



Invertir en la población rural

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIIR)

Informe final

Informe principal y apéndices

Fechas de misión:	N/A
Fecha del documento:	05/10/2020
Número de identificación del proyecto:	1100001500
N.º de informe:	5378-UY
Número del préstamo:	2000000626

América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas

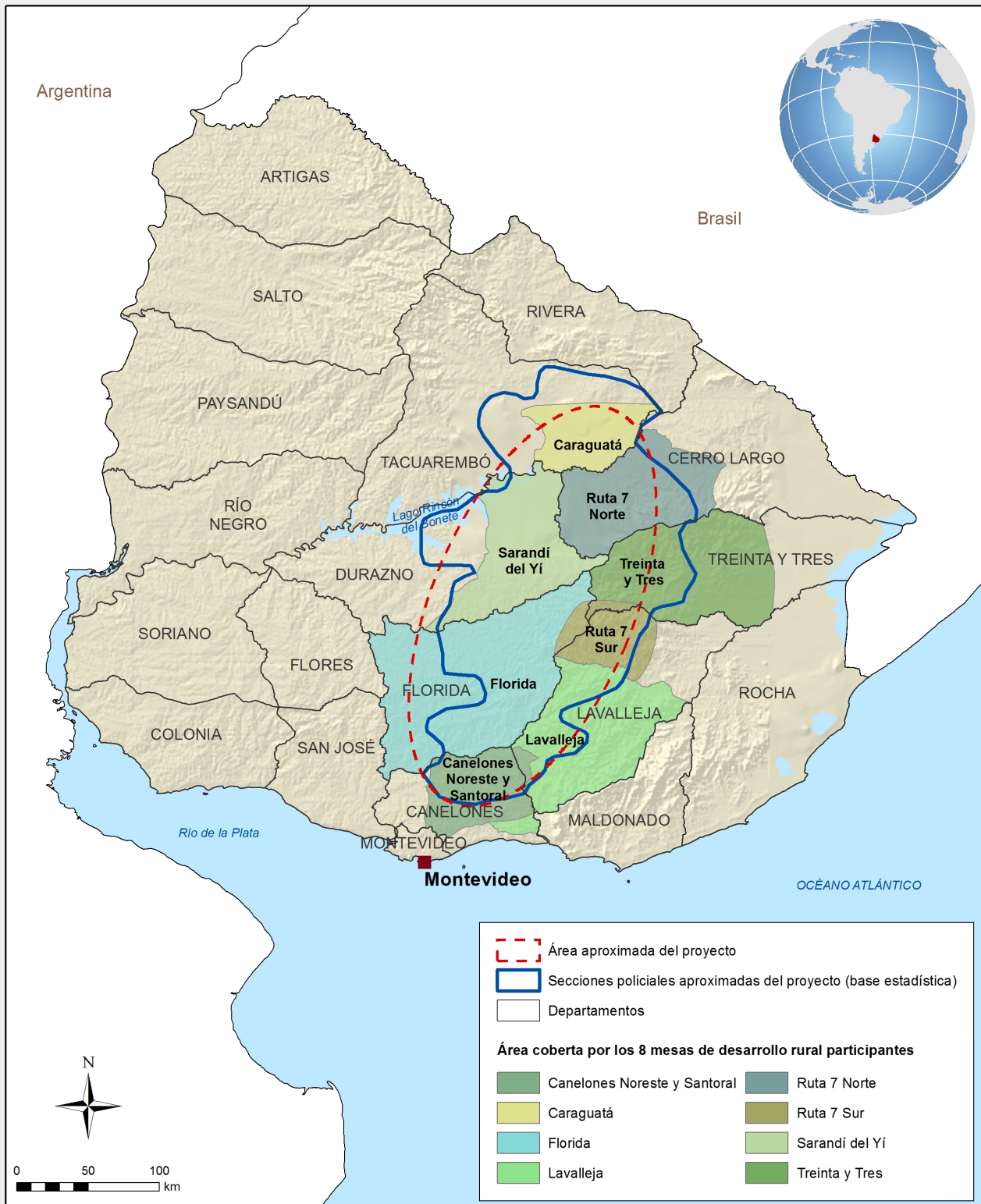
Este documento se divulgará públicamente a no ser que exista una disconformidad por escrito sobre su divulgación por parte del prestatario en el momento de la presentación de este documento al FIDA o antes del cierre del Proyecto.

Mapa de la zona del proyecto

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIIR)

Informe de diseño detallado



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Pesos y medidas

1 kilogramo	=	1000 g
1 000 kg	=	2.204 libras
1 kilómetro (km)	=	0.62 millas
1 metro	=	1.09 yardas
1 metro cuadrado	=	10.76 pies cuadrados
1 acre	=	0.405 hectáreas
1 hectáreas	=	2.47 acres

Acrónimos y siglas

ANDE	Agencia Nacional para el Desarrollo
AR	Asalariados rurales
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BCU	Banco Central de Uruguay
CND-	Corporación Nacional para el Desarrollo
DISE	División Información, Seguimiento y Evaluación de la DGDR
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
ETDR	Equipos Territoriales de Desarrollo Rural
FUNDASOL	Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidario
GoU	Gobierno del Uruguay
INACOOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INC	Instituto Nacional de Colonización
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MDR	Mesas de Desarrollo Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OR	Organizaciones rurales
PF	Productor familiar
PPIR	Proyecto Piloto de Inclusión Rural

Panorama general del proyecto

Región América Latina y el Caribe	Estado de riesgo del proyecto Sin riesgo
País Uruguay	Categoría ambiental y social B
Nombre del proyecto Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)	Clasificación del riesgo climático 2
N.º de identificación del proyecto 1100001500	
Sector económico del proyecto Crédito y Servicios Financieros	
Gerente de programa país Marco Camagni	
Zona del proyecto El área del Proyecto se extiende en una orientación Sur/Norte, con un eje central en la Ruta Nacional No. 7. Comienza en el sur, sobre Ruta 11, hasta Caragatá en el Sureste de Tacuarembó y Fraile Muerto en Cerro Largo.	

Fechas clave

Aprobación del FIDA	Firma	Entrada en vigor	Revisión de medio término	Fecha original de terminación del proyecto	Fecha efectiva de terminación del proyecto
03/03/2014	01/04/2014	23/07/2014	No disponible aún	30/09/2018	30/09/2019
		Fecha original de cierre de la financiación	Fecha efectiva de cierre de la financiación		
		No disponible aún	No disponible aún		
Fecha de la última misión de supervisión/ seguimiento a la implementación	Número de misiones de supervisión/seguimiento a la implementación	Número de prórrogas	Retraso en la efectividad		
27/09/2019	10	1	4 meses		

Financiación del FIDA al momento de la entrega del ITP

Préstamo	XDR Millones	2.61 Million	% desembolsado	82.1
-----------------	---------------------	--------------	-----------------------	------

Costos y financiación efectivos del proyecto (en miles de USD) al momento de la entrega del ITP

Componente	FIDA	Cofinanciación	Beneficiarios	Gobierno	Total
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Strengthening human and social capital	0	0	0	0	0
Productive development	0	0	0	0	0
Project Management	0	0	0	0	0

Total	0	0	0	0	0
Observaciones					

Alcance

Beneficiarios directos	
Número de miembros de hogares	Número de personas que reciben servicios
Total estimado: 6 661	Total: 1 785

Objetivo del proyecto

Institutions and Policies

The goal of the RIPP is to provide the MGAP with evidence on validated tools to be used in implementing public policy for rural poverty reduction. The development objective is to provide poor rural people with nine new validated mechanisms for participation and services to improve their living conditions and quality of life.

Asociados en el país

Institución ejecutora	Rural Development Directorate, Ministry of Livestock, Farming and Fisheries
Institución implementadora	No disponible aún

Matriz de calificaciones del proyecto a su culminación

PAÍS: Uruguay	
NOMBRE DEL PROYECTO: Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)	
NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO: 1100001500	
FECHA DE APROBACIÓN DE LA JUNTA: 03/03/2014	
ENTRADA EN VIGOR: 23/07/2014	
FECHA DE TERMINACIÓN DEL PROYECTO: 30/09/2019	
FECHA DE CIERRE DEL PRÉSTAMO: 31/03/2020	
PRÉSTAMO Y DONACIÓN DEL FIDA (EN MILLONES DE USD): \$4,000,289	
FINANCIACIÓN TOTAL DEL PROYECTO: \$5,843,942	
ORGANISMO DE EJECUCIÓN: not available yet	
Criterios	
	Calificación otorgada
Resultados de los proyectos	
- Pertinencia	5
- Eficacia	5
- Eficiencia	4
- Sostenibilidad	4
Impacto en la pobreza rural	5
- Ingresos y activos de los hogares	4
- Capital humano y social	5
- Seguridad alimentaria	5
- Productividad agrícola	4
- Instituciones y políticas	4
Criterios de evaluación adicionales	
- Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	6
- Innovación	4
- Ampliación de escala	4
- Gestión del medio ambiente y los recursos naturales	5
- Adaptación al cambio climático	5
- Focalización y alcance	6
- Acceso a los mercados	4
Desempeño de los asociados	
- Desempeño del FIDA	4
- Desempeño del Gobierno	4
Logros generales del proyecto	5

Resumen

El Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIIR) fue ejecutado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) con el objetivo de validar herramientas innovadoras en favor de la reducción de la pobreza rural. Si bien el Proyecto entró en vigor en julio de 2014, su arranque efectivo solo ocurrió en el segundo semestre de 2015 debido principalmente a limitaciones presupuestarias. La fecha de terminación del Proyecto estaba originalmente prevista para el 30 de septiembre de 2018 pero fue prorrogada hasta el 30 de septiembre de 2019.

La lógica del Proyecto se basaba en implementar, a manera de experiencia piloto, una serie de acciones de inclusión orientadas a los sectores más vulnerables del medio rural en una región representativa y diversa en situaciones (Eje de la Ruta 7). Esta experiencia piloto podía habilitar/ validar una serie de instrumentos de política e innovaciones que servirían de base para una operación del FIDA en Uruguay de alcance mayor (nacional) y/o dejar capacidades y aprendizajes al Gobierno Uruguayo.

El PIIR fue un Proyecto más complejo de lo esperado dados los cambios metodológicos que implicaba (metodología era diferente a la usualmente empleada por la DGDR para implementar otros proyectos de desarrollo, mediante llamados), la debilidad de la población objetivo que se buscó apoyar (con escaso capital social y de trabajo), falta de capacidad operativa (recursos técnicos asignados) para implementar algunas de las innovaciones tal como estaban concebidas, y por el propio desarrollo convulsionado que tuvo a raíz de distintas dificultades que se presentaron en el camino. Esta complejidad afectó en gran medida su ejecución de acuerdo a lo previsto en el diseño inicial.

Lo anterior plantea una situación paradójica y es que si bien no todas las metas de las cuatro áreas temáticas del Proyecto fueron cumplidas, se alcanza su objetivo medular.

La centralidad y particularidad del PIIR estuvo en los mecanismos de identificación, formulación y apoyo de los proyectos, tanto sociales como productivos. En sus interacciones con el fortalecimiento general de las MDR y en la capacidad de llegar a una población [1] que no era mayormente beneficiaria de las herramientas de política de la DGDR y en muchos casos del conjunto de la institucionalidad pública. Los proyectos a su vez habilitaron en los beneficiarios nuevas capacidades colectivas o comunitarias, otras posibilidades socio-productivas y otro nivel de acceso al resto de la institucionalidad y políticas públicas.

También el PIIR generó aprendizajes a partir de las experiencias de trabajo interinstitucional (articulando más desde el diseño con algunas instituciones y sobre las demandas durante la ejecución en territorio con otras). En este sentido el Proyecto demostró que, donde fue posible, el trabajo interinstitucional en el territorio es clave.

La conclusión más relevante del proceso de análisis realizado para la elaboración del ITP del PIIR, es que el Proyecto mostró la pertinencia de desarrollar acciones en un territorio rural de claro menor desarrollo relativo. Además, contribuyendo por esta vía a la inclusión de su población, tanto en los sistemas e instrumentos de participación, como servicios públicos.

De la misma manera es posible afirmar que el PIIR validó o ratificó la utilidad de un conjunto de prácticas y metodologías de trabajo idóneas para programas de este tipo y fue innovador en abordar de forma conjunta la agenda social y la agenda productiva dentro de una misma lógica de intervención.

Desde esta perspectiva el Proyecto fue pertinente ya que atendió una necesidad objetiva de la población beneficiaria y alineada con la orientación del gobierno, así como eficaz porque logró alcanzar el objetivo general del Proyecto.

Sin embargo el Proyecto fue moderadamente eficiente ya que formalmente no logró validar todas las innovaciones planteadas en su diseño inicial. A lo largo del informe se identifican algunas de las posibles causas de esta situación.

Se entiende que el diseño del Proyecto fue muy ambicioso y exigente respecto a lo que se planteaba más allá de su buena justificación y pertinencia. Diferentes circunstancias externas (del país) pero también de dificultades en el relacionamiento entre los actores involucrados sumado a las complejidades propias de la implementación del Proyecto, generaron condiciones que afectaban la lógica inicial de su diseño y no permitían su plena ejecución, al menos en los plazos estipulados.

En este sentido hubiera sido necesario que las partes (FIDA y MGAP) redefinieran la característica de "piloto" del Proyecto y rediseñaran su lógica y alcance de acuerdo al nuevo contexto de aplicación y las dificultades encontradas en su implementación.

Respecto a la sostenibilidad post ejecución de los instrumentos de política ensayados por el PIIR, la magnitud y alcance de su utilización dependerán en gran medida de la orientación y estrategia que asuman las nuevas autoridades del MGAP.

No obstante lo anterior, el objetivo de política y los instrumentos aplicados demostraron en el terreno su necesidad y utilidad. Por lo tanto es probable que se capitalice la experiencia generada en el PIIR, más allá que podría cobrar un formato institucional distinto.

Adicionalmente, los talleres realizados en las MDR del Proyecto indican que se considera muy pertinente y conveniente seguir aplicando este tipo de instrumentos. La acción del PIIR ha creado una nueva demanda por parte de las organizaciones y otras formas de agrupamiento de los beneficiarios que a la par de dinamizar espacios como las MDR incorporan una nueva agenda temática con capacidad de interlocución.

A. Introducción

1. El Informe de Terminación del Proyecto (ITP), es parte de la estrategia de salida de los proyectos financiados por el FIDA, como instancia para sintetizar y documentar el proceso de ejecución, los resultados e impactos obtenidos, asimismo para resaltar las lecciones aprendidas en el marco de la ejecución del Proyecto.

2. Estas lecciones aprendidas deben habilitar la reformulación o nuevo diseño de instrumentos de política que era uno de los propósitos principales del proyecto. Ello supone al menos dos aspectos:
 - El aspecto clásico que implica el análisis de la estrategia de intervención, la organización y los instrumentos del Proyecto, incluyendo los aspectos de ejecución presupuestal así como el cumplimiento de las acciones acordadas, o detectar las razones y validez de su no cumplimiento.
 - El aspecto propositivo y facilitador de un proceso de revisión que involucre a los diferentes actores del Proyecto mediante la utilización de diferentes instrumentos de consulta y que tenga como resultado principal la identificación de un conjunto de lecciones aprendidas.
3. La metodología implementada para la elaboración del ITP se basó en las “Pautas para la preparación del Informe de Terminación del Proyectos” del FIDA. El proceso buscó reunir información de diferentes fuentes intercambiando continuamente con el equipo coordinador del Proyecto. Por un lado, se relevó la opinión tanto de los representantes de la población beneficiaria, como de técnicos del PPIR y de la institucionalidad vinculada, a través de talleres y entrevistas personales. Por otro lado, se recopilieron diversos documentos generados y organizados durante el transcurso del PPIR, entre los que se destacan: i) Encuesta para establecer la Línea de Base del PPIR (Diciembre 2017) ii) Documentos generados por la Dirección de Seguimiento y Evaluación del proyecto (DISE): Cuadros de metas físicas, marco lógico, información de base detallada sobre proyectos y beneficiarios, resúmenes de proyectos seleccionados; iii) Información contable y fiduciaria. A su vez se contó con el documento de diseño de proyecto final y los informes de cada misión del FIDA durante el proyecto.
4. Dada la naturaleza de la información disponible, el ITP no contiene un análisis de impacto del Proyecto. Tampoco es posible hacer una estimación derivada del mismo a través del análisis parcial de un conjunto de proyectos. Sin embargo sí se hacen algunas anotaciones sobre el potencial efecto apalancador que tuvieron las acciones del PPIR y su potencial impacto como lecciones aprendidas.
5. Si bien en el diseño original del Proyecto estaba prevista la realización de un proceso de sistematización, que fuera insumo para la posterior elaboración del ITP, en la práctica ambas actividades se hicieron en forma paralela. Por lo que recién sobre el final del proceso de elaboración del ITP se contó con un primer borrador de las sistematizaciones de las innovaciones. De cara al solapamiento en los tiempos de trabajo, se estableció un mecanismo de coordinación con el Consultor contratado para las sistematizaciones (Economista Milton Torrelli) que permitió el intercambio de información y resultados preliminares para ir nutriendo el ITP.
6. Para el abordaje de las diferentes temáticas que suponía la realización del ITP se conformó un equipo interdisciplinario que aportó a su elaboración. El mismo se presenta el siguiente cuadro:
7. CUADRO 1 . EQUIPO TÉCNICO DE ELABORACIÓN DEL ITP DEL PPIR

