficiarios”, es decir, aquellos que no habían recibido previamente otros apoyos del MGAP (PPR, PG, APA y GFCC).

5.1. Plan Ovino

El Plan Ovino fue el primer llamado a productores implementado por el PDPR, lanzado en junio de 2012. La intervención estaba orientada a la adopción de tecnologías, favoreciendo la asociatividad y el fortalecimiento institucional, para superar restricciones de escala en la producción ovina. Los productores fueron convocados a presentar planes de gestión en forma grupal (como mínimo cinco productores, autorizándose que participaran productores medianos o pequeños no familiares hasta 30% del grupo). Estas características del llamado se repitieron en los llamados posteriores del PDPR, en particular los que se analizan en esta evaluación.

Entre las inversiones que financió el Programa se destacan los montes de abrigo y sombra, la instalación de verdeos para forraje de invierno, los materiales e insumos que se requieren para la aplicación de diversas tecnologías y la asistencia técnica para la adopción de las mismas. Cabe señalar que, como mecanismo tendiente a consolidar el impacto productivo del Plan Ovino, podía ser considerado como costo elegible la retención de hasta 15% de las borregas de 2 dientes (inclusive) en condiciones aptas de encarnerar, adicional a su reposición anual del 20%, por lo que se esperaba que el incremento en el stock de hembras fuera un resultado intermedio de la intervención.

El llamado recibió 1.356 productores postulantes y aprobó 1.020 beneficios. Luego de aplicados los filtros mencionados en la Sección 3 a las bases de datos disponibles, el grupo de tratados que fue considerado para la evaluación se integra por 643 beneficiarios y el de controles por 18.485 productores.

El análisis realizado no permite identificar un impacto positivo significativo del Plan Ovino sobre los principales objetivos de la intervención: el stock ovino y la dotación de hembras, tanto si se considera al conjunto de beneficiarios como a la sub-población que no recibió otros apoyos del MGAP.

Dado que buena parte de las inversiones financiadas por el Programa podrían favorecer tanto a la producción ovina como a la bovina, se estimó también el impacto de la intervención sobre la productividad de carne (ovina y bovina) por hectárea de pastoreo. Cuando se toma la sub-población de beneficiarios que no había recibido apoyos previos del MGAP, con sus respectivos controles con igual particularidad, puede identificarse un impacto positivo y significativo de 10,2 kg de carne/há (para el total de la población no puede estimarse el

impacto pues no se supera el test de falsificación).

5.2 Llamado Agroforestal

La convocatoria para la presentación de planes agroforestales tuvo el propósito de impulsar la integración de bosques protectores en los sistemas productivos que colaboraran en la reducción de la vulnerabilidad climática de pequeños y medianos productores agropecuarios, mejorando el desempeño del ganado y de los cultivos.

Además de los beneficios para la producción ganadera, los bosques proveen beneficios a más largo plazo porque brindan insumos al establecimiento (leña, postes, piques, etc.) y pueden generar ingresos mediante la venta de la madera.

Si bien los beneficios potenciales de los montes protectores son diversos, en esta evaluación se buscó identificar los impactos sobre la producción de carne (bovina y ovina), de modo que sólo se tomó en cuenta a los productores ganaderos que cumplen con las condiciones expresadas anteriormente respecto a su superficie, carga y rotación, además de que hayan realizado las DJ de DICOSE en los ejercicios 2011, 2012, 2016 y 2017.

Adicionalmente, en los controles se impuso la condición de que la superficie forestada fuera inferior a 8% del total (límite correspondiente al decreto 191/06).

La presentación de las propuestas cerró el 31 de mayo de 2013 y se aprobaron 263 beneficios. Luego de aplicados los filtros necesarios para considerar el impacto en la producción de carne (mencionados previamente), el grupo de tratados que fue considerado para la evaluación se integró por 123 DICOSES.

El impacto estimado del llamado agroforestal en la producción de carne por hectárea no es estadísticamente significativo. Tampoco se encuentra un impacto significativo del llamado cuando se considera a la sub población de beneficiarios que no recibió otros apoyos del MGAP, previos o concomitantes al PDPR.

La imposibilidad de identificar un impacto positivo atribuible al llamado Agroforestal podría deberse a que el tiempo mínimo requerido para que un bosque comience a generar impactos en la producción de carne mediante los servicios de sombra y abrigo sería de aproximadamente entre 5 y 8 años, plazo que todavía no se ha cumplido desde la ejecución del llamado y la fecha de esta evaluación.

Adicionalmente, las bases establecían que todas las plantaciones de los bosques debían ser protegidas por alambrados perimetrales para proteger a los bosques del ganado, lo cual redujo transitoriamente el área de pastoreo.