Perfil	Recurso
Coordinador	Ing. Agr. Ignacio Arboleya
Organizaciones/Talleres/Juventud	Ing. Agr. Andrea Politi
Planeamiento estratégico; políticas agropecuarias y desarrollo territorial.	Ing. Agrícola Lautaro Viscay
Planes de negocios asociativos/ Formación	Ing. Agr. Hugo Licandro
Microcrédito/Rendición de cuentas/ Gestión	Cr. Jorge Varela
Género e Inclusión social	Lic. Psic. Carolina Morales

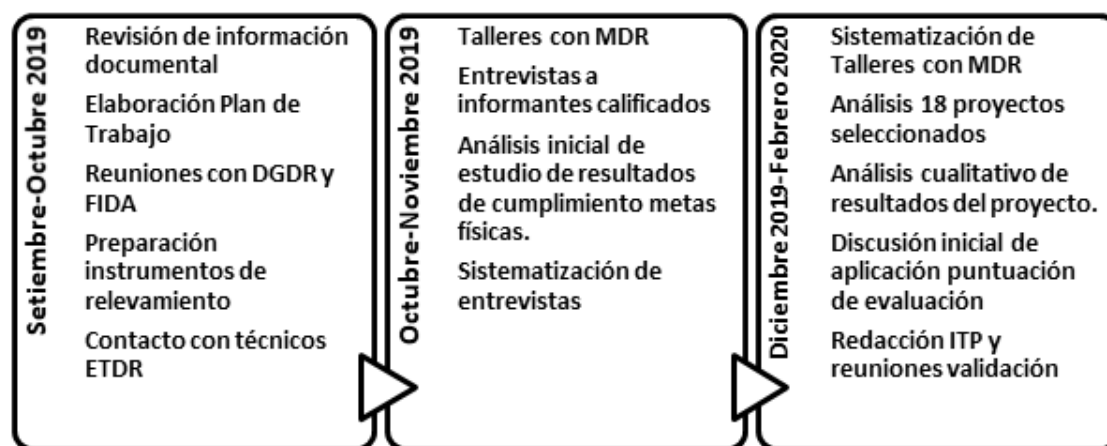
8. El equipo contraparte de la DGDR se presenta en el siguiente cuadro:

9. CUADRO 2. Equipo contraparte DGDR - MGAP

Perfil	Recurso
Coordinación del Proyecto	Dr. José Olascoaga

Coordinación en el territorio para fase de talleres/ entrevistas	Técnico Agropecuario. Juan Carlos Zorrilla Equipos de Desarrollo Territorial
Información estadística del proyecto	Ec. Julio Pivel – Inés Lado
Información Financiera	Cra. Leticia Cardozo
Microcrédito/ Proyectos a seleccionar	Ing. Agr. Gregorio Martirena

10. La secuencia de acciones realizadas por la consultoría se presenta en el siguiente diagrama:



- El Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIIR) fue ejecutado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) con el objetivo de validar herramientas innovadoras en favor de la reducción de la pobreza rural. El PIIR contó con un financiamiento total de USD 5,8 millones, de los cuales USD 4,0 millones fueron aportados por un préstamo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Si bien el proyecto entró en vigor en julio de 2014, su arranque efectivo solo ocurrió en el segundo semestre de 2015. La fecha de terminación del Proyecto, luego de una prórroga acordada en octubre de 2018, fue el 30 de septiembre de 2019.
- En términos de apoyos a los beneficiarios las actividades se implementaron en dos fases diferentes. Comenzó la Fase I en octubre de 2015 en parte de los Departamentos de Canelones, Florida y Lavalleja, y a partir de octubre de 2016 la Fase II se desarrolló en parte de los departamentos de Durazno, Treinta y Tres, Cerro Largo y Tacuarembó.
- El proyecto tenía como objetivo profundizar experiencias y ensayar herramientas y metodologías que puedan ser replicadas a nivel nacional.
- Desde la década del 90' el Gobierno del Uruguay (GoU) venía trabajando con el FIDA en dos proyectos consecutivos, generando una relación de coincidencia de objetivos, entendimiento y confianza en la forma de abordaje: i) el Proyecto de Apoyo a los Pequeños Productores Agropecuarios (PRONAPPA), ejecutado del 1993 al año 2000, destacado por la influencia positiva en la toma de decisiones de las Autoridades nacionales en la definición de políticas e instrumentos públicos para el desarrollo rural y la aplicación exitosa de instrumentos diferenciados para la población rural pobre; ii) el Proyecto Uruguay Rural (PUR), ejecutado desde fines del 2000 al año 2011, con resultados en el desarrollo institucional y de impacto en el fortalecimiento institucional de las OR y de impacto económico en el grupo objetivo, mejorando sensiblemente sus ingresos y su calidad de vida.
- A partir de esta última evaluación positiva, de sus resultados en la lucha contra la pobreza rural y de sus aportes en la creación de institucionalidad (la DGDR y las Mesas de Desarrollo Rural, MDR, principalmente), el GoU solicitó al FIDA un nuevo proyecto. Con éste se buscaría apoyar a la estrategia del GoU para erradicar la pobreza del medio rural, en un área geográfica representativa y, al mismo tiempo sentar las bases para un programa nacional. El Proyecto asume así un carácter piloto para consolidar, desarrollar y validar mecanismos y herramientas el combate a la pobreza rural, escalables a nivel nacional.
- El fin del Proyecto fue: El MGAP cuenta con evidencia de herramientas validadas en favor de la reducción de la pobreza para la

ejecución de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza rural.

17. El objetivo de desarrollo fue: Los pobres rurales del ámbito de acción del proyecto cuentan con nuevos mecanismos de participación y de servicios validados que mejoran sus condiciones y calidad de vida.
18. El área del Proyecto se seleccionó de acuerdo a la presencia de productores familiares y de asalariados rurales, cadenas de valor, sistemas productivos, fragilidad organizativa de la población objetivo, pobreza rural y sistemas productivos representativos de casi todo el país. Dicha área se extiende en una orientación Sur/Norte, con un eje central en la Ruta Nacional N° 7 y corresponde a la cobertura geográfica de ocho MDR. En el área del proyecto, viven aproximadamente 3.800 familias pobres de PF y otras 10.000 familias.
19. El Proyecto sufrió un retraso importante en su inicio de 15 meses comenzando a ejecutarse en setiembre de 2015. Por tal demora y disponibilidad de fondos limitada, se definió trabajar en dos fases, comenzando por el Sur del territorio objetivo (fase I), asumiendo que con mayor capital social local sería más fácil ejecutar las primeras experiencias del PPIR.
20. Las dificultades de su inicio, derivadas de un cambio en el contexto económico del país y consecuentemente de la reducción del espacio presupuestal del GoU, así como del carácter innovador de algunas de las acciones propuestas, afectaron en gran medida la ejecución del proyecto de acuerdo a lo previsto en el diseño inicial.
21. Durante la ejecución del proyecto se realizaron 10 misiones de supervisión del FIDA (la primera en octubre de 2014 y la última en setiembre de 2019). Las mismas fueron monitoreando el nivel de cumplimiento y funcionamiento del Proyecto así como acordando con la DGDR los cambios que se entendían pertinentes en las metas y actividades a realizar entre cada misión. Del análisis de los Informes de Supervisión se puede constatar los avances en algunas innovaciones y los estancamientos relativos en otras.
22. Muchos de los riesgos que se asumían de baja o media probabilidad en el documento de diseño del Proyecto sucedieron.
23. En opinión de la DGDR la mencionada reducción del espacio presupuestal, implicó que se tuviera que realizar una re-priorización desde la dirección del Ministerio de los recursos humanos necesarios para llevar adelante el Proyecto, así como la disponibilidad de los créditos presupuestales a lo largo del mismo.
24. Por otra parte, los problemas de relacionamiento entre la DGDR y FIDA complejizaron el normal desarrollo del proyecto, que de alguna manera contribuyó a la ausencia de revisión de medio término que pudiera reorganizar los objetivos y metas de cara a un mayor y más amplio cumplimiento de las innovaciones y metas realmente alcanzables y deseables.
25. Desde la óptica del FIDA durante los dos primeros años del proyecto, el ritmo de implementación fue muy bajo debido al limitado presupuesto asignado por el MGAP al Proyecto y la poca celeridad para implementar los acuerdos realizados, lo cual complicó su normal desarrollo. En dicho contexto, de corta duración del periodo de implementación, con muy baja prioridad del Gobierno y ya con una muy alta inversión del FIDA, se consideró que una RMT no sería ni efectiva ni eficiente, por lo que no se llevó a cabo.
26. Con la perspectiva que brinda la realización del informe, es posible afirmar que hubiera sido positivo haber realizado una revisión del Proyecto dado su carácter piloto y de validación de nuevas prácticas. El análisis de los resultados del Proyecto plantea una situación paradójica y es que si bien no todas las metas de las cuatro áreas temáticas del proyecto fueron cumplidas, se alcanza su objetivo medular.
27. La centralidad y particularidad del PPIR estuvo en los mecanismos de identificación, formulación y apoyo de los proyectos, tanto sociales como productivos. En sus interacciones con el fortalecimiento general de las MDR y en la capacidad de llegar a una población que no era mayormente beneficiaria de las herramientas de política de la DGDR y en muchos casos del conjunto de la institucionalidad pública. Los proyectos a su vez habilitaron en los beneficiarios nuevas capacidades colectivas o comunitarias, otras posibilidades socio-productivas y otro nivel de acceso al resto de la institucionalidad y políticas públicas.
28. También el PPIR generó aprendizajes a partir de las experiencias de trabajo interinstitucional. En este sentido el Proyecto demostró que donde fue posible el trabajo interinstitucional en el territorio es clave y que se manifiesta a través de diferentes formas: desde un proceso más articulado y de diseño (por ejemplo, con el INC a través del apalancamiento de procesos asociativos con financiamiento oportuno) hasta generar los espacios o el escenario para la difusión de derechos o información pertinente.
29. El presente informe busca describir, de acuerdo a las pautas planteadas por el FIDA, los principales sucesos, problemas y logros del Proyecto, pero fundamentalmente explicar las razones de la paradoja de sus resultados. Ello permitirá capitalizar mejor las lecciones aprendidas de su aplicación.

B. Descripción del proyecto

B.1. Contexto del proyecto

30. **Situación del desarrollo económico y rural**
31. **El país y la economía.** Uruguay tiene una superficie de 176 mil km². Contaba en el año 2012, con 3,3 millones de habitantes. La economía uruguaya a partir del 2005 tuvo un periodo de crecimiento ininterrumpido hasta el año 2015. El promedio de crecimiento del PBI en el período ha sido del 5.3%. En el año 2013 (año de presentación del documento de diseño del

proyecto), el crecimiento del PBI fue de 4.6%. El valor del PBI per cápita en 2012 fue de USD 13.622 (BCU) y la tasa de inflación del 7,5%, lo que ubicaba Uruguay entre el grupo de países con ingreso per cápita medio alto.

32. Actualmente la economía se encuentra en un periodo de estancamiento desde el 2015, en donde alternan periodos de decrecimiento, con periodos de crecimiento leve por debajo del 2%. En el 2019 el valor del PBI per cápita fue de USD 17.014 (BCU), y la tasa de inflación del 8,0%. La tasa de desempleo en el mismo año ha sido del 9,2%, un valor sensiblemente superior que el del periodo previo, en el que llegó a rondar los mínimos históricos. Las exportaciones alcanzaron en 2019 los USD 9.146 millones. Este resultado es explicado por el crecimiento en las exportaciones de soja –basadas en el volumen-, y el de la carne bovina –explicadas por el factor precio- que impulsaron las ventas externas y lograron compensar la caída en las exportaciones de ganado en pie y productos forestales (celulosa y madera). Nuevamente China fue el principal socio comercial, representando el 31% de las exportaciones con montos exportados de US\$ 2.872 millones y con un significativo crecimiento con respecto al 2018. Le siguen como destinos Unión Europea (17%), Brasil (13%), Estados Unidos (7%), Argentina (4%), y México (3%).
33. **El sector agropecuario.** El país se caracteriza por ser un tradicional exportador de productos agropecuarios, con un sector agro ganadero y agroindustrial desarrollado y capitalizado basado en la amplia dotación de recursos naturales. Hay ventajas competitivas en la carne vacuna, por la condición de único país a nivel mundial que tiene trazado el 100% de su rodeo; en el arroz, por la calidad del grano (tamaño y color); en los lácteos y en lanas finas. Existen en el país un total de 44.890 explotaciones (Censo Agropecuario 2011), que ocupan 16,2 millones de hectáreas (has), con una superficie media de 361 has. Se destaca en los últimos años que la superficie dedicada al cultivo de soja alcanzó su máximo, estableciéndose en el entorno de 1.000.000 has al igual que el rubro forestal.
34. La participación relativa del sector agropecuario en el PBI es, en 2019, del 5,6%, alcanzando el 8,4% si se considera el sector agroindustrial. Esto implica un descenso cercano al 1% con respecto al momento del inicio del proyecto. Esta baja responde a la retracción a nivel global en el comercio de *commodities*, que repercute en Uruguay por ser un país agroexportador y tomador de precios. Particularmente en este periodo se vio afectada la lechería y la agricultura.
35. Los productos de origen agropecuario suman aproximadamente el 74% del total de las exportaciones del país. Dentro de éstas, las exportaciones de carne bovina representan el 22%, le siguen las de origen agrícola que representan el 15% y en tercer lugar de relevancia la celulosa con un 14%. Otros productos con peso relevante de exportación son productos lácteos, bovinos en pie y lanas.
36. **Políticas sectoriales.** El GoU impulsó políticas de fortalecimiento de la competitividad de las cadenas de valor agroindustriales y agroalimentarias y las exportaciones con mayores niveles de valor añadido en especial en: (i) las energías renovables; (ii) la biotecnología; (iii) los servicios de logística; (iv) el sector agroalimentario. Los relevantes cambios en el sector agropecuario han tenido un importante efecto sobre el precio y el mercado de tierras. El GoU ha aplicado medidas de política de tierra por medio de: (i) la mayor participación del Instituto Nacional de Colonización (INC) en las operaciones de compra y venta; (ii) la política fiscal que ha gravado con el impuesto al patrimonio las superficies mayores de las 2.000 has; y (iii) políticas que desestimulen la extranjerización. El precio de una hectárea de tierra promedio en 2018 se ubicaba en los U\$S 3.257. El precio medio anual de la hectárea aumentó ininterrumpidamente entre los años 2003 - 2014, disminuyendo desde entonces hasta el presente (DIEA-MGAP). Analizando el periodo de inicio del proyecto hasta su cierre, el precio disminuyó en el entorno del 10% ya que en 2013 el valor promedio de la hectárea se situaba U\$S 3.519. Las políticas del INC se han basado en mayores compras, y la asignación de la tierra (derecho de uso a largo plazo, renovable) con prioridad a los pequeños productores familiares y asalariados rurales.
37. **La Agricultura Familiar (AF).** En Uruguay los parámetros que definen la AF, que en el país se ha denominado oficialmente como Producción Familiar y Productor Familiar (PF), se establecieron por intermedio de la Resolución MGAP 527/08 del 25/07/2008^[2]. Son PF las personas físicas que: (i) realizan la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o 500 jornales zafrales al año; (ii) explotan en total hasta 500 has (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia; (iii) obtienen su ingreso principal del trabajo en la explotación o cumplir su jornada laboral en la misma; (iv) residen en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma. En 2013 habían 21.038 PF inscriptos voluntariamente en el Registro Nacional de Productores Familiares.
38. **Asalariados Rurales (AR).** En el país hay aproximadamente 117 mil AR, permanentes o temporarios, registrados por los aportes patronales solo en la fase primaria. En actividades vinculadas al sector como servicios agrícolas, propagación de plantas, caña de azúcar, etc., hay unos 45 mil trabajadores vinculados más. Esta realidad no se modificó sustancialmente con respecto al año de inicio del proyecto donde se estimaba que había unos 120.000 trabajadores vinculados al sector. Los asalariados rurales son uno de los grupos más numerosos de población del medio rural y a la vez el menos conocido. Parte de los problemas que impiden la visualización del sector son: las características de la mayoría de las actividades rurales, las condiciones de la explotación agropecuaria, la explotación extensiva, la baja densidad de habitantes por km² y los escasos vínculos sociales, la zafralidad y discontinuidad anual de la mayoría de los trabajos rurales debido a la estacionalidad de los rubros agropecuarios. Una parte de los asalariados son también productores a —tiempo parcial, dedicándose a alguna actividad de producción agropecuaria.
39. **Organización de los trabajadores asalariados.** El sector presenta mucha heterogeneidad en cuanto a organizaciones, algunas débiles e incipientes, con elevada fragmentación de sindicatos. En la actualidad las organizaciones están afiliadas, por lo general al PIT-CNT. La organización que nuclea a los sindicatos de asalariados rurales es la UNATRA, estando presente en el área del proyecto a través de varios sindicatos como ser: el Sindicato Único de Trabajadores del Tambo y Afines (SUTTA), el Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA), el Sindicato de Peones de Estancia (SIPES), y los sindicatos que representan a los trabajadores de la Granja.
40. **Cadenas de valor principales**
41. Las seis cadenas que se han seleccionado por su importancia estratégica para el MGAP son: ganadería vacuna (de carne),

ganadería ovina (de carne y lana), horticultura, lechería, avicultura y apicultura. Ganadería ovina (de carne y lana), lechería, avicultura y apicultura son cadenas estructuradas, mientras ganadería vacuna (de carne) y horticultura son menos estructuradas y presentan variantes. Por su parte el sector forestal era relevante para el proyecto por el potencial de ocupación que tiene para la población rural. Este sector genera una demanda creciente de mano de obra y de servicios. Existe además, la oportunidad para articular actividades productivas en el marco de sus actividades de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

42. **Cadena Avícola.** Esta cadena está altamente integrada. El productor trabaja como façonero de la industria avícola con una relación con las empresas industriales (frigoríficos/mataderos) muy intensa y subordinada. Desde 2009 funciona a nivel nacional una Mesa Avícola convocada por el MGAP donde, junto con façoneros e industriales, acuerdan las estrategias de la cadena.
43. **Horticultura.** Es un sector que sigue en un proceso continuado de concentración donde se ha reducido a la mitad el número de productores familiares en los últimos 20 años. El mismo tiene como destino el abastecimiento de frutas y hortalizas frescas al mercado interno con algunas experiencias de exportación puntuales sujetas a cuestiones coyunturales (sobre stock de existencias y precios en la región), salvo el sector cítrico. Actualmente se está concretando la construcción de una plataforma que brindará nuevos servicios logísticos al sector, dejando de lado el antiguo Mercado Concentrador de Frutas y Hortalizas (Mercado Modelo de Montevideo) lo cual podría significar un salto cualitativo sectorial.
44. **Miel.** Al momento del inicio del proyecto se destacaba que la cadena comercial integrada por exportadores y productores funcionaba de manera transparente y era muy competitiva. Sin embargo, en el período transcurrido el sector afrontó dos severos problemas: uno de precio debido al sobre stock de miel china en el mercado estadounidense, y otro de mercado, debido a que la miel uruguaya se vio afectada por la presencia de glifosato a nivel global lo cual impide ingresar en mercados exigentes como la UE.
45. **Ganadería vacuna de cría y ganadería ovina.** La ganadería ha mantenido estos años el desempeño esperable, ya que se han mantenido los precios internacionales y no ha habido episodios ambientales o productivos que hayan generado problemas severos. En el caso de los ovinos se puede destacar que el departamento de Canelones ha aumentado su stock en los últimos años por ser un rubro que se adecúa a pequeñas extensiones.
46. **Lechería.** Hasta 2014 la situación internacional en el precio de la leche fue un factor que impulsó un proceso de crecimiento y modernización sectorial, donde todos los indicadores productivos mejoraron, pero a su vez la estructura de costos aumentó. Posteriormente el sector entró en una larga etapa de crisis motivada por la baja de los precios internacionales y algunos eventos climáticos extremos. La larga duración de esta crisis que todavía tiene consecuencias, ha tenido efectos en la disminución del número de productores (en este período el número de fincas lecheras disminuyó en un 10% - especialmente de pequeños y medianos productores), el estancamiento de la producción y el cierre de algunas industrias.
47. **El área del Proyecto**
48. El área del Proyecto se seleccionó de acuerdo a la presencia de PF y de AR, cadenas de valor, sistemas productivos, fragilidad organizativa de la población objetivo, pobreza rural y sistemas productivos representativos de casi todo el país. Se extiende en una orientación Sur/Norte, con un eje central en la Ruta N° 7 y corresponde a la cobertura geográfica de siete MDR^[3]. Estas son: Canelones- NE y Santoral, Durazno- Sarandí del Yí, Florida, Lavalleja, Ruta 7 Sur Cerro Largo- Ruta 7 Norte y Tacuarembó- Caraguatá.
49. Se trata de zonas lejanas de capitales departamentales, con bajo capital social, con mayor peso de población vulnerable, y pocas y no muy desarrolladas organizaciones rurales.
50. No obstante, el área tiene al menos tres sub-zonas o sub-regiones diferenciales:
 1. La sub-zona del Sur, con mayor densidad de población y con predominancia de actividades de las cadenas horti-frutícolas, cerdos, avicultura y lechería.
 2. La sub-zona del Centro, con menos densidad de población y en transición hacia actividades más extensivas, lechería, ganadería, de cría e invernada, forestación.
 3. La sub-zona del Norte, de producciones más extensivas, donde predomina la ganadería vacuna de cría, la producción ovina para lanas y corderos.
- 51.

B.2. Objetivos del proyecto

52. La reducción de la pobreza y la inclusión de todos los grupos sociales ha sido un tema central en las políticas gubernamentales del Uruguay, existiendo un variado abanico de políticas sociales destinadas a ello. Sin embargo, el GoU ha trabajado principalmente en zonas urbanas, no alcanzando en forma significativa a la población pobre que vive en áreas rurales.
53. A través del PPIR, el FIDA buscó apoyar la estrategia del GoU para erradicar la pobreza del medio rural en un área geográfica representativa, y al mismo tiempo, sentar las bases para un programa nacional. El Proyecto asume así un carácter "piloto" para consolidar, desarrollar y validar mecanismos y herramientas en el combate a la pobreza rural, escalables a nivel nacional.
54. En este marco, el Proyecto se planteó como *fin*: El MGAP cuenta con evidencia de herramientas validadas en favor de la reducción de la pobreza para la ejecución de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza rural. El indicador es: 3 herramientas validadas son adoptadas por el MGAP en sus políticas públicas.
55. Por su parte el *objetivo de desarrollo* es: Los pobres rurales del ámbito de acción del proyecto cuentan con nuevos mecanismos de participación y de servicios validados que mejoran sus condiciones y calidad de vida. Los indicadores son:

- Se cuenta con 9 innovaciones validadas.
- 2.000 familias (6.500 personas) se benefician de las iniciativas del Proyecto, de los cuales 25% son mujeres, 10% jóvenes y al menos 15% son trabajadores rurales.

56. El PPIR se estructuró en torno a tres componentes, cada uno con sus respectivos resultados y productos:

1. Componente 1: Fortalecimiento del capital humano y social
2. Componente 2: Desarrollo productivo e inserción de PF en cadenas de valor
3. Componente 3: Gestión del Proyecto

57. CUADRO 3. Resumen Marco Lógico del PPIR

Componente 1: Fortalecimiento del capital humano y social
Resultado 1. Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) con la participación de las OR, elaboran planes estratégicos territoriales, brindan el aval social y dan seguimiento a las propuestas de las OR
Producto 1.1. Los representantes de las OR que participan en las MDR están capacitados para planificar, revisar y avalar y dar seguimiento a sus propuestas
Resultado 2. Los trabajadores rurales, a través de sus representantes, participan en las MDR para acceder a los servicios de gobierno
Producto 2.1. Los trabajadores rurales conocen sus derechos laborales, sociales y mejoran sus competencias organizativas y laborales.
Producto 2.2. Las OR presentan y ejecutan propuestas para el acceso a los servicios y bienes públicos
Componente 2: Desarrollo productivo e inserción de PF en cadenas de valor
Resultado 3. Los productores familiares de las OR se insertan en cadenas de valor o comercializan en mercados competitivos
Producto 3.1. Las OR y sus miembros están capacitados en temas de negociación, acceso a mercados, incluidas las compras públicas.
Producto 3.2. Los miembros de las OR realizan propuestas de emprendimientos productivos y ofrecen servicios de manera competitiva
Resultado 4. Los miembros de las OR conocen y acceden a los diferentes servicios financieros del proyecto
Producto 4.1. El Programa Microcrédito Rural opera en la zona del proyecto por medio de instituciones de microfinanzas (IMF) que intermedian recursos
Producto 4.2. Se ofrecen nuevos productos financieros
Producto 4.3. Las OR tienen capacidad de operar fondos rotatorios
Producto 4.4. Piloto de seguro agropecuario funcionando
Componente 3: Gestión del Proyecto

Resultado 5. La DGDR cuenta con la capacidad y mecanismos para captar y analizar los resultados del proyecto, permitiendo escalamiento
Producto 5.1. La DGDR cuenta con capacidades fortalecidas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y proyectos
Producto 5.2. La DGDR gestiona conocimientos para el aprendizaje

58. Las actividades del Componente de Fortalecimiento del capital humano y social fueron: a) el fortalecimiento de las MDR y preparación de Planes de Desarrollo Territoriales; b) el fortalecimiento de las Organizaciones rurales OR con capacitación y asistencia técnica; (c) la capitalización de las OR a través de inversiones sociales que permitan el acceso a bienes y servicios públicos para la población más pobre; y d) la inclusión de los TR en las MDR y el acceso a los servicios y recursos ofrecidos por el proyecto y el Gobierno.
59. El componente de Desarrollo productivo e inserción de PF en cadenas de valor planteaba: i) Las OR y sus miembros se inserten en cadenas de valor de manera sustentable y equitativa; ii) Las OR y sus miembros están capacitados en temas de negociación, acceso a mercados, incluidas las compras públicas; iii) Los miembros de las OR acceden a nuevos instrumentos de financiamiento, de una manera sustentable.
60. Finalmente, el componente de Gestión del Proyecto definió: a) DGDR fortalecida con mecanismos para captar y analizar los resultados del proyecto; b) DGDR integra mayores capacidades para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de Políticas y proyectos. Y finalmente c) la DGDR puede gestionar los aprendizajes y conocimiento.
61. Cabe destacar algunas de las características que resultaron innovadoras en el enfoque del PPIR respecto a proyectos anteriores del MGAP. Por un lado, la población objetivo, específicamente incluyendo los AR en las políticas de desarrollo rural, a través de instrumentos específicos que permiten acceder a opciones productivas de mejora de sus ingresos, a la capacitación, apoyo a las iniciativas asociativas y de equidad de género, incluyendo las de acceso a la tierra. Por otro lado, el rol clave de las MDR en el proceso de trabajo del PPIR. El mecanismo de implementación del proyecto preveía que las OR y grupos sean cogestores -con el apoyo de las MDR y de la DGDR- de la identificación y preparación de las propuestas y, una vez aprobadas sean responsables de la implementación de las mismas. Las propuestas tendrían, esquemáticamente, el siguiente ciclo: i) Identificación y preparación técnica; ii) Análisis y validación de pertinencia por parte de la MDR; iii) Evaluación técnica por parte de la DGDR; iv) Ejecución, a cargo de las propias OR; v) Informes de avances y rendición de cuentas en las MDR por parte de las OR; y v) Seguimiento y Evaluación con participación de las OR y de las MDR[4]. De igual forma el Proyecto apuntaba a la planificación estratégica del territorio y la focalización en las áreas de influencia de las MDR[5]. En otra línea se destaca la incorporación de un nuevo formato de proyectos: los proyectos sociales. Por último, la forma de apoyo mediante proyectos: las iniciativas presentadas al PPIR eran formuladas por técnicos de la propia DGDR junto con los beneficiarios, a partir de las necesidades productivas o sociales de las OR o grupos. Ya no a través de llamados, sino identificando y promoviendo una demanda pertinente.
- 62.

B.3. Modalidades de ejecución

63. El presupuesto acordado para la ejecución del proyecto fue de 5,8 millones de dólares, donde USD 4,0 millones aportados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), USD 1 millón aportado por el GoU y USD 0.8 millones aportados por los beneficiarios.
64. En el siguiente cuadro se detalla el presupuesto según fuente de financiamiento y por componente, en donde al FIDA le corresponde el 68 % del presupuesto y al GoU el 17%. La contrapartida de los beneficiarios corresponde al 15 % del presupuesto.
65. CUADRO 4. Presupuesto del Proyecto por componente (dólares americanos)

COMPONENTES	GoU	FIDA	Beneficiarios	Total	% del Total
1. Fortalecimiento del capital humano y social	259.702	1.044.044	46.240	1.350.000	23%
2. Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor	559.473	2.213.692	798.710	3.572.000	61%
3. Gestión del proyecto	179.527	742.554	-	922.000	16%

TOTALES	998.702	4.000.290	844.950	5.843.942	
Totales redondeados	1.000.000	4.000.000	844.000	5.844.000	100%

66. La ejecución del PPIR tuvo al MGAP como Ente Ejecutor y a la DGDR en su implementación (gestión, administración y evaluación del Proyecto), siendo designados responsables específicos de las diferentes divisiones de acuerdo a cada componente del Proyecto, bajo la responsabilidad formal del director de la DGDR, quien además fue el director del Proyecto.
67. El PPIR pretendió abordar el trabajo en territorio articulando con diferentes tipos de socios- públicos y privados, de alcance local y nacional- y con finalidades diferentes.
68. Por un lado, los socios principales vinculados a la implementación del PPIR en territorio fueron las MDR que, fortalecidas por el proyecto, actuaron como instrumento catalizador, articulador y dinamizador para la recepción de demandas, ideas, propuestas, y proyectos por parte de las OR.
69. Respecto a los socios institucionales, e integrando la estrategia de articulación, la vinculación de diferentes direcciones y estamentos del andamiaje público institucional, mediante la participación de direcciones que, con mayor o menor presencia, fueron consideradas en el diseño como socios estratégicos del PPIR. En su mayoría, por los servicios que prestan de asistencia técnica, promoción y de regulación sectorial normativa. Entre ellas se destaca la Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP. También el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), el INACOOOP, y las Intendencias Departamentales.
70. Un socio destacado del Proyecto fue el INC, atendiendo las propuestas de las OR en el acceso a la tierra, con énfasis en la inclusión de asalariados rurales. Al mismo tiempo, el Proyecto logró contribuciones a través de la alianza con el INACOOOP para la promoción de las cooperativas en el medio rural. También se desarrollaron alianzas colaborativas con organizaciones del sector privado como CALUPROCERD y CONAFPU, cooperativas que facilitaron la inserción de beneficiarios a cadenas de valor o compras públicas.
71. Por otro lado, se distinguen los socios vinculados como agentes de implementación, entendiéndose por esto aquellos que canalizaron recursos económicos de PPIR a los beneficiarios. Las modalidades de implementación de las actividades del PPIR se impartieron mediante convenios y vínculos específicos con diferentes instituciones especializadas, y lo que es más importante, respetando los acuerdos con cada MDR y con cada OR/grupo en función de las demandas.
72. Durante la ejecución del proyecto variaron los agentes de implementación y/o los fondos utilizados por cada uno. Como se observa en los bajos resultados de las metas físicas relacionadas a los productos financieros, las Instituciones financieras y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) no resultaron eficientes en la canalización de los fondos previstos. Por el contrario, a pesar de no haber considerado en el diseño como agente al INACOOOP, esta institución jugó un rol fundamental en la implementación de los recursos a través de convenios y contratos principalmente para la contratación de técnicos de campo y consultorías específicas.
73. Finalmente, uno de los arreglos innovadores del PPIR en relación a las prácticas anteriores del MGAP, fue la iniciativa de la DGDR previo al inicio del PPIR, de convocar a las instituciones potencialmente vinculadas al área y temas de acción del PPIR. En dicha reunión se presentó el Proyecto, invitando a las instituciones a participar y aunar esfuerzos cada una desde su especialidad, y principalmente para comenzar a transitar los primeros pasos de articulación interinstitucional hacia una mirada integral de desarrollo territorial rural. A esta actividad asistieron directores y técnicos de INC, MIDES, MTSS y MEVIR entre otras. Los invitados la valoraron positivamente, manifestando la voluntad de trabajar en este desafío y el compromiso de cada institución de aportar los recursos a su alcance (técnicos, económicos, etc.).
74. Sin lugar a dudas la iniciativa fue muy importante a nivel del enfoque de trabajo interinstitucional deseado y necesario para abordar esta población objetivo, y dos cuestiones se deben tener en cuenta para próximos proyectos:
1. Contactar durante la fase de diseño de los proyectos a las instituciones potencialmente vinculadas a la población objetivo. De esta forma podrán aportar en el armado y no solamente una vez aprobado el mismo (lo que contribuye pero no permite obtener el máximo potencial de cara a una acción integral en territorio, con mirada de desarrollo sostenible).
 2. No interrumpir las instancias a pesar de retrasos- aunque sean de intercambio de información o reflexión conjunta sobre miradas del territorio- porque se fomenta el conocimiento entre los participantes y entre las instituciones, y se fortalece la manera de abordar el proyecto en cuestión u otros potenciales.

B.4. Grupos objetivo

75. De acuerdo al INE, los pobres rurales son, en su mayoría, varones y mujeres sin recursos económicos ni capacitación para generar negocios rentables, aun cuando tengan tierra, los asalariados sin especialización, los asalariados temporarios, las mujeres rurales sin empleo o ingresos permanentes y las familias numerosas, especialmente las más jóvenes sin ingresos fijos y sin capacitación profesional.
76. En el área seleccionada residían, en localidades de menos de 5.000 habitantes y en zonas rurales dispersas, 50.450 personas con aproximadamente 18.740 hogares. De estos aproximadamente 5.375 hogares eran pobres definidos por al menos una NBI, con aproximadamente 14 mil personas. Esta población carenciada estaba conformada por: a) una fracción de los PF; b) una fracción de los AR; c) población vulnerable, jóvenes y mujeres.

77. En función de ello el grupo objetivo del Proyecto consistió en: (a) familias pobres de PF^[6], (b) otras familias pobres, especialmente de AR.^[7]
78. Adicionalmente se establecieron criterios de elegibilidad: a) familias de PF inscritas en el Registro de PF del MAGP que reciben el subsidio del 50% del aporte mínimo patronal al BPS; b) familias del medio rural con un ingreso familiar neto inferior a 2,5 veces el sueldo anual mínimo del peón rural fijado por Ley.^[8] En los dos grupos elegibles, sería promovida especialmente la participación de jóvenes (10% como mínimo) y mujeres (15% como mínimo).
79. Aplicando los criterios mencionados, el grupo objetivo estaría conformado por aproximadamente 5.400 hogares pobres en la zona del PPIR. El proyecto se vincularía con esta población a través de las organizaciones o grupos de diferente naturaleza y grado de consolidación. El Proyecto aplicaría una política proactiva para la focalización de la población vulnerable y sus organizaciones para favorecer su inclusión en las MDR.
- 80.