5.3. Llamado Lechero

En agosto de 2013 el MGAP lanzó un llamado a presentar propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción lechera. El llamado se estructuró en dos componentes. El primero, para facilitar la adopción de nuevas tecnologías y prácticas productivas y de gestión asociativa que incrementen la productividad. El segundo, para promover el manejo sostenible de los recursos naturales y el aumento de la resiliencia ante la variabilidad ambiental y el cambio climático.

Se postularon 916 propuestas, de las que fueron aprobadas 864. Luego de aplicados los filtros detallados en la sección 5, el grupo de tratados que fue considerado para la evaluación se integra por 392 beneficiarios.

Los resultados de las estimaciones muestran que, gracias a la intervención, los productores que participaron en el llamado lechero obtuvieron 353 litros de leche por hectárea más (un incremento de cerca de 10% respecto al desempeño en la línea de base), efecto que no hubieran logrado sin el Programa. El impacto es significativo (al 10%) cuando se considera al conjunto de beneficiarios y sus respectivos controles.

Si sólo se considera la sub población de participantes que no había recibido apoyos previos del MGAP -con sus respectivos controles con igual particularidad- no es posible atribuir al proyecto un impacto significativo sobre la productividad de leche por hectárea, aunque sí se observa un impacto positivo y significativo en la cantidad de vacas masa: los productores que participaron en el llamado lechero aumentaron su stock en 6,5 vacas masa debido al proyecto.

Asimismo, el programa generó un aumento del stock lechero (vacas masa) cuando se considera a toda la población de beneficiarios (6,1 vacas, lo que representa un incremento de 8% respecto al rodeo lechero de los beneficiarios en la línea de base). La producción de leche por vaca en ordeño, en tanto, no registra impactos significativos que puedan atribuirse al proyecto.

5.4. Llamado Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)

El llamado Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS) se lanzó a mediados de 2014 con el objetivo de contribuir a incrementar la sustentabilidad económica, social y ambiental de los productores familiares y productores pequeños y medianos (no familiares), a través de la adopción de nuevas tecnologías productivas y organizacionales y la implementación de medidas para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático y mejorar la capacidad adaptativa de los beneficiarios. El PFIS estaba dirigido a un abanico amplio de productores, pero sólo se disponía de información suficiente para la evaluación entre los beneficiarios cuyo rubro principal es la ganadería y la lechería.

De los 2.215 beneficiarios del PFIS, 1.046 declararon que su rubro principal era la ganadería. Luego de aplicados los filtros mencionados en la sección 5, el grupo de tratados que fue considerado para la evaluación se integra por 648 beneficiarios y el de no tratados por 18.485 DICOSES de productores.

Los resultados de las estimaciones muestran un impacto estadísticamente significativo y positivo del llamado PFIS sobre la productividad de carne (ovina y bovina), cuando se considera al conjunto de beneficiarios ganaderos. Gracias a la intervención, los participantes lograron un aumento de más de 11 kilos de carne/há, en comparación con la productividad que hubieran alcanzado si no hubieran recibido el apoyo.

También se estimó un impacto positivo y todavía mayor para la sub-población de beneficiarios que no había recibido apoyos previos del MGAP, respecto a sus respectivos controles con igual particularidad. En este caso, el efecto es un aumento de 16,7 kg de carne/há, que no hubieran logrado sin la participación en el programa.

Por otra parte, 381 beneficiarios del PFIS declararon que su rubro principal era la producción de leche. Luego de aplicados los filtros mencionados en la Sección 5, el grupo de tratados que fue considerado para la evaluación se integra por 186 beneficiarios y el de no tratados por 1.169 DICOSES de productores lecheros.

Los resultados de las estimaciones muestran un impacto estadísticamente positivo y significativo (al 10%) del llamado PFIS sobre la productividad en litros de leche por hectárea, cuando se considera al conjunto de beneficiarios y sus respectivos controles. Gracias a la intervención, los lecheros que recibieron el apoyo del Programa produjeron 485 litros por hectárea más que si no hubieran participado de la intervención. Similar resultado se evidencia cuando se toma la sub-población de beneficiarios que no habían recibido apoyos previos del MGAP, con sus respectivos controles con igual particularidad. Sin embargo, no fue posible identificar un impacto de la intervención en la producción de leche por vaca en ordeño, ni en el stock de vacas masa.

6. *Evaluación cualitativa de los Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI)*¹⁴

Entre 2015 y 2017 se implementaron los Planes de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI). La intervención apoyó a 174 organizaciones beneficiarias para financiar parcialmente la adquisición o adecuación de capital físico (equipos e infraestructura) y el fortalecimiento del capital humano y social.

¹⁴Este apartado se elaboró en base a los informes de evaluación de la Dra. Lic. en Antropología Patricia Artía. Se puede ver un mayor detalle del diseño de la evaluación y primeros resultados en Artía et al. (2017).