C. Evaluación de la pertinencia del proyecto

81. La pertinencia y relevancia quedó demostrada en la ejecución del PPIR. El alcance y los objetivos del Proyecto propuestos en su etapa de diseño, continuaron siendo pertinentes en su ejecución, siendo ratificado por las metas de alcance logradas y la opinión de los beneficiarios, las MDR involucradas y las instituciones aliadas del PPIR en la zona de ejecución.
82. Durante el inicio del Proyecto hubo problemas para disponer de los recursos, lo que retrasó el comienzo tal cual esperado de las actividades. Sin embargo, nunca se cuestionó la relevancia y pertinencia de los objetivos y las actividades previstas. De hecho como se puede ver en la ejecución del presupuestal del PPIR, el gobierno movilizó una cantidad mucho mayor de recursos a los previstos inicialmente.^[9]
83. El diseño del Proyecto fue pertinente en sus instrumentos pese a que se debería haber revisado, dadas las dificultades de implementación que se tuvieron. El PPIR, si bien planteó un conjunto de innovaciones programáticas a validar, no determinó una escala de prioridad para las mismas, más allá de la relevancia de cada una de ellas. En este sentido una revisión de su diseño en el momento de ejecución hubiera permitido focalizar mejor su estrategia en función del carácter piloto de la intervención.

C.1. Pertinencia en relación con el contexto externo

84. En el momento de diseño del PPIR la economía del país venía mostrando un comportamiento dinámico y sostenido, con una serie de años donde el crecimiento de su Producto Bruto Interno (PBI) había alcanzado registros históricos. Este impulso económico fue el resultado de una serie de causas externas (una de las principales fue el aumento de las exportaciones de base agrícola debido al crecimiento de la demanda y los precios internacionales) e internas (ordenamiento macroeconómico, fomento de inversiones, aumento del empleo y mejoramiento de los salarios entre otras).
85. Junto al crecimiento económico, la aplicación de un conjunto de políticas sociales activas permitió una baja consistente de la indigencia y pobreza entre el 2006 y el 2013. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es la instancia que tiene el mayor peso en la generación de políticas de inclusión social. Creado en 2005 le compete formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. Además implementar, ejecutar y coordinar programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida y su integración social. Lleva adelante programas socio-laborales, socioeducativos y de prestaciones.
86. Si bien estos programas tuvieron alcance nacional, trabajaron principalmente en zonas urbanas, no logrando una cobertura en forma significativa de la población pobre que vive en áreas rurales^[10]. Históricamente la temática de la pobreza rural y la satisfacción de Necesidades Básicas Insatisfechas fue tratada principalmente a través de otras instituciones (MGAP, MEVIR, Intendencias Departamentales, OPP) muchas veces a través de programas o proyectos financiados por organismos internacionales.
87. El enfoque político definido por el GoU de aquel momento era la construcción de un país productivo con justicia social y un papel activo del Estado, que asegure una mejor distribución de la renta y la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población, especialmente aquellos sectores más vulnerables. En el caso del sector agropecuario esto suponía la definición de una política sectorial y de desarrollo rural.
88. La estrategia gubernamental respecto al sector agropecuario se basaba en los siguientes lineamientos de política:
- Potenciar la competitividad agropecuaria, agroindustrial y pesquera.
 - Intensificar la producción agropecuaria con sostenibilidad ambiental, integración y derrame social.
 - Potenciar las capacidades de la institucionalidad agropecuaria con un trabajo articulado.
 - Descentralizar acciones con trabajo en el territorio en conjunto con organizaciones de productores.
 - Consolidar a Uruguay como proveedor confiable y seguro con alimentos de calidad
89. La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) fue creada por Ley de Presupuesto N°17.930 art. 161 de diciembre de 2005 y comenzó a funcionar el 1° de abril de 2008 con los siguientes cometidos:

- Asesorar al Ministro en la formación de planes y programas de desarrollo rural que atiendan en particular la situación de los sectores rurales más vulnerables, trabajadores rurales, desocupados y pequeños productores.
 - Ejecutar los planes y programas dirigidos a brindar la más amplia asistencia y apoyo a las familias rurales de los estratos de menores ingresos y coordinar las acciones tendientes a ello con otras instituciones públicas y/o privadas del sector agropecuario.
 - Determinar regiones o zonas que por su ubicación, disponibilidad de recursos naturales o situación socio-económica, se consideren prioritarias para la aplicación de los planes de desarrollo.
 - Solicitar trabajos de investigación a los institutos pertinentes cuando considere necesario realizar estudios, profundizaciones, análisis de casos o búsqueda de alternativas para orientar las acciones de desarrollo de su competencia.
 - Asegurar y mejorar en forma sostenible el acceso de la población objetivo a todos los servicios de apoyo técnico, financiero e institucional.
 - Contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sector agropecuario que nuclean a la familia rural, de pequeños productores, trabajadores y desocupados rurales.
 - Contribuir a potenciar el capital humano, cultural y económico de la población objetivo y de las instituciones que integran, a través de la generación de redes sociales.
 - Brindar el ámbito institucional para las actividades ejecutadas a través de la Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural y por la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural.
 - Todo otro cometido que le asigne el Poder Ejecutivo.
90. Por otra parte, el FIDA, a través de las acciones del Programa Uruguay Rural (PUR) y del FIDA-MERCOSUR, había apoyado el diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de sociedad civil sobre la necesidad y pertinencia de las políticas diferenciadas para la agricultura familiar así como el ensayo de provisión de servicios por el sector público que atienda los problemas y condiciones específicas de los pequeños productores familiares, asalariados rurales y pobres rurales. En particular se destaca el apoyo a la creación de las MDR cuya primera formulación se realiza en el año 2000 pero que termina consolidándose como instrumento de política pública dentro de la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental (ley 18.126 del 12 de mayo de 2007).
91. Las funciones de esta herramienta de participación definidas por la ley son: la promoción de la participación de la sociedad rural en la instrumentación de las políticas públicas para el sector, detectar y levantar las demandas de las organizaciones que participen, canalizar los proyectos de desarrollo, promover la articulación entre los organismos públicos y las organizaciones privadas, orientar los esfuerzos hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y preservación del medio ambiente.
92. Es así que el FIDA y el GoU definieron posibles áreas de colaboración en proyectos que: a) aumenten la capacidad de inversión focalizada en la agricultura familiar, los trabajadores rurales asalariados, las mujeres rurales y los jóvenes rurales; b) fortalezcan las capacidades del sector público para proveer servicios dirigidos específicamente a los grupos vulnerables de la población rural; c) ayuden a construir y fortalecer las capacidades del sector público para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas dirigidas a la pequeña producción familiar.
93. Este contexto habilitaba la formulación de una iniciativa de carácter piloto para consolidar, desarrollar y validar mecanismos y herramientas de combate a la pobreza rural, escalables a nivel nacional.
94. La estrategia buscó tomar en cuenta las características de la pobreza rural en Uruguay y sus causas, y el contexto institucional y de políticas públicas, en especial el papel de la DGDR y de las Mesas. Se esperaba asegurar la inclusión de los grupos más vulnerables de la población rural (productores familiares, trabajadores rurales asalariados, mujeres y jóvenes rurales) en el proceso de transformación económica y social que caracterizaba al país, sostener y apoyar la AF con políticas diferenciadas tomando en cuenta la fuerte inversión extranjera y nacional en rubros de exportación, el crecimiento de la superficie dedicada a estos rubros y el aumento de los precios de venta y arrendamientos de tierras. En este sentido y referido a la problemática de la tierra, las políticas del INC se han basado en mayores compras, a partir de una mayor asignación presupuestal y una asignación de la tierra con prioridad a los pequeños productores familiares, asalariados rurales, por medio de explotaciones de carácter asociativo que permitan aumentar la productividad y competitividad de pequeñas parcelas y a través de campos de cría, campos de pastoreo, producción de forraje en forma grupal. El PPIR podía complementar esta política.
95. La estrategia también suponía un abordaje interinstitucional del Proyecto donde se esperaba y era necesario una fuerte articulación y sinergia de acciones con potenciales socios claves del estamento gubernamental, de las organizaciones rurales e incluso de actores empresariales sectoriales.
96. En función de lo anterior se procuró ensayar nueve innovaciones (modalidades novedosas o esquemas novedosos para el país), reagrupadas en cuatro áreas temáticas, con el fin de validarlas y posteriormente escalarlas a nivel nacional por medio de un proyecto mayor diseñado y financiado por el FIDA. Las cuatro áreas temáticas eran:
1. Fortalecimiento de las MDR como instrumentos del desarrollo rural.
 2. Inclusión de los asalariados rurales en las políticas de desarrollo rural.
 3. Inclusión de productores familiares en cadenas de valor.
 4. Servicios financieros rurales sostenibles.
97. El carácter de piloto respondía también a la solicitud de un monto limitado acorde al espacio fiscal previsto por el presupuesto quinquenal de GoU y por ende concentrado en un espacio geográfico y un plazo de implementación relativamente corto.
98. El área del Proyecto se identificó de acuerdo a un conjunto de criterios (presencia de PF y de AR, cadenas de valor, sistemas productivos, fragilidad organizativa de la población objetivo, concentración de la pobreza rural). El área seleccionada se la entendía como suficientemente amplia y representativa de casi todos los sistemas productivos nacionales de la PF y de la población rural del país. Esto permitía contar con una masa crítica de experiencias y lecciones validadas, escalables a todo el país. El área se extendía en una orientación Sur/Norte, con eje central en la Ruta Nacional No. 7, comenzando en el sur sobre la Ruta 11 hasta Caragatá en el Sureste de Tacuarembó y Fraile Muerto en Cerro Largo.

99. En resumen:

- La finalidad y objetivo del PPIR era pertinente al contexto económico, social y de políticas del país. En efecto, un período de crecimiento impulsado fuertemente por el buen desempeño del sector agropecuario y en un marco de políticas sociales y redistributivas, parecía un contexto adecuado para impulsar un proyecto piloto que habilitara acciones afirmativas hacia los sectores de la población rural más vulnerables y permitiera su acceso a los instrumentos de la política pública.
- Las áreas temáticas seleccionadas en las cuales el Proyecto buscaba aportar innovaciones en instrumentos y prácticas, también se ajustaban a las necesidades de la población beneficiaria o a la estrategia gubernamental.
- Cuando se preparó y diseñó el PPIR el marco de relacionamiento con el FIDA y el MGAP era muy bueno, producto de una exitosa experiencia de trabajo anterior conjunta (el PUR). Ello permitía suponer una rápida y fluida capacidad de monitoreo y ajuste del diseño en función de la ejecución y su contexto.

100. Al analizar el diseño del Proyecto y su pertinencia de acuerdo a las vicisitudes que tuvo su implementación y ejecución, así como el contexto actual, se puede decir lo siguiente:

- El alcance y objetivo del Proyecto continuaron siendo pertinentes y ello ha sido ratificado por las metas de alcance logradas y la opinión de los beneficiarios, las MDR y las instituciones aliadas. Es también acordado por todos los involucrados la pertinencia y relevancia del PPIR en la zona de ejecución y la población objetivo.
- El Proyecto se desarrolló en un contexto económico de menor crecimiento relativo del país a partir del año 2015 y mayor reducción de los espacios fiscales del gobierno[11]. Desde esta perspectiva el carácter piloto y por ende acotado del mismo se ajustó a este nuevo contexto. Pese a ello el Proyecto tardó 15 meses en ponerse en funcionamiento y lo hizo con restricciones en la contratación de los recursos humanos necesarios para su rápida implementación[12]. Por ende, la capacidad operativa de la DGDR en algunas situaciones se vio superada al tener que administrar diferentes actividades de los distintos proyectos en curso.
- La desaceleración del mercado internacional afectó el desempeño de diferentes rubros del país y de alguna forma su posibilidad de ser impulsores de creación de oportunidades para los beneficiarios del proyecto o sus organizaciones[13]. El diseño preveía la posibilidad de que se contemplaran prácticas e inversiones productivas diversas aunque no estrictamente supusieran una acción explícita de inserción en las cadenas de valor analizadas. De igual forma establecía criterios amplios para los sub-proyectos orientados a la población vulnerable.
- El diseño supuso que los contextos institucionales y de relación entre el FIDA y el MGAP permitirían avanzar rápidamente estas nuevas innovaciones. Pero este supuesto no se cumplió y ello no permitió introducir los cambios al diseño del Proyecto de acuerdo a la realidad y contexto de su ejecución.

101.

C.2. Lógica interna

102. Cómo se mencionaba en la sección de Pertinencia, el diseño del Proyecto fue pertinente al contexto externo y de políticas del país. Las áreas temáticas que se buscaron abordar también eran adecuadas a las necesidades de la población objetivo y al enfoque de política del gobierno del momento.

103. La lógica del Proyecto se basaba en implementar, a manera de experiencia piloto, una serie de acciones de inclusión orientadas a los sectores más vulnerables del medio rural en una región representativa y diversa en situaciones (Eje de la Ruta 7). Esta experiencia piloto podía habilitar/ validar una serie de instrumentos de política e innovaciones que servirían de base para una operación del FIDA en Uruguay de alcance mayor (nacional) y/o dejar capacidades y aprendizajes al GoU. Esta lógica fundamenta la finalidad.

104. En el siguiente cuadro se analiza la lógica vertical del Proyecto:

105. CUADRO 5. Lógica vertical del proyecto

Componente	Lógica vertical	Comentarios post-ejecución
Finalidad	Lograr el objetivo del Proyecto en términos de innovaciones validadas y metas de alcance aportaría a la finalidad del Proyecto	La validación suponía un fluido diálogo político entre el MGAP y el FIDA que no se logró mantener de la misma forma a lo largo de la duración de todo el proyecto
Objetivo	La población beneficiaria del Proyecto accede a nuevos mecanismos de participación y a servicios públicos debido a los resultados obtenidos en términos del fortalecimiento de su capital humano y social así como al desarrollo productivo y de inserción de la producción familiar en las cadenas de valor	Los logros diferenciales del proyecto se alcanzan en el fortalecimiento del capital social y humano más que en el componente de desarrollo productivo desde el punto de vista de las innovaciones institucionales. Las metas de alcance del proyecto fueron cumplidas o sobre cumplidas. Sin embargo no se pudieron validar las 9 innovaciones planteadas. Tal vez el carácter piloto del proyecto y el desafío no sólo de ensayar sino validar las innovaciones planteadas fue demasiado ambicioso.
Resultado-1	MDR fortalecidas mejoran capacidades de incidencia y participación de la población beneficiaria a través de sus organizaciones	Las MDR fueron fortalecidas en su integración (más amplia) y prácticas de trabajo gracias a la acción del PPIR. Sin embargo la dinámica de elaboración y apropiación de planes de desarrollo territorial suponían un mayor plazo.
Resultado-2	La participación de organizaciones/ agrupamientos de trabajadores, mujeres y jóvenes rurales en las MDR facilita su acceso a los servicios públicos	Este fue uno de los resultados principales del proyecto. La coordinación interinstitucional fue efectiva en los casos que se pudo concretar y es una de las lecciones aprendidas del proyecto.
Resultado-3	Modelos inclusivos de inserción de productores familiares en cadenas de valor o nuevos mercados mejoran su desarrollo productivo y por ende sus ingresos.	No se dieron las condiciones de mercado esperadas. Especialmente en aquellos sectores de más fácil inserción (leche, apicultura). La mayoría de beneficiarios/as de proyectos productivos solicitó apoyos en tecnologías básicas de probado desempeño; pero a las cuales tenían dificultades de acceso por su escasa capacidad de inversión. Las acciones de inserción en cadenas de valor en forma organizada suponían una segunda etapa de trabajo que aún no han iniciado o fueron formuladas para aprovechar nichos de mercado en circuitos locales. La ley de compras públicas fue aprobada pero su implementación llevó más tiempo del esperado y su impacto todavía es limitado. Por otra parte su aprovechamiento supone un nivel de organización alto.
Resultado-4	El proyecto apoya el acceso y la implementación de nuevos servicios financieros a las OR y sus miembros.	Se alcanzan metas de cobertura por parte de Microcrédito Rural pero por diferentes circunstancias no se alcanzaron resultados esperados en nuevos servicios salvo el seguro ganadero.

106. El costo total del Proyecto para el período previsto de implementación de cuatro años era de USD 5.844.000, incluyendo el aporte de USD 844.000 de las y los beneficiarios (14% del costo total).

107. CUADRO 6. Presupuesto del PPIR según cronograma de ejecución previsto

COMPONENTES	2014	2015	2016	2017	TOTAL
1. Fortalecimiento del capital humano y social	401.403	441.310	302.293	204.980	1.349.986
2. Desarrollo Productivo e Inserción de los PF en Cadenas de Valor	1.450.426	1.224.153	841.690	55.607	3.571.876
3. Gestión del Proyecto	255.426	209.942	224.053	232.659	922.080
Total	2.107.255	1.875.405	1.368.036	493.246	5.844.000

108. Fuente: Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR). Informe final sobre el diseño del proyecto

109. Las partidas asignadas eran razonables en función de las acciones planteadas aunque asumían una fuerte ejecución al inicio del Proyecto que permitiría un proceso de consolidación y acompañamiento mayor a los proyectos y la aplicación de otros instrumentos. En efecto, poco más del 72% de los recursos asignados a los Componentes 1 y 2 estaban previstos de ser usados en los primeros dos años.

110. En la primera misión de supervisión ya se constata un atraso en el inicio del Proyecto que se extenderá por 15 meses. Restricciones de orden presupuestal y algunos problemas iniciales entre la vinculación del MGAP y el FIDA fueron las principales causas de que el inicio efectivo se diera en el segundo semestre del año 2015. Dadas las restricciones presupuestales, se acuerda un abordaje en dos fases.

- Desde fines de 2015 se larga una primera fase que incluye el trabajo en el sur de la zona PPIR: parte de los departamentos de Canelones, Florida y Lavalleja (Fase I).
- A partir de 2016 se difunde el PPIR y ya en octubre del mismo año se comienza a trabajar en la segunda fase, en la zona norte del PPIR: parte de los departamentos de Durazno, Treinta y Tres, Cerro Largo y Tacuarembó (Fase II).

111. Esta estrategia, acordada para dar inicio al Proyecto en un marco de menores recursos económicos y técnicos que el previsto, priorizó avanzar en una región con mayor capital social y organizacional como para ir abordando las innovaciones planteadas en un contexto más facilitador^[14].

112. Pero lo cierto es que más allá de que en cada Misión de Seguimiento del FIDA se acordaban metas que tenían en cuenta esta nueva realidad presupuestal, el proceso lógico del Proyecto no se pudo cumplir de acuerdo a lo esperado. El diseño original del proyecto era muy exigente ya que asumía una lógica de rápida implementación en los primeros dos años que permitía proyectos con acompañamiento técnico de 18 meses de duración, probando nuevos instrumentos y metodologías en zonas de bajo desarrollo relativo organizacional, así como la validación de una serie de instrumentos de política muy innovadores.

113. En resumen:

- La lógica interna del Proyecto era consistente con la finalidad y objetivo del mismo así como en función de otros “activos complementarios^[15]” que reforzaban su pertinencia.
- Sin embargo, y aunque no hubiera pasado por los problemas que tuvo en su implementación, el proyecto fue muy ambicioso en relación a las metas vinculadas a las innovaciones institucionales por el carácter disruptivo de algunas de ellas (por ejemplo las vinculadas a microcréditos rurales) o porque su validación suponía un proceso más largo de trabajo.
- Si bien se previó un corrimiento de plazos y se buscó una estrategia (el abordaje por etapas) que posibilitara su comienzo, la demora afectó la lógica inicial del Proyecto en términos de la utilización de los recursos^[16] y los productos esperados.

114.

C.3. Adecuación de los cambios efectuados al diseño

115. Como ya se ha señalado, el Proyecto tuvo una serie de sucesos relevantes que motivaron acciones de ajuste en su ejecución. En la siguiente tabla se resumen los principales sucesos y los cambios operados.

116. CUADRO 7. Principales sucesos ocurridos durante la ejecución del PPIR

Suceso	Cambio operado	Comentario post ejecución
Falta de presupuesto ministerial retrasa inicio de Proyecto en 15 meses.	Inicio de trabajo en dos fases.	Inicialmente no hubo la demanda esperada de proyectos y el proceso de su elaboración fue más largo que el supuesto.
No contratación de los 15 recursos técnicos para el proyecto PPIR desde el inicio del Proyecto.	Inicio de trabajo en dos fases. Mayor expectativa por trabajo de articulación institucional.	No refuerzo de los equipos territoriales afectó rendimiento de las acciones del Proyecto pese a los esfuerzos realizados. Supuesto previsto en el diseño pero que no se tuvo en cuenta en el monitoreo de la ejecución. Proyecto no alcanza metas esperadas reformuladas.
“Proyecto en problema potencial” en el año 2016 debido a retrasos en cumplimiento de metas.	Decisión de parte del FIDA de no realizar la revisión de medio término del Proyecto. Se hace monitoreo por Misiones de Seguimiento del FIDA.	Sucesos posteriores indican que hubiera sido muy necesaria una revisión externa del proyecto. Debido a que no hubo revisión de medio término, no se pudieron operar los cambios en el diseño del proyecto de acuerdo al contexto de ejecución y la finalidad principal del mismo.
Incorporación de 2ª Fase y activación efectiva del Proyecto.	Ingreso de nuevos recursos técnicos.	En el 2017 se logran aprobar 51 proyectos pero nivel de retraso respecto a las metas planteadas del proyecto elevan el nivel de críticas de los informes de seguimiento. Deterioro creciente de la capacidad de diálogo político entre Misiones FIDA y DGDR.
Solicitud de prórroga de finalización del Proyecto por tres años por parte de la DGDR.	No se acepta prórroga por parte del FIDA. DGDR comienza fase de cierre del proyecto.	DGDR frena promoción de proyectos pese a lo cual aprueba similar número que en el 2017.

Suceso	Cambio operado	Comentario post ejecución
Misión FIDA Julio de 2018.	<p>Se revé decisión de cierre y se prorroga la ejecución al 30/9/2019. Un año más.</p> <p>Se elabora un Plan de Acción (PdA) para el año adicional de ejecución con compromisos, metas y presupuesto definido.</p>	<p>Se prioriza la elaboración de las propuestas y su posterior ejecución, reduciéndose la capacidad de acompañamiento y seguimiento desde los ETDR hacia los proyectos.</p> <p>Nuevo Plan de Acción no lauda sobre algunas de las innovaciones del Proyecto que ya no podían ser cumplidas pese a la prórroga.</p>

117. De la breve cronología realizada, se puede resumir lo siguiente:

- Se entiende que las dos adecuaciones efectivas de diseño fueron: la decisión de comenzar la ejecución del Proyecto en 2 fases o etapas y la extensión o prórroga del final del proyecto por un año más. Más allá de la discusión sobre la pertinencia de la primera, ambas fueron fruto de un acuerdo político (no solamente técnico) de priorizar el buen suceso del Proyecto en función de su finalidad y objetivo principal.
- La principal no adecuación del Proyecto consistió en no considerar que el piloto suponía no solo una aplicación focalizada de determinados instrumentos sino innovaciones de diverso tipo así como nuevas prácticas de trabajo que en sí mismas eran un gran desafío. Esto implicaba no solo una revisión de las metas de aplicación o ejecución sino también de su pertinencia y posibilidad de aplicación en el contexto de ejecución del proyecto.
 - En este sentido hubiera sido muy pertinente haber realizado la RMT una vez que el Proyecto estaba en pleno funcionamiento. No estrictamente para analizar el desempeño de las metas físicas (que efectivamente lo venían haciendo las Misiones del FIDA), sino sobre todo para readecuar el diseño al nuevo contexto y priorizar aquellas innovaciones y prácticas medulares que se querían validar. El aporte de una tercera mirada sobre la situación del proyecto hubiera facilitado una resolución anticipada de la prórroga, pero sobre bases menos conflictivas, y sobre todo más adecuadas a sus posibilidades de ejecución.

D. Evaluación de la eficacia del proyecto

118. El Proyecto alcanzó su objetivo general, aunque no estrictamente de acuerdo a lo formulado en su diseño original.

119. Las metas de alcance del objetivo del proyecto fueron en su totalidad alcanzadas y en muchos indicadores relevantes sobre cumplidas.

120. Más allá de las innovaciones, el proyecto buscaba trabajar sobre cuatro áreas temáticas: Fortalecimiento de las MDR / inclusión de los asalariados rurales en las políticas de desarrollo rural/ inclusión de productores familiares en cadenas de valor/ servicios financieros sostenibles. El proyecto logró avances sustantivos en las tres primeras áreas temáticas y en la cuarta alcanzó la meta de cobertura de microcréditos a la población objetivo, así como la relativa al seguro por índice.

121. En efecto, el Proyecto logró e incluso superó sus metas de alcance, especialmente aquellas vinculadas con la población objetivo. Ello supuso priorizar ciertas acciones sobre otras (especialmente las vinculadas a los proyectos sociales y productivos). Sin embargo, no validó todas las innovaciones planteadas en su documento de diseño. Dicha priorización representa el 80% del proyecto.

D.1. Metas materiales y productos obtenidos

1. Componente 1. Fortalecimiento del capital humano y social

122. Si bien las metas del Proyecto sobre alcance de familias y personas fueron superadas a partir de los diferentes dispositivos y herramientas de intervención del PPIR, cuando se observan las metas vinculadas a innovaciones pensadas para las MDR, como el uso de herramientas de planificación para lograr estrategias compartidas y gestionar proyectos, no se alcanzaron plenamente los resultados esperados.

123. Las MDR aparecen más receptivas y eficaces a la hora de gestionar demandas y hacer el seguimiento (75%) de lo planificado (innovación 2), y menos propensas a internalizar herramientas y metodologías de planificación, donde sólo un 38% trabajó en clave de estrategias y planificación. Finalmente, en este componente, se logró un 50% de las metas establecidas que postulaban la presencia de jóvenes y mujeres en representación de las OR en las MDR (innovación 1).

124. Para comprender estos resultados, en primer lugar es necesario aclarar que la MDR de Treinta y Tres finalmente no trabajó en el marco del PPIR. Al reactivarse la MDR Ruta 7 Sur, pasaron a trabajarse desde allí los proyectos de Treinta y Tres con perfil PPIR. Por lo tanto, la cantidad de MDR vinculadas al proyecto fue de 7, lo que debería haberse ajustado en la matriz del marco lógico y metas físicas tras una revisión de medio término.

125. En segundo lugar, cabe recordar que inicialmente el propósito del ejercicio de planificación fue consolidar el rol de las MDR

como espacio articulador, participativo y descentralizado de las acciones del MGAP y de la DGDR para el desarrollo rural. Para ello se entendió pertinente la elaboración de un Plan de Desarrollo Territorial (PDT) en cada Mesa. Al finalizar el PPIR únicamente tres Mesas intentaron completar un Plan de tal magnitud, y que en los hechos resultó un documento más en línea con el fortalecimiento de la propia Mesa (definición de reglamentos de asistencia y participación en las Mesas, de aval de proyectos, capacitaciones específicas al colectivo entre otras acciones). En la lógica del PPIR, se puede considerar que dichos documentos fueron necesarios y apropiados a las necesidades de los actores vinculados, generando e instalando capacidades en los territorios, tanto en los individuos como en el “colectivo de trabajo de cada MDR”. Por lo tanto, se puede concluir que las Mesas lograron consolidar su rol como espacio de articulación y participación local, si bien la realización de un PDT por Mesa resultó una meta demasiado ambiciosa para este Proyecto.

126. Dentro del producto 1 la meta prevista de capacitación a los referentes de las OR que participan en las Mesas fue ampliamente superada. Se superó la cantidad de personas capacitadas para elaborar y utilizar los planes estratégicos (107%), llegando a 218% de mujeres y a 245% de jóvenes.

127. Del mismo modo, el número de personas capacitadas en gestión, administración y manejo de información, de las cuales se pretendía llegar a un 25% de mujeres y un 10% de jóvenes fue alcanzado con holgura. Donde se estimaba llegar a 200 personas, se alcanzó a 333 (167%), destacándose el interés de las mujeres en la participación (que superaron la meta inicial de 50 mujeres participando, llegando a 171, 342%). De igual manera ocurrió con los jóvenes que se superaron los 20 jóvenes previstos originalmente, llegando a 77 al final, un 385%.

128. CUADRO 8. Indicadores claves y metas al final del proyecto del Resultado 1 del Componente 1

Indicadores claves y metas al final del proyecto	RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al 30-09-2019	
				Términos absolutos	%
Componente 1: Capital Humano y Social Fortalecido					
Resultado 1: MDR que elaboran planes estratégicos territoriales, brindan el aval social y dan seguimiento a las propuestas de las OR					
1. MDR que utilizan metodologías de planificación para lograr una estrategia de intervención eficaz y participativa (Innovación 1)	1.6.7	# MDR	8	3	38%
2. MDR que están fortalecidas, consolidadas y gestionan demandas de las OR, supervisando los avances e informando los resultados (Innovación 2)		# MDR	8	6	75%
3. MDR en las cuales se incrementa la participación de las mujeres en 15% y de los jóvenes en 15% en representación de sus OR		# MDR	8	4	50%
Producto 1.1: Representantes de las OR que participan en las MDR capacitados para planificar, revisar, avalar y dar seguimiento a sus propuestas					
1. Personas capacitadas para elaborar y utilizar los planes estratégicos, de las cuales:	1.6.2	# Personas	200	213	107%
25% mujeres		# Personas	50	109	218%
10% jóvenes		# Personas	20	49	245%

2. Personas capacitadas en gestión, administración y manejo de información, de las cuales:	1.6.3	# Personas	200	333	167%
25% mujeres		# Personas	50	171	342%
10% jóvenes		# Personas	20	77	385%

129. Fuente: Extraído documento “Matriz de Metas Físicas”, DISE

130. En el siguiente cuadro se presentan los indicadores claves y metas al final del proyecto del Resultado 2 del Componente 1:

131. CUADRO 9. Indicadores claves y metas al final del proyecto del Resultado 2 del Componente 1

Indicadores claves y metas al final del proyecto	RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al 30-09-2019	
				Términos absolutos	%
Componente 1: Capital Humano y Social Fortalecido					
Resultado 2: Representantes de trabajadores rurales que participan en las MDR para acceder a los servicios del gobierno					
1. Trabajadores rurales que acceden a servicios públicos a través de las MDR (Innovación 3)		# Personas	360	337	94%
Producto 2.1: Trabajadores rurales que conocen sus derechos labores, sociales y mejoran sus competencias organizativas y laborales					
1. Trabajadores rurales capacitados en temas de derecho laboral, social y competencias organizativas y laborales, de los cuales		# Personas	300	579	193%
15% mujeres		# Personas	45	266	591%
10% jóvenes		# Personas	30	135	450%
2. Trabajadores rurales que participan en intercambios interinstitucionales, de los cuales		# Personas	400	0	0%
15% mujeres		# Personas	60	0	0%
10% jóvenes		# Personas	40	0	0%

Producto 2.2: OR que presentan y ejecutan propuestas para el acceso a los servicios y bienes públicos					
1. Familias rurales que acceden a proyectos sociales (agua, saneamiento, luz, comunicaciones telefónicas, salud, educación, etc.)		# Familias	500	831	166%
Familias rurales encabezadas por mujeres que acceden a Proyectos Sociales (agua, saneamiento, luz, comunicaciones telefónicas, salud, educación, etc.)		# Familias	125	499	399%
2. Familias rurales que acceden a al menos 2 predios del Instituto Nacional de Colonización con la participación y articulación de las MDR con el INC en dicho proceso.		# Familias	40	74	185%
Familias rurales encabezadas por mujeres que acceden a predios del INC		# Familias	10	23	230%
El número de proyectos SOCIALES aprobados:	1.7.4	# Proyectos	20	70	350%
El número de proyectos SOCIALES firmados:		# Proyectos	20	70	350%
El número de proyectos SOCIALES desembolsados:		# Proyectos	20	68	340%
El número de proyectos SOCIALES terminados:		# Proyectos	20	67	355%
Probabilidad de sostenibilidad de la infraestructura social	2.7.2	Puntuación x/6	5	5	100%
- número de proyectos sociales en funcionamiento		# Proyectos	20	67	335%

132. Fuente: Extraído documento “Matriz de Metas Físicas”, DISE actualizadas al 28/2/2020

133. Este resultado (innovación 3) que está asociado a la participación de trabajadores rurales en las MDR y el acceso a servicios públicos, llegó a un 94% de cumplimiento. Las capacitaciones con foco en derechos laborales, sociales y organizativas superó ampliamente lo previsto de 300 personas, llegando a 579 (193%)[\[17\]](#). Con relación a los jóvenes, de 30 personas previstas inicialmente se alcanzaron 135 (450%).

134. No se cumplió la meta de “400 trabajadores rurales que participan en intercambios interinstitucionales”, dado que no se llevaron a cabo actividades en ese sentido específicamente.

135. Respecto al Producto 2.2, donde las OR elaboran y presentan propuestas en las MDR para acceder a servicios y bienes públicos, se observa que el acceso a servicios públicos se superó en un 166%, con 831 familias beneficiadas de 500 familias estimadas. En este producto otro aspecto a resaltar es que en su gran mayoría las familias encabezadas por mujeres fueron las que más acceso tuvieron a los servicios y bienes públicos (399%).

136. Vinculado al acceso de predios del INC en articulación con las MDR, un total de 74 familias (185%) lograron el acceso. Nuevamente aquí se visualiza familias encabezadas por mujeres rurales que acceden y superan la meta establecida de 10 familias para 23 familias significando un 230% sobre lo previsto.

137. Finalmente en el Componente 1, se observa que los proyectos sociales proyectados para presentación, aprobación y firma se fijaron en 20, meta que se superó en un 350%, llevando los 20 previstos inicialmente al número de 70 proyectos aprobados y firmados[\[18\]](#).

138. Lo mismo sucede con los proyectos sociales terminados. Con la información actualizada por DISE al 28/2/2020 se sobre

cumplió ampliamente la meta (67 de 20, equivalente al 355%). Cabe destacar que una cantidad importante de los mismos siguieron en funcionamiento dado que fueron formulados y aprobados en el último período de PPIR. Por lo tanto la meta de proyectos sociales finalizados será ampliamente sobrepasada.

1. Componente 2: Desarrollo productivo e inserción de PF en cadenas de valor

139. Este componente, integra dos resultados: por un lado, productores familiares de las OR que se insertan en cadenas de valor o comercializan en mercados competitivos (Resultado 3); y por otro, miembros de las OR que conocen y acceden a los servicios financieros del proyecto (Resultado 4).