Se realizó una evaluación cualitativa de los resultados de la intervención, con base en la percepción y opiniones de los beneficiarios directamente involucrados. Para ello se relevó una encuesta ex-post (que fue contestada sólo por 76 de las organizaciones beneficiarias) y se aplicaron técnicas de investigación cualitativa en 22 organizaciones, a las que se visitó in situ. Se mantuvieron entrevistas con más de 300 personas, incluyendo: socios, integrantes de comisión directiva, gerentes y técnicos.

Los objetivos de la intervención fueron múltiples y sumamente diversos (en las bases del llamado se indican 10 objetivos considerados específicos). A modo de síntesis, puede considerarse que el propósito de la intervención incluyó tres dimensiones de fortalecimiento de las organizaciones rurales: la mejora de los procesos socio organizativos y de gestión; la mejora de la calidad y cantidad de servicios que ofrecen a sus socios y el manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.

En términos generales, la mayoría de los directivos, técnicos y socios entrevistados transmitieron una percepción positiva de la intervención y avances en varias de las dimensiones de fortalecimiento, con mayor destaque en la mejora de los procesos socio organizativos internos.

Ciertamente, los mayores esfuerzos y resultados tendieron a concentrarse en la primera dimensión de los objetivos, lo que contribuyó a aumentar el capital social de buena parte de las organizaciones beneficiarias. No obstante, parte de la contribución del programa sobre el capital humano de las organizaciones será transitorio, ya que muchos de los técnicos contratados cesarán cuando finalice el programa y porque los esfuerzos para mejorar en forma permanente las capacidades de gestión de los miembros estables de las organizaciones fueron de menor magnitud.

Por su parte, si bien se realizaron inversiones para mejorar la cantidad y calidad de los servicios, los efectos estuvieron condicionados, en buena medida, por las habilidades de gestión previas que tuvieran las organizaciones.

En tanto, en la dimensión del manejo sostenible de los recursos naturales los avances consistieron fundamentalmente en la sensibilización de algunas organizaciones.

Finalmente, El PFI no centró sus objetivos y esfuerzos en consolidar organizaciones que pudieran actuar como agentes territoriales de desarrollo rural con énfasis en la extensión y transferencia tecnológica, rol que se requerirá para la segunda fase del PDPR.

De modo que los resultados del PFI no se concentran en la mejora de las habilidades de gestión ni en la consolidación de los servicios a productores (por ejemplo, la asistencia técnica predial no estaba incluida entre los costos elegibles).

7. Conclusiones y recomendaciones de política

El PDPR logró resultados e impactos positivos en algunos de los primeros llamados para productores familiares, pequeños y medianos de los rubros de ganadería (ovina y bovina) y lechería. Los hallazgos de la evaluación de impacto se sintetizan en el Cuadro 2, que muestra el efecto estimado de cada llamado analizado, para cada variable de resultado, si éste es estadísticamente significativo (por lo menos al 10%).

Cuadro 2: Estimación de impactos de Planes del PDPR.

	Variables de resultado	Impactos en beneficiarios	Impactos en beneficiarios que no recibieron otros apoyos MGAP
Plan Ovino	KgCarne/Sup. Past.	-	10,25*
	Stock hembras	-	-
	Stock Ovino (en UG)	-	-
Llamado Agroforestal	KgCarne/Sup. Past.	-	-
Llamado Lechero	Leche/Sup.	353,0*	-
	Leche/VacaOrdeñe	-	-
	Stock lechero	6,1*	6,5**
PFIS ganadero	KgCarne/Sup. Past.	11,1**	16,7***
PFIS lechería	Leche/Superficie	485,5*	478,2**
	Leche/Vaca en Ordeñe	-	-
	Stock lechero	-	-

Nota: se presenta una fila para cada variable en la cual se evaluó el impacto. Se presentan los coeficientes sólo en aquellas que fueron estadísticamente significativos: al 10% (*), 5% (**) y 1% (***).

El llamado lechero causó un efecto positivo en la productividad medida en litros de leche por hectárea y en el stock lechero. El llamado PFIS, tanto en ganadería como en lechería, causó impactos favorables en sus correspondientes variables de productividad parcial. Estas dos intervenciones, donde pudo identificarse impactos favorables, alcanzaron conjuntamente a casi la mitad de los beneficiarios del Programa.

Importa tomar en cuenta que algunos de los cambios buscados en el comportamiento de los productores (en particular la puesta en práctica de conocimientos y tecnologías adoptadas) y los cambios en los resultados productivos podrían tomar más tiempo que el transcurrido entre la intervención y esta evaluación. Esto abre una advertencia sobre el grado de madurez de los efectos productivos alcanzados, que deberán monitorearse en el futuro para captar los impactos de más largo plazo.