140. En el siguiente cuadro se presentan los indicadores claves y metas al final del proyecto del Componente 2:

141. CUADRO 10. Indicadores claves y metas al final del proyecto del Componente 2

Indicadores claves y metas al final del proyecto	RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al 30-09-2019	
				Términos absolutos	%
Componente 2: Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor					
Resultado 3: Productores familiares de las OR que se insertan en cadenas de valor o comercializan en mercados competitivos					
1. Eficacia: productores que se benefician de un acceso a los mercados mejorado	2.4.1	Puntuación x/6	5	4	80%
- Productores familiares rurales que mejoran su competitividad y se insertan en cadenas de valor (Innovación 4)		# Personas	320	449	140%
%25 mujeres		# Personas	80	217	271%
- Productores familiares rurales que participan en las compras públicas del gobierno (Innovación 5)		# Personas	200	125	63%
%25 mujeres		# Personas	50	66	132%
Producto 3.1: OR y sus miembros están capacitados en temas de negociación, acceso a mercados, incluidas las compras públicas					
1. Personas capacitadas en temas de inclusión en cadenas de valor (manejo de negocios, negociación, contratos, etc.)	1.4.1	# Personas	500	645	129%
15% mujeres		# Personas	75	297	396%
10% jóvenes		# Personas	50	102	204%
2. de las cuales: Personas capacitadas en compras públicas		# Personas	250	132	53%

Indicadores claves y metas al final del proyecto	RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al 30-09-2019	
				Términos absolutos	%
Producto 3.2: Miembros de las OR que realizan propuestas de emprendimientos productivos y ofrecen sus servicios de manera competitiva					
El número de proyectos PRODUCTIVOS aprobados:	1.6.9	# Proyectos	47	118	251%
El número de proyectos PRODUCTIVOS firmados:		# Proyectos	47	118	251%
El número de proyectos PRODUCTIVOS desembolsados:		# Proyectos	47	116	247%
El número de proyectos PRODUCTIVOS terminados:		# Proyectos	47	116	247%
2. Familias rurales capacitadas en la elaboración y ejecución de proyectos productivos	1.4.5	# Familias	500	797	159%
Probabilidad de sostenibilidad de los grupos de comercialización formados o reforzados	2.4.4	Puntuación x/6	5	5	100%
- número de proyectos productivos en funcionamiento		# Proyectos	47	90	191%
Resultado 4: Miembros de las OR que conocen y acceden a los diferentes servicios financieros del proyecto					
1. Eficacia: Acceso mejorado de los pobres a servicios financieros	2.3.2	Puntuación x/6	5	30	60%
- Portafolio en riesgo (mayor a 30 días) del Microcrédito en la zona del proyecto		%	5%	1%	500%
- Fondos rotatorios mantienen su valor		%	100%	100	100%
- Familias de productores que conocen las condiciones de diferentes instituciones financieras (tasa de interés, plazo de devolución., etc.)		# Familias	600	0	0%
Producto 4.1: Programa de Microcrédito Rural que opera en la zona del proyecto por intermedio de instituciones de microfinanzas (IMF) que intermedian recursos					
1. IMF que toma prestado recursos para el Programa de Microcrédito Rural (Innovación 6)		# Institución	1	0	0%

Indicadores claves y metas al final del proyecto	RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al 30-09-2019	
				Términos absolutos	%
2. Familias que son clientes activos del Programa de Microcrédito Rural del proyecto	1.3.8	# Familias	590	680	115%
Producto 4.2: Nuevos productos financieros son ofertados					
1. Productos financieros rurales operacionales (por ejemplo: seguro de vida, crédito a mediano plazo, promoción de crédito a jóvenes y mujeres) que entran al mercado financiero rural (Innovación 7)		# Productos financieros	2	0	0%
Producto 4.3: OR con capacidad de operar fondos rotatorios					
1. Familias que acceden a los fondos rotatorios	1.3.2	# Familias	400	18	5%
Familias encabezadas por mujeres que acceden a Fondos Rotatorios		# Familias	100	0	0%
2. Probabilidad de sostenibilidad de los grupos de ahorro y crédito formados o reforzados	2.3.1	Puntuación x/6	5	0	0%
- OR que manejan fondos rotatorios de manera sustentable (Innovación 8)		# OR	20	1	5%
Producto 4.4: Piloto de seguro agropecuario funcionando					
1. Piloto de seguro agropecuario que llega a productores con campo natural. (Innovación 9)		#informe	1	1	100%
N° beneficiarios del seguro agropecuario del proyecto		#informe	114	114	100%
N° de familias beneficiarias del seguro agropecuario del proyecto		#informe	114	114	100%

142. Fuente: Extraído documento "Matriz de Metas Físicas", DISE

143. Con relación al Resultado 3 y la "innovación 4" de inserción a las cadenas de valor, la meta se superó en un 140%, pasando de 320 personas a 449, donde las mujeres lideran el proceso desbordando la meta original de 80 para 217 personas, un 271%.

144. En contraste con lo anterior, la "innovación 5" de incluir a los productores familiares en las compras públicas aparece insuficiente, donde las 200 personas previstas a vincular con compras públicas, solamente se alcanzó 125 (63%). Nuevamente se distingue dentro de esta meta una mayoritaria presencia de mujeres que superó la previsión de 50 mujeres, llegando a 66.

145. Uno de los productos de este resultado (P.3.1), implicaba facilitar la capacitación en torno a temáticas de negociación y acceso a mercados, contratos y compras públicas. Se destaca que de las 500 personas previstas se llegó a un total de 645 (129%), siendo que la participación de las mujeres rurales superó ampliamente la meta establecida llegando a 396%, y los jóvenes que se capacitaron duplicaron la meta original en un 204% (102 de 50 jóvenes previstos). No obstante, las capacitaciones en compras públicas, solamente un 53% de la meta fue alcanzada.

146. Un segundo producto de este resultado (P.3.2) se relaciona con los proyectos productivos, es decir miembros de las OR que realizan propuestas de proyectos productivos. Sobre todas las etapas (presentados, aprobados, firmados y desembolsados), se

superó la meta del Proyecto en un 251%, pasando de 47 previstos a 118. En la categoría de proyectos terminados a la fecha de cierre de terminación del PPIR con la información actualizada de DISE, se puede ver que se lograron terminar 116 proyectos, superando ampliamente la meta. .

147. Se destaca el número de familias que recibieron capacitación en elaboración y ejecución de proyectos productivos, de 500 proyectadas a 797, es decir un 159%.
148. En relación al Resultado 4 de este componente, sobre conocimiento y acceso a los servicios financieros del proyecto, fue el conjunto de objetivos menos priorizados por la dirección del PPIR.
149. No fueron alcanzadas las metas previstas de "conocimiento de instituciones financieras" (0%). Se esperaba llegar a 600 familias. Este resultado consideraba operar el microcrédito rural a través de instituciones de microfinanzas (IMF), como parte de la "innovación 6", donde la meta de incorporar al menos una IMF para que consiguiera fondos y los prestara nuevamente, no se alcanzó.
150. A pesar de lo anterior, la meta prevista para el Producto 4.1, Programa de microcrédito rural en la zona del proyecto, vinculó a 680 familias por sobre las 590 proyectadas inicialmente, 115%. Si bien en la matriz de metas físicas no se muestra, se alcanzó dicho número al instalarse 16 Comités de Crédito Locales en la zona de influencia del Proyecto gracias a la acción del PPIR.
151. Del mismo modo, la propuesta de incluir nuevos productos financieros (P.4.2) como "innovación 7" (seguros de vida y créditos esencialmente), no logró desarrollarse conforme previsto de al menos 2 productos operativos (0%).
152. Por añadidura, la meta del P.4.3 que las OR operen fondos rotatorios y que las familias accedan a los fondos con foco en el acceso a mujeres no se logró conforme previsto, donde sólo accedieron 18 familias de las 400 proyectadas, un 5%, y la meta de 100 mujeres un 0%. La "innovación 8" de OR que gestionan fondos rotatorios prevista en 20 OR, alcanzó a 1 OR o sea un 5% de lo proyectado.
153. Como último producto del resultado (P.4.4), la puesta en marcha de un piloto de seguro agropecuario "innovación 9", se cumplió satisfactoriamente tanto en número de beneficiarios como de familias (100%).

154. Elementos emergentes del análisis del Estudio de Resultados

155. El análisis de la matriz de resultados puede ser interpretado desde dos grandes puntos de vista:

- Desde el punto de vista de la intencionalidad de política que se buscó impulsar con el PPIR, se logró trabajar con un sector de población y/o región donde la acción gubernamental no llegaba o eran necesarios recursos que apalancaran las iniciativas en curso. Se puede decir que el Objetivo del Proyecto se cumplió en su sentido amplio.
- Desde el punto de vista de la formulación del Proyecto, su lógica de acciones- productos – resultados para el logro del objetivo, los resultados son buenos pero tienen el inconveniente de que algunas de sus metas y especialmente uno de sus componentes no se alcanzaron o no fueron ejecutados. Esto especialmente afecta uno de los rasgos distintivos del carácter piloto del proyecto que se refiere a las innovaciones.

156. Como ya se ha señalado, un elemento clave para entender los resultados es tener en cuenta el complejo funcionamiento que tuvo el Proyecto. Esto afectó su lógica y si bien ambas partes (FIDA y DGDR) hicieron esfuerzos para que estos sucesos no afectaran el desempeño esperado del Proyecto, no era posible abordar con éxito todas las innovaciones planteadas.
157. La estrategia explícita de la DGDR fue la concreción de la mayor cantidad de proyectos productivos y sociales especialmente orientados a los sectores de beneficiarios priorizados. Esto permitió avanzar fuertemente en la consolidación de las MDR más allá de que no se concretaran los planes de desarrollo territorial previstos. En este sentido los resultados alcanzados ratifican que esta estrategia fue clave para el logro en sentido amplio del objetivo del Proyecto.
158. De igual forma, algunos componentes del Proyecto se apoyaban en el impacto que podían tener disposiciones legales que en el momento de su diseño estaban en proceso de implementación. Una de ellas era lo referido a las compras públicas. Si bien el marco legal se aprobó, su implementación práctica tuvo dificultades mayores a las esperadas y a su vez fueron bastante altos los requerimientos para el aprovechamiento por parte de las OR. Era difícil entonces que emprendimientos de sectores de población vulnerable, especialmente en zonas de bajo capital social y organizacional territorial, pudieran acceder a esta vía (al menos en los tiempos del Proyecto).
159. Sin embargo, quizás el punto más complejo en relación a las metas no alcanzadas, sea el Resultado 4 del Componente 2 (Miembros de las OR que conocen y acceden a los diferentes servicios financieros).
160. El diseño del PPIR partía de la premisa de que si bien el país tenía una cobertura razonable de entidades de microfinanzas, en el ámbito rural esta oferta se reduce a niveles ínfimos. "Por un lado porque la operatoria en zonas rurales resulta mucho más costosa (menor concentración de clientes, más distancias y tiempos, y productos con diseño especializado) y porque con la penetración actual todavía queda mucha demanda que es posible atender en los centros urbanos" (Proyecto Piloto de Inclusión Rural. Informe final sobre el diseño del proyecto. Apéndice 5: Finanzas Rurales).
161. En el momento del diseño del PPIR, la DGDR estaba operando dos instrumentos financieros reembolsables para atender a la población rural, a través de convenios con la CND y FUNDASOL (institución especializada en microfinanzas), ambas instituciones no financieras (es decir no reguladas por el BCU). En los dos casos los recursos que se manejaban provenían de los recuperos de cartera de los propios instrumentos, que fueron desembolsados en el marco de los proyectos financiados por el FIDA previamente ejecutados en el país (PRONAPPA y PUR). Además de los recuperos mencionados, se capitalizaron luego del PUR, a través de al DGDR por medio del Fondo de Desarrollo Rural.
162. El diseño del PPIR contemplaba como instrumentos financieros el Fondo de Compensación por Mayores Costos en Áreas

Rurales que permitiría la operación del microcrédito rural por instituciones financieras o no; el desarrollo de fondos rotatorios (algunos asociados a cadenas productivas), la prueba con productos de seguro y el desarrollo del Fondo de Garantía.

163. Según la DGDR la opción de interesar a instituciones financieras en las microfinanzas rurales no tenía viabilidad desde el inicio ya fuera porque las IMF no tendrían interés en esa población o por que los incentivos propuestos no eran suficientemente atractivos. Esto se vio ratificado en el llamado piloto que se realizó a IFIs dónde solo se presentaron República Microfinanzas y FUNDASOL (una entidad pública y la otra ya vinculada al Programa de Microcrédito de la DGDR). En el llamado a interés se exigía que se mantuviera el mismo formato de operación del PMR incluyendo los Comité de Créditos Locales.
164. Por otra parte el Programa de Microcréditos recibió el fondeo necesario por parte del GoJ por lo que el PPIR fundamentalmente posibilitó la creación de nuevos CCL en la región del proyecto, que permitieron expandir la cobertura del Programa alcanzando la meta de familias beneficiadas de microcrédito.
165. Si se analiza cómo fue la evolución de los microcréditos otorgados en el área del Proyecto por los CCL creados (considerando beneficiarios/as del PPIR y otros usuarios de la región) se podrá observar que entre el 2015 y el 2018 pasaron de 66 a 350 y que el monto total desembolsado se incrementó de \$845.000 a \$6.470.000[19].
166. Respecto a la temática de los Fondos Rotarios se entiende que operaron dos factores: el primero vinculado a que el grueso de las OR vinculadas al proyecto carecían del nivel de desarrollo institucional como para operar este tipo de instrumentos. Esto hubiera requerido un proceso de mayor duración. El otro factor es que el contexto económico sectorial se retrajo afectando también la potencial colocación de los Fondos entre los integrantes de las OR que los administraran. Los Fondos tienen un costo operativo que se costea si efectivamente se usan.
167. Si se analiza el espíritu del diseño del PPIR se podrá observar que en este punto se decía que “el Proyecto no es un proyecto de servicios financieros rurales sino que se trata de un proyecto de desarrollo rural con herramientas como los servicios financieros. Esta diferencia resulta sustancial puesto que la DGDR prioriza el uso e impacto de estas herramientas en el marco de la propia estrategia de desarrollo, adaptando los instrumentos a las necesidades”[20]
168. Desde esta perspectiva es que la DGDR priorizó su estrategia de desarrollo donde los énfasis no pasaron por la innovación en los servicios financieros sino en otros aspectos.
169. Quizás el punto delicado es que este aspecto de la priorización y su pertinencia en función de la estrategia aplicada por la DGDR no fuera dirimido de otra forma con el FIDA.
- 170.

D.2. Impacto en la pobreza rural

171. El Proyecto fue claramente focalizado hacia su población objetivo (población rural en situación de pobreza) con muy buena cobertura de las mujeres rurales pobres. Sus acciones generaron beneficios a esta población. Sin embargo, no es posible validar este resultado en todos los dominios de impacto pertinentes.
172. En el siguiente cuadro se presentan los indicadores claves y metas al final del Proyecto:
173. CUADRO 11. Indicadores claves y metas de alcance del PPIR

Indicadores claves y metas al final del proyecto	RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al 30-09-2019	
				Términos absolutos	%
Meta del Proyecto: Contar con herramientas validadas para la ejecución de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza rural					
1. Herramientas validadas que son adoptadas por el MGAP en sus políticas públicas		# Herram.	3	2	60%
Objetivo de Desarrollo: Contar con nuevos mecanismos de participación y de servicios validados que mejoren condiciones y calidad de vida de los pobres rurales					

Alcance: Personas (equiv. a 2.000 familias) participando del Proyecto, de las cuales	1.8.1	# Personas	6.500	6.661	102%
25% mujeres		# Personas	1.625	3.381	208%
10% jóvenes		# Personas	650	1.484	228%
15% asalariados rurales		# Personas	975	1.124	115%
Familias participando del Proyecto	1.8.2	# familias	2.000	2.937	147%
Familias encabezadas por mujeres participando del Proyecto		# familias	500	1.716	343%
OR y grupos participando del Proyecto	1.8.3	# OR y grupos	200	188	94%
OR formalizadas de productores/as participando del Proyecto		#OR	116	116	100%
Resultados: Innovaciones validadas		# Innov.	9	4	44%

174. Fuente: Extraído documento “Matriz de Metas Físicas”, DISE

175. El alcance y metas de diseño se lograron en su totalidad. La meta global de familias participando del Proyecto era de 2.000, y se llegó a 2.937 (147%). Con mayor alcance para el caso de familias encabezadas por mujeres donde la meta era de 500 familias, se logró llegar a 1.716 familias.

176. En consecuencia, el número de personas en la meta del proyecto (6.500), llegó a 6.661 es decir un 106% donde lo más significativo es la proporción de mujeres alcanzadas por el Proyecto, que pretendía un 25% de mujeres (1.625) y superó la meta en un 208% (3.381). De la misma manera, aunque con mayor alcance, los jóvenes participantes del PPIR superaron la meta prevista, de 650 personas jóvenes participando (10%) a 1.484 (228%).

177. Por otra parte, respecto a las OR y grupos participando, se fijaron llegar a 200 aunque lo hicieron efectivamente 188, un 94% de la meta prevista. No obstante, se constata que las 116 organizaciones formalizadas participantes alcanzan el 100% de la meta prevista.

178. Si bien desde las Misiones del FIDA se planteó la necesidad de avanzar en la medición de indicadores de resultados que habilitaran evaluar el impacto en este tipo de intervenciones^[21], la dinámica de ejecución del Proyecto y la priorización de las acciones no permitieron generar esa información. En efecto, en el diseño original se asumía que la mayoría de los proyectos iban a ser formulados en sus dos primeros años. Ello permitía además de realizar un seguimiento técnico por 18 meses y contar con capacidades para que en los siguientes dos años se pudiera avanzar en la medición de indicadores. Pero en la práctica la mayoría de los proyectos fue formulada en los últimos dos años, por lo que la estrategia asumida fue la de concentrar el mayor esfuerzo en la identificación de los beneficiarios y el apoyo a la generación de una demanda pertinente hasta su terminación.

179. Es desde esta realidad que en el presente informe de terminación se plantea un análisis más cualitativo apoyado en los datos recabados por DISE, el trabajo de campo realizado y las versiones preliminares de las sistematizaciones.