Por último, se resumen algunas lecciones aprendidas y desafíos que surgieron durante el proceso de evaluación, a tomar en cuenta durante la formulación de la segunda fase del programa (PDPR2):

- **Mejorar la cobertura:** La forma operativa de asignar los apoyos hasta el momento, a partir de la cédula de identidad de la persona solicitante en vez de algún identificador de la unidad productiva, tiene implicancias prácticas, además de que representa una dificultad para las evaluaciones de impacto. Ciertamente, existen numerosas unidades productivas que reciben varios tratamientos, sea en el mismo período o en períodos sucesivos, debido a que el mismo productor o varios miembros de la familia acceden a diversos apoyos. Esto conlleva dificultades para monitorear adecuadamente la tasa de cobertura. En el marco del PDPR, mientras se otorgaron 6.134 apoyos, la cantidad de unidades productivas beneficiadas fue de 4.700 (alcanzado a 15% de la población potencial). Existe por tanto un amplio margen para incrementar la cobertura de los programas, lo que constituye uno de los principales desafíos para el MGAP.
- **Apoyos diferenciales:** La evaluación de impacto para las diferentes subpoblaciones de beneficiarios muestra que aquellos que no habían recibido otros apoyos previos lograron, en términos generales, impactos mayores en comparación con aquellos que habían recibido tratamientos en periodos previos. Este resultado implica el desafío de definir apoyos diferenciales, otorgándoles incentivos mayores a aquellas unidades productivas que participan por primera vez en los programas.
- **Focalización:** Como sucede usualmente con las intervenciones de acceso voluntario, los beneficiarios y los no beneficiarios ya eran diferentes en sus características previas al llamado. En todos los llamados evaluados se encuentra que los beneficiarios ya alcanzaban, antes del programa, mejores indicadores de desempeño productivo.

Finalmente, cabe destacar que esta evaluación implicó un gran esfuerzo de coordinación con diversos actores dentro del MGAP para integrar todas las fuentes de datos disponibles. En particular, la participación de la Dirección General de Desarrollo Rural fue clave para comprender la intervención y el contexto, así como para acceder a los registros administrativos de los beneficiarios de las diversas intervenciones. Queda como legado de este trabajo la disponibilidad de una gran base de datos que contiene información muy valiosa para las próximas evaluaciones y estudios, con nuevas oportunidades para profundizar el trabajo iniciado.

La evaluación de impacto de la segunda fase del PDPR se está diseñando conjuntamente con el programa en sí mismo. Esto es una fortaleza que permitirá mejorar las posibilidades de monitoreo y evaluación del programa, mediante la inclusión de preguntas adecuadas en los formularios de los llamados, así como del diseño de instrumentos que permitan evaluar la intervención con técnicas robustas.

8. Referencias

Aguirre, E.; Baraldo, J.; Durán, V.; Gesto, N; Ott, F; Móttola, J.P. (2017). Evaluación del impacto del proyecto Agua para la Producción Animal en la productividad de productores lecheros. Anuario Opypa, 2017.

Artía, P.; Bazzi, C. y Durán, V (2017). Resultados preliminares de evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (PFI). Anuario Opypa, 2017.

Banco Interamericano de Desarrollo (2010). The Imperative of Innovation. Creating prosperity in Latin America and the Caribbean, Washington, DC.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Programación y Presupuesto (OPP) (2015). Evaluación DID: Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR).

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Programación y Presupuesto (OPP) (2017). Evaluación DID: Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS)

Durán, V; Aguirre, E; Artía, P; Baraldo, J; Fuletti, D; Hernández, E (2016). Avances en la evaluación de políticas agropecuarias en el MGAP. Anuario OPYPA 2016

IEG (Independent Evaluation Group) (2011). Impact Evaluations in Agriculture: An Assessment of the Evidence. Washington, DC: World Bank.

Imbens, Guido (2014). Matching Methods in Practice: Three Examples

López, C. A, Salazar L. y De Salvo, C. P. (2017). Gasto público, evaluaciones de impacto y productividad agrícola: resumen de evidencias de América Latina y el Caribe (Nota técnica del BID;1242).

López, F y Maffioli, A (2008): Technology Adoption, Productivity and Specialization of Uruguayan Breeders: Evidence from an Impact Evaluation.

Maffioli, A. y Muffally, Conner (2014) : The Impact of Agricultural Extension for Improved Management Practices: An Evaluation of the Uruguayan Livestock Program, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-485,

Mullally C y Maffioli, A (2015): Extension and Matching Grants for Improved Management: An Evaluation of the Uruguayan Livestock Program. American Journal of Agricultural Economics, Volume 98, Issue 1, 1 January 2016, Pages 333–350,