180. Entendiendo el impacto como los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre a raíz de una intervención de desarrollo, para el caso del PPIR el ITP proyectará algunas suposiciones en base a la forma de trabajo que ha tenido el proyecto sobre las áreas de impacto del FIDA.

i) Ingresos y activos de los hogares

181. Si bien no se pudo medir el impacto del Proyecto en términos de los ingresos, los Proyectos aprobados financiaron inversiones y asistencia técnica sobre tecnologías y prácticas productivas y de comercialización de probado resultado, que permite aseverar que se lograron al menos un modesto aumento de los ingresos y/o de los activos físicos de la población beneficiaria. En la sección D.2 (Eficacia/ Resultados) se describe entre otros, el apalancamiento de iniciativas con pequeñas inversiones en activos como: compra de vientres, refacción o construcción de galpones o instalación de alambrados, compras de pequeñas maquinarias o vehículos para la comercialización de productos, etc.

182. En la misma sección se resume la percepción del impacto en ingresos y bienes con testimonios de los participantes realizados

en los talleres participativos y se presenta un cuadro ejemplificando el aporte en pesos uruguayos del PPIR en inversiones para campos de colonos financiados por el INC (contraparte aproximada de 23 millones de dólares).

183. Por otra parte se superaron las metas de cobertura de mujeres beneficiarias, habilitando nuevas fuentes de ingreso para ellas y su núcleo familiar. En la sección de Enfoques y Alcances del proyecto se detalla la cantidad de hogares encabezados por mujeres que por primera vez recibieron políticas públicas del MGAP (2.342 personas, de los cuales a su vez 98 luego del PPIR se postularon y accedieron a otro proyecto como el “Más agua”). En especial cobra importancia que un 54% de los proyectos productivos fueron presentados por Grupos Vulnerables. Debe considerarse que esta cifra relativa equivale en términos absolutos a unos 60 proyectos que supera largamente la meta total de proyectos para todo tipo de beneficiario que era de 47.
184. Finalmente, en el marco del trabajo con el INC, el PPIR apoyó a 21 proyectos llevados adelante con grupos de acceso colectivo a tierra (11% de los 188 proyectos totales del PPIR). En 16 casos (77%) el proceso fue casi en paralelo, a veces el PPIR incluso llegaba antes, y en otras, las más, el grupo ya había accedido a la tierra recientemente y el PPIR viene a consolidar su proceso. A su vez, cinco proyectos se dan con grupos ya con cierta trayectoria, donde el PPIR procuró fortalecerlos[22]. En todos estos casos el PPIR contribuyó a fortalecer el acceso al recurso tierra y otros bienes de los/as integrantes de estos grupos.
185. CUADRO 12. N° de proyectos productivos según objetivo general

Objetivo general	Cantidad de proyectos	%
Mejorar la productividad primaria	91	77
Mejorar procesos de transformación, almacenamiento, transporte y/o comercialización de la producción	15	13
Generación de ingresos en los beneficiarios a través del desarrollo de capacidades para la oferta de servicios	12	10

ii) Capital humano y social

186. El Proyecto habilitó la formación y consolidación de agrupamientos y organizaciones de la población vinculada con el mismo. Permitió la participación de nuevos integrantes en las MDR y éstas a su vez se vieron fortalecidas por la dinámica generada. Los Proyectos sociales generaron y capitalizaron la capacidad de acción de la población de localidades rurales aisladas, generando un capital social importante. Las personas involucradas en el PPIR se visualizan en una mejor condición para participar y activar en espacios tanto sociales como productivos.
187. Además, a través de los diferentes proyectos, los involucrados tomaron un rol más activo en las relaciones de mercado, por ejemplo abasteciendo zonas desabastecidas al generar circuitos cortos.
188. A través de la expresión de los beneficiarios en los talleres participativos en las MDR, y del análisis de los datos de DISE sobre los proyectos y sus beneficiarios, se observa un cambio a nivel del empoderamiento de los individuos vinculados al PPIR, la calidad de las organizaciones de base y la capacidad colectiva e individual de la población objetiva (AR, PF, mujeres y jóvenes).
189. Como se desarrolla en la sección D3. (Enfoque y alcance del Proyecto), la participación de mujeres y jóvenes en el PPIR fue llamativa, así como el involucramiento en las MDR de nuevos grupos de AR o PF que, por el PPIR, se formaron o se acercaron a la mesa por primera vez. Las organizaciones rurales de productores que se vincularon al PPIR, lograron acercarse a los grupos beneficiarios al posicionarse como una herramienta válida para apuntalar sus proyectos, brindándoles apoyo desde el diseño y elaboración de la propuesta hasta la gestión de fondos del proyecto aprobado (véase capítulo E4. Desempeño de los asociados). De igual forma los proyectos sociales mejoraron la oferta de instalaciones, equipos y actividades de cara a un mayor desarrollo de actividades físicas o deportivas en la población. Y finalmente, varios de los proyectos para fortalecer espacios deportivos y recreativos tuvieron a los jóvenes como protagonistas, quienes se apropiaron de la herramienta. Según el informe de sistematización, de los 70 proyectos sociales, la totalidad tenía presencia de mujeres y el 90% presencia de jóvenes. Los 12 proyectos analizados en profundidad indican que los efectos en cuanto al empoderamiento de los beneficiarios, en un plano general, fueron muy relevantes. En algunos otros casos los proyectos sociales habilitaron la participación de actores que no necesariamente estaban muy involucrados con la propuesta inicial (los padres en las escuelas a la hora de la contraparte, usuarios de salones u otros servicios comunales mejorados, incluso familias vinculadas a la actividad a partir de la propia invitación a sumarse para el PPIR) En otros proyectos sociales se genera una movilización en la zona y una unión a partir del proyecto que resulta muy significativa. Es el caso de las zonas de Totoral, Estación Solís (con su proyecto de Consultorio Médico Rural), Polanco o en la que opera Chiquillada Feliz[23]. En la Misión del FIDA de Julio de 2018 se mencionaba que “si bien los proyectos sociales están generalmente relacionados con el cuidado de las personas y de la comunidad, es preciso tener en cuenta la oportunidad de las mujeres al acceso directo de fondos y su gestión y a la oportunidad de ocupar lugares de decisión[24]”.
- 190.

iii) Seguridad alimentaria

191. Las acciones del Proyecto tuvieron un aporte satisfactorio en la seguridad alimentaria de la población beneficiaria y su entorno, a pesar de que este proyecto no tenía como objetivo principal trabajar específicamente esta temática.
192. En el punto D.2-b del informe se indica que una buena parte de los proyectos productivos estaban vinculados a mejorar los ingresos de los participantes (elemento clave dado que el 54% de los proyectos son de población vulnerable, que en la Línea de Base eran los que presentaban mayores NBI), aumentar la oferta de alimentos para los integrantes de los grupos o como estrategia de comercialización en circuitos locales.
193. Es importante vincular el alcance de estas metas con la mejora de la disponibilidad (el proyecto trabajó sobre emprendimientos que suministraban productos alimenticios claves tales como carne aviar, huevos, hortalizas), mejora del acceso por la generación/ aumento de los ingresos económicos de los hogares de los beneficiarios y mejora y estabilidad del acceso a la población de la región del proyecto por un mayor y más estable suministro de ciertos alimentos.
194. Por otra parte, los proyectos sociales fomentaron el desarrollo de buenas prácticas de cuidado de la salud, y en particular el cuidado de la nutrición y la alimentación saludable de la población, generando sobre todo nuevos hábitos de consumo en los niños.

iv) Productividad agrícola

195. Si bien el Proyecto apoyó la implementación de prácticas e inversiones necesarias para el aumento de la productividad o producción agrícola, las mismas son de carácter básico y sus respuestas no necesariamente registran grandes incrementos al menos en el corto plazo.
196. El objetivo principal del PPIR no era la mejora de la productividad agrícola dado que en su diseño no se establecían ni acciones ni metas específicas vinculadas a una mejora sostenida de este parámetro. Por lo tanto la calificación relativa a este criterio debe matizarse con la lógica del proyecto y su ámbito de acción.
197. Por otro lado se debe tener en cuenta que cerca del 40% de los proyectos productivos se vinculan a la ganadería extensiva de carne. Las mejoras tecnológicas implementadas en estos proyectos (agua en corrales, empotramiento, mejoras sanitarias, compra de vientres, etc.), son parte de paquetes tecnológicos validados a nivel nacional y cuyos efectos tardan en ser visualizados. Por la propia dinámica de ejecución del PPIR que financió proyectos hasta su finalización y la acotada duración del proyecto, no fue posible medir su incremento.

v) Instituciones y políticas

198. Se constata que los grupos y organizaciones apoyadas por el Proyecto mejoraron sus capacidades y que espacios como las MDR adquirieron mayor protagonismo. De igual forma la articulación institucional en los casos que se pudo concretar, generó buenos resultados. Sin embargo muchos de los grupos y organizaciones apoyadas requieren todavía de apoyos y los instrumentos para hacerlo no están estrictamente asegurados una vez finalizado el Proyecto.
199. Uno de los elementos claves del diseño del PPIR era lograr la articulación interinstitucional en el territorio (tanto con organizaciones públicas como privadas), aterrizando políticas públicas que antes no habían llegado a tales zonas y reforzando otras a través de la sinergia de recursos. Si bien el proceso de articulación resultó más complejo de lo esperado, el Proyecto genera un antecedente valioso en experiencias de articulación así como su potencial efecto sinérgico. Un primer ejemplo fue el trabajo entre el INC y la DGDR. El INC destinó una importante cantidad de recursos para la compra de tierras de uso colectivo en la región del proyecto (23 millones de dólares)[\[25\]](#) y el PPIR suministró a estos grupos capacidad de inversión y asistencia técnica a estos nuevos emprendimientos colectivos. Esto ejemplifica el impacto que tuvo la acción del Proyecto como una herramienta de apalancamiento de una política pública. Otro ejemplo es la acción conjunta entre el Departamento de Ruralidad del MIDES y el PPIR en algunas regiones del Proyecto. La misma adquirió características diferentes de acuerdo al nivel de relacionamiento de cada equipo, pero dio resultados muy satisfactorios. En otros casos las complementaciones no se dieron fluidamente y hubieran sido importantes (por ejemplo con algunos gobiernos municipales/ departamentales). En resumen, la singularidad del PPIR en tanto su capacidad de adaptación a los requerimientos locales, su focalización, el énfasis en el fortalecimiento de las organizaciones y el rol de las MDR, así como el fomento de la articulación institucional y sus dificultades, son elementos claves a capitalizar en el futuro. La forma en que se lo haga puede ser diversa y esto se ve muy influenciado por las personas y directrices institucionales, que podrán ser variadas con el próximo cambio de gobierno a nivel nacional.
- 200.
- 201.

vi) Acceso a los mercados

202. El Proyecto tuvo un resultado satisfactorio en la facilitación en el acceso oportuno de insumos agrícolas de calidad, así como favoreció el aprovechamiento de ciertos nichos de los mercados locales (circuitos cortos). De alguna forma esto se refleja en el cumplimiento de la meta relativa a la innovación 4. Cabe aclarar que en el caso de los proyectos relacionados a la ganadería, por las características de la propia cadena, resulta difícil afirmar que los beneficiarios mejoraron su poder de negociación. El proyecto favoreció el aprovechamiento de los mercados institucionales aunque no se pudo alcanzar la meta establecida. (63%)
203. En el caso de acceso a los mercados, como se mencionó para seguridad alimentaria, el foco de los proyectos emergentes del

PPIR fue la generación de una primera experiencia productiva o reforzar la pequeña existente, así como la generación de mercados de cercanía/ circuitos cortos.

D.3. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

204. El Proyecto tuvo un fuerte impacto en la participación y empoderamiento de las mujeres en el medio rural y urbano (localidades con poca población aisladas), y sería esperable que perdure el efecto una vez finalizado el mismo.

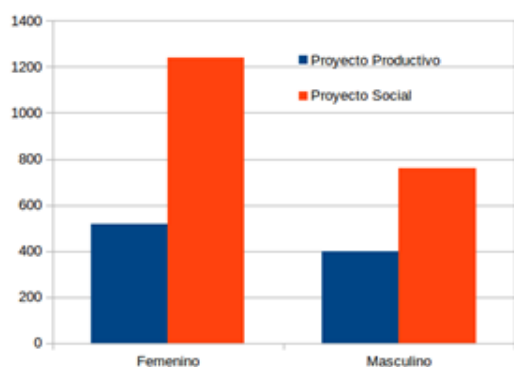
205. El Proyecto contribuyó con:

206. i) Iniciativas para promover el empoderamiento económico para permitir a hombres y mujeres rurales tener igualdad de oportunidades para participar en y beneficiarse de actividades económicas rentables.

207. La DGDR trabaja desde el año 2005, en acuerdo a los lineamientos políticos hacia la equidad de género brindados por el Consejo Nacional de Género (CNG) y a los procesos de trabajo regionales, que se vienen llevando adelante en el marco de la REAF. La DGDR modificó afirmativamente, llamados para mejorar el acceso de las mujeres a los recursos productivos, trabajó en capacitaciones, encuentros y talleres, instauró dos llamados "Somos mujeres rurales", impulsó acuerdos con otras instituciones para que la demanda sea más visible y publicó varias campañas informativas.

208. En el PPIR se presentaron 59 proyectos sociales y 98 proyectos productivos con un porcentaje del 63% y del 56% de mujeres respectivamente (gráfica a continuación, extraída de las Sistematizaciones de las innovaciones del PPIR). Existen 32 grupos que están formados exclusivamente por mujeres, de los cuales 9 son sociales y 23 son productivos. Adicionalmente existen 87 grupos formados mayoritariamente por mujeres (más del 50% de sus integrantes) de los cuales 39 son sociales y 48 son productivos. Otros 20 grupos se formaron exclusivamente por mujeres que están dentro de una organización mayor. Asimismo, 60 grupos mayoritariamente integrados por mujeres están dentro de una organización mayor.

209. Beneficiarios directos según género por tipo de proyecto



210. Fuente: extraído de las sistematizaciones de innovaciones

211. La presentación del PPIR directamente a las mujeres permitió un conocimiento de primera mano de los componentes, de las herramientas, de los mecanismos de ejecución por parte de las mismas, una auto-identificación como posibles beneficiarias y una motivación en particular para la formación de grupos que se encaminaron a la presentación de propuestas tanto sociales como productivas.

212. ii) Iniciativas para permitir que hombres y mujeres tienen igual voz e influencia en las organizaciones y las instituciones rurales:

213. 41 Proyectos presentados por grupos han sido firmados por mujeres. Del total de estos proyectos 10 surgen del mismo grupo. 61 Proyectos presentados por 25 organizaciones distintas, han sido firmados por mujeres.

214. La presentación de las propuestas en las MDR para su aprobación, posterior seguimiento y presentación de informe final, ha permitido a los grupos de mujeres conocer, acercarse, participar de un ámbito de diálogo político, donde varias se han integrado como representantes de sus propios grupos.

215. iii) Iniciativas para lograr un equilibrio más equitativo de las cargas de trabajo y en la distribución de beneficios económicos y sociales entre mujeres y hombres

216. El PPIR ha trabajado fuertemente en la generación de propuestas para mejorar [el acceso a bienes y servicios públicos](#) así como a mejorar la calidad de vida de los pobladores/as de pequeñas localidades. Se introdujeron mejoras de transporte para la llegada de jóvenes y niños/as a centros educativos, de atención a la salud teniendo la posibilidad de contar con visitas médicas regulares localmente, de llegada de electrificación rural. Producción de alimentos frescos, como la panificación diaria. Estas mejoras en la llegada de servicios, disminuye las cargas de trabajo y de tiempos en los cuidados que generalmente están a cargo de las mujeres.

217. Los grupos de mujeres tuvieron una alta demanda para la mejora de la salud a través de la educación física, de la producción de alimentos agroecológicos a nivel de las escuelas rurales, de la mejora edilicia de las sedes de las organizaciones, que permiten actividades para toda la población rural.

218. Acuerdos de implementación y compromiso con el gobierno para internalizar las mejores prácticas y lecciones aprendidas y mejorar la sostenibilidad del impacto:
219. El periodo de ejecución del proyecto coincide con un periodo de trabajo desde DGDR focalizado en identificar necesidades e intereses estratégicos de las mujeres rurales. En este periodo se construye la Agenda de las mujeres rurales, el Espacio de dialogo de mujeres rurales como espacio de coordinación de la sociedad civil y el Estado, y posteriormente se realizará la actualización de la agenda de las mujeres rurales en el marco del año por el Empoderamiento de las mujeres y las niñas rurales. De todas estas actividades han participado organizaciones y grupos de mujeres integradas al PPIR y que mediante sus estrategias de asociativismo logran incidir en estos espacios colocando la agenda y necesidades de las mujeres rurales en la agenda pública. Todo este proceso se realizó en articulación entre DGDR- MGAP, INC, IPA, INMUJERES, SENADE, MSP, MTSS y organizaciones rurales entre ellas (AMRU, CNFR, REDMU).
220. En el año 2018 se trabajó para integrar las demandas de las mujeres en los ejes críticos del PPIR (crédito, producción) en forma transversal en las políticas agropecuaria. Por lo que se elaboró un seminario "Sumando Miradas" junto a REAF – MERCOSUR para hacer participativamente propuestas de transversalización, integrantes varones y mujeres de los grupos del PPIR participan activamente del seminario influyendo en el mismo.
221. A raíz del Seminario "Sumando Miradas" y del trabajo que se vino realizando desde PPIR en relación a promover la titularidad de las mujeres en los proyectos productivos y sociales, se acuerda una nueva forma de titular los apoyos a la producción que contemple tanto la cotitularidad, como la existencia de dos proyectos dentro de un mismo predio (con tope de subsidio compartido). Se entiende que esta medida apunta al empoderamiento de las mujeres sin saltar el debate en torno a si el mismo y la autonomía económica supone titulación individual o compartida. Asimismo pone en sintonía a los proyectos productivos de DGDR con el sistema de cotitularidad ya existente en colonización y en el registro de producción familiar. El nuevo sistema pasará a integrar el próximo llamado (cadenas de valor) de DGDR – MGAP.
222. En consonancia con la línea de trabajo organizacional y orientado a la mejora de la producción y comercialización de las mujeres rurales, se impulsa un proyecto de Ley que apunta a incorporar la perspectiva de género en la Ley de reserva del mercado de Compras Públicas de la Agricultura Familiar. La ley se impulsa interinstitucionalmente entre MGAP, MIEM, OPP e INMUJERES y se aprueba en 2018 como Ley 19.685 Promoción del Desarrollo con Equidad de Género. Actualmente en reglamentación.
223. A partir de las instancias de participación y gobernanza de las mujeres rurales, se observa la necesidad de desarrollar una mirada interseccional en las políticas de género del país. En 2018 se construye un proyecto de Ley que altera la Ley de Igualdad de oportunidades vigente, y en el marco de ese proyecto se solicita que el Consejo Nacional de Género –máximo órgano de las políticas de género de Uruguay- se amplíe pasando a tener 5 integrantes de la sociedad civil, y que una de esas representantes sea de las mujeres rurales.
224. En la sección D3. (Enfoque y alcance del Proyecto), se puede observar el porcentaje de beneficiarios directos por proyectos productivos agropecuarios, entre otros análisis sobre esta población.
225. Cabe destacar a los proyectos sociales como una innovación, que no solo permitieron el acceso de ciertos grupos de poblaciones rurales vulnerables a bienes y servicios públicos, sino que generaron todo un proceso de abordaje de demandas en materia de otros tópicos relevantes relacionados al desarrollo territorial (alimentación saludable y salud, deporte y recreación y procesos educativos, etc.). En este sentido, dichos proyectos dejarán una huella en las localidades donde se llevaron a cabo, lo que sería deseable de alguna manera dar seguimiento y evaluar su impacto.

D.4. Adaptación al cambio climático

226. Respecto a la orientación del PPIR en cuanto a la adaptación al cambio climático, el proyecto se ha adecuado a la normativa y orientaciones del MGAP y el GOU. La Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) establece el marco estratégico y las líneas de acción a 2050 para orientar los esfuerzos del país ante los desafíos de la variabilidad y el cambio climático, además de atender los compromisos internacionales asumidos con la ratificación del Acuerdo de París. Fue elaborada durante 2016, con la participación de más de 300 personas y 100 instituciones y la coordinación del SNRCC, y fue aprobada por el Poder Ejecutivo en 2017.
227. Para el sector agropecuario en particular, el documento plantea como línea estratégica el promover sistemas productivos menos sensibles a la variabilidad climática y con mayor capacidad adaptativa y resiliencia, a los efectos de mejorar la productividad y la competitividad de las cadenas de valor, contemplando los servicios ecosistémicos, la equidad social y la seguridad alimentaria. Las acciones planteadas para alcanzar esto son:
228. i. Fortalecer la adaptación como estrategia fundamental en los sistemas de producción agropecuaria, atendiendo en particular a los procesos de intensificación sostenible;
229. ii. Fortalecer el diseño y la implementación de medidas de adaptación en los sistemas productivos agropecuarios, en particular la inclusión de fuentes de agua, forraje y medidas de manejo predial;
230. iii. Fortalecer la implementación de los Planes de Uso y Manejo de Suelos para reducir la erosión y conservar la materia orgánica en suelos agrícolas;
231. iv. Promover el manejo sostenible del campo natural considerando la adaptación y la contribución a la reducción de la intensidad de emisiones de GEI;
232. v. Fortalecer el desarrollo de seguros climáticos, entre otras medidas de gestión de riesgos;

233. vi. Profundizar la adaptación al cambio y la variabilidad climática como estrategia nacional en materia de salud animal y sanidad vegetal.

234. La DGDR como las otras direcciones del MGAP tiene dentro de sus enfoques transversales, el promocionar y apoyar medidas de adaptación al cambio climático. Los proyectos apoyados por el PPIR se han alineado especialmente a la implementación de medidas de adaptación de los sistemas productivos (fuentes de agua, forraje, etc.), la promoción del manejo sostenible del campo natural (en la mayoría de los proyectos productivos ganaderos que significan el 40% del total) y en la implementación de una experiencia se seguro ganadero por índice climático para productores familiares.

D.5. Medio ambiente y gestión de los recursos naturales

235. El gobierno uruguayo y en particular el MGAP han venido desarrollando una consistente política de estado vinculada con la preservación del medio ambiente y una adecuada gestión de los recursos naturales. Si bien no era un objetivo primordial del PPIR, todas las intervenciones apuntaron a reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas agrícolas. La estrategia buscada ha sido la de producir más y mejor en sintonía con el ambiente, adaptados al cambio climático que incide en la producción, apoyados por la innovación tecnológica y con inclusión de todos los productores a las cadenas de valor.

236. La DGDR aplica estos lineamientos en su accionar en todos los programas de trabajo que implementa. Esto está plasmado en sus líneas de acción quinquenal.

237. Las propuestas luego de ser presentadas pasan por un proceso de evaluación y para ser aprobadas, y por lo tanto recibir el apoyo económico, deben respetar la normativa nacional. El 100% de los proyectos productivos han sido formulados y ejecutados de acuerdo a la normativa del GOU y fiscalizadas por el MGAP. Por ejemplo, en los proyectos avícolas, no solamente se promovió la salud animal y de las personas, sino del medio ambiente a través del reciclaje de efluentes, reciclaje de camas de gallinas, etc. En el caso de los proyectos sociales, una gran parte incluyeron actividades para el cuidado del agua y del suelo, con fuerte componente agroecológico.

238. Finalmente en el diseño del proyecto en el apéndice 15 se presenta una nota ambiental y social que dice lo siguiente: "Esta nota socio-ambiental ha sido elaborada con base en información recopilada en el país de diversas fuentes como el MGAP, el MVOTMA, informes del GEF, del Banco Mundial, de Naciones Unidas y del BID, entre otras. La clasificación del proyecto es "B" y no se considera necesaria una Evaluación de Impacto Ambiental para este proyecto".

D.6. Focalización y alcance

239. El grupo objetivo del Proyecto consistiría en: (a) familias en situación de pobreza de PF; (b) otras familias en situación de pobreza, especialmente de AR. En los dos grupos, se promovería especialmente la participación de jóvenes y mujeres. En el área del Proyecto, vivían aproximadamente 3.800 familias pobres de PF y otras 10.000 familias pobres. El proyecto planteó vincularse con esta población a través de las organizaciones o grupos de diferente naturaleza y grado de consolidación. De todos los hogares en situación de pobreza, el Proyecto pretendió atender directamente un total de 6.500 personas en 2.000 hogares conformados por: i) hogares de PF con condiciones y potencial para inserción en las cadenas de valor existentes y en mercados (350 hogares); ii) hogares en situación de pobreza de PF con bajo potencial de inserción en cadenas o mercados dinámicos y familias interesadas en desarrollar actividades productivas y generadoras de ingresos (600 hogares); iii) familias de asalariados rurales para capacitación laboral fortalecimiento organizacional (300 hogares); iv) otras familias rurales en situación de pobreza para acceso a bienes y servicios públicos (600 hogares) y, v) familias en situación de pobreza, principalmente jóvenes y mujeres para capacitación y especialización laboral y fortalecimiento organizacional (150 hogares).

240. La evaluación del alcance y focalización es satisfactoria (5), puesto que se lograron y superaron las metas de población objetivo, principalmente en cuanto a la participación de mujeres y jóvenes en los beneficios del Proyecto.

241. El PPIR logró trabajar con la población objeto de focalización, incluso superando las metas y expectativas planteadas. Duplicó la llegada a mujeres y jóvenes, 3.381 de 1.625 mujeres esperadas y 1.484 de 650 jóvenes esperados; y superó la meta de los trabajadores asalariados rurales- 1.124 de 975 esperados. Cabe remarcar especialmente la cantidad de familias encabezadas por mujeres que participaron en el PPIR – 1.716 de 500 esperadas (343%). Otro dato destacable es la cantidad de organizaciones y grupos que participaron del proyecto, que más allá si estaban formalizadas o no, su presencia significa un reconocimiento de ambas partes a la necesidad de validarse como referentes para pensar en conjunto acciones locales.

242. Por otro lado, a través del PPIR se llegó a vincular por primera vez a 2.342 personas como *beneficiarios directos*. Es decir, para muchos fue la primera vez que lograron canalizar una necesidad concreta en una acción puntual para su mejoría, además de conocer y entender la lógica de armado y ejecución de un proyecto. En algún punto también fue la primera experiencia de conocer y acceder a espacios de participación e incidencia. Para ejemplificar, 98 de los 2.342 beneficiarios luego del PPIR se presentaron y obtuvieron proyectos de "Más Agua". 50 de ellos habían trabajado por primera vez con proyectos productivos y 48 con sociales en el PPIR.

243. Cabe destacar que en los proyectos productivos agropecuarios de rubros como ganadería vacuna/ganadería ovina y caprinos/porcinos/ horticultura, más del 48% de sus beneficiarios directos fueron mujeres (desde 48% en ganadería vacuna hasta 74% horticultura), superando las metas previstas. Por su parte los jóvenes como beneficiarios directos en proyectos productivos tuvieron una fuerte participación en los rubros apícolas, avícolas y de ganadería vacuna.

244. CUADRO 13. Porcentaje de beneficiarios directos por proyectos productivos agropecuarios

Rubro		Ganadería Vacuna	Ganadería Ovinos y Caprinos	Horticultura	Apicultura	Avicultura	Porcino
Cantidad proyectos		47	14	22	9	7	3
Beneficiarios directos:	mujeres	48	55	74	32	13	53
	jóvenes	20	16	10	22	19	11
	asalariados	22	21	8	10	0	0

245. Fuente: Elaboración propia en base a datos de DISE

246. Se registraron 3.568 *beneficiarios indirectos*, de los cuales 1.615 son mujeres. A modo ilustrativo se presentan grandes números respecto a la ocupación de estas mujeres involucradas indirectamente: 165 son amas de casa *sin ingreso propio* (10%), 70 están jubiladas (4,3%), 594 se encuentran en el sistema educativo desde preescolar hasta universidad *sin trabajar* (36.7%) y 335 trabajan en diversas actividades y modalidades *recibiendo algún ingreso* (20,6%).

247. El PPIR es destacado por los beneficiarios entre otras cosas por la capacidad de derrame en los territorios (beneficios indirectos), ya sea llevando otras políticas públicas y servicios, generando espacios comunitarios o dinamizando productiva/comercialmente una localidad. Esto también se puede observar revisando los 9 proyectos sociales seleccionados, analizados en profundidad:

- El caso del proyecto *Construyendo el futuro*, destinado a la refacción del Club para funcionar como espacio de recreación y deporte de la comunidad que no tenían, fue el de mayor monto solicitado pero al estimar un potencial derrame en 199 personas locales, la inversión por persona fue de \$5.901.
- Lo mismo sucedió con el Proyecto de *Consultorio médico rural* en Solís, que con una inversión importante del proyecto pero relativamente baja por beneficiario involucrado, se acondicionó un espacio para el acceso a servicios médicos de la zona (deficitaria hasta el momento) y se movilizaron recursos de otros organismos públicos que no se contabilizaron como contraparte o aportes de otros fondos (predio cedido por la Comisaría local desde el Ministerio de Interior, profesionales médicos aportados por ASSE).

248. En la siguiente tabla se presenta un resumen de los proyectos sociales analizados en profundidad:

249. CUADRO 14. Beneficiarios e inversiones de los Proyectos Sociales seleccionados

Nombre Proyecto Social	Beneficiarios			Porcentaje beneficiarios nuevos/ beneficiarios directos	Monto Total PPIR Aprobado	Inversión económica/ beneficiarios totales
	Totales ^[26]	Directos Mujeres	Nuevos			
Grupo de Mujeres Manos del Totoral	25	15	15	100	122.631	4.905
Proyecto deportivo y recreativo Toledo	14	12	12	100	146.300	10.450
Escuela 21 Las Piedritas	14	12	10	83	185.103	13.222
Propuesta de apoyo a la Escuela Rural N° 57 Cuchilla Ramírez	45	13	13	87	237.215	5.271
Centro Ecuestre Integral	54	5	20	100	249.709	4.624

Juntos por Illescas	57	21	29	97	463.679	8.135
Con la escuela granja la comunidad del Rincón avanza	76	19	17	53	769.827	10.129
Proyecto de Consultorio Médico Rural	134	18	S/D	S/D	836.105	6.240
Construyendo el futuro	199	69	62	78	1.174.330	5.901

250. Fuente: Elaboración propia en base a datos de DISE

251. En relación a la participación de mujeres o beneficiarios por primera vez, se puede observar en todos los proyectos sociales seleccionados el elevado número involucrado y movilizado a raíz del PPIR. Esto trae consigo beneficios indirectos para la zona, en la medida que se fortalece el capital social, empoderando más personas que tienen ideas, pero no siempre cuentan o conocen las herramientas y posibilidades para *hacer*. A su vez, estos proyectos sociales generaron mayor unión entre los pobladores de las zonas, y despertaron su interés para mejorarla.

252. En los proyectos productivos este derrame no se observó de esta manera pues los proyectos abarcaban un grupo acotado de integrantes requiriendo para sí mismos las inversiones en infraestructura/materiales o animales.

253. Como fue observado en las últimas Misiones del FIDA, el Proyecto logró cumplir con la *estrategia de focalización* prevista y alcanzar las áreas rurales más aisladas geográficamente, donde vive la población más vulnerable del medio rural. Las propuestas presentadas respondieron a las necesidades de los beneficiarios, lo que fue resaltado por los propios beneficiarios en los talleres participativos, como una virtud del PPIR.

254. Como se destacó en el encuentro regional de Canelones, algunas de las medidas específicas adoptadas para facilitar la participación de los grupos vulnerables (que incluyen mujeres o jóvenes) fueron la implementación de propuestas de carácter social o "proyectos sociales"- que mayormente fueron promovidos por iniciativa de mujeres- y que no hubiera límite de edad para participar de los proyectos- lo que habilitó la inclusión de jóvenes y adultos mayores.

255. Por otro lado, los datos registrados por el sistema de Seguimiento y Evaluación muestran que se elaboraron 132 proyectos para grupos vulnerables de un total de 188 proyectos. De esos 132, 102 fueron proyectos productivos.

256. CUADRO 15. Relación de Proyectos presentados por grupos vulnerables

Proyectos totales presentados (sociales y productivos, de grupos vulnerables o no)	188	100%
Proyectos presentados por grupos vulnerables (sociales y productivos)	132	70%
Proyectos productivos presentados por grupos vulnerables	102	54%

257. Fuente: Elaboración propia en base a datos de DISE

258. A continuación se presenta un resumen de los objetivos de los proyectos productivos y los beneficiarios directos involucrados de estos grupos.

259. CUADRO 16. Objetivos y beneficiarios directos de Proyectos Productivos, por Grupos Vulnerables

Objetivos de los Proyectos Productivos	Proyectos/ objetivo	Beneficiarios directos				Porcentaje de beneficiarios directos	
		Hombres	Mujeres	Total	Jóvenes	Mujeres	Jóvenes
Mejorar la productividad primaria	80	273	350	623	117	56	19

Mejorar procesos de transformación, almacenamiento, transporte y/o comercialización de la producción	11	38	78	116	21	67	18
Generación de ingresos en los beneficiarios a través del desarrollo de capacidades para la oferta de servicios	11	26	49	75	19	65	25
Totales	102	337	477	814	157	59	19

260. Fuente: Elaboración propia en base a datos de DISE

261. Es interesante destacar que en el diseño del PPIR se planteaba una distinción entre “proyectos productivos” y “Propuestas para población vulnerable”. En los primeros se enfocaría en PF y su inserción en las cadenas de valor, mientras que en los segundos se apuntaría a que organizaciones más débiles, mujeres y jóvenes, accedan a capacidades técnicas para su fortalecimiento o mejorar las posibilidades laborales de los integrantes o el desarrollo de producciones en pequeña escala complementarias a los ingresos salariales. Durante la ejecución del Proyecto, como se observa en el cuadro anterior, estos grupos vulnerables aprovecharon mayoritariamente sus propuestas para iniciarse en la producción primaria o mejorarla (102 proyectos productivos de 132 proyectos de grupos vulnerables, sobre un total de 188 proyectos presentados en el PPIR).

D.7. Innovación

262. El Proyecto fue innovador en su enfoque y metodología, pero su ejecución no se ajustó a su diseño original y algunas de las innovaciones planteadas no fueron validadas. Más allá de que existieron razones que pueden explicar esta situación, esto no fue modificado en su diseño original. Por lo que formalmente el resultado es moderadamente satisfactorio de acuerdo a las metas esperadas.

263. Un primer elemento a tener en cuenta para analizar la temática de las innovaciones, es el carácter piloto del Proyecto. En su diseño el carácter piloto se basaba en la posibilidad de ensayar la aplicación de un conjunto de instrumentos de política (innovaciones) en una región del país que por sus características permitiría validarlas (o al menos a un conjunto de ellas) para su efectiva implementación como parte de la política pública nacional. Más allá de que en algunos casos las innovaciones planteadas no tenían una referencia clara de aplicación previa en el Uruguay, existían una serie de antecedentes vinculantes positivos implementados a partir de las experiencias del PUR y el PRONAPPA.

264. Las innovaciones planteadas y su nivel de cumplimiento se presentan en el cuadro siguiente:

265. Las innovaciones planteadas y su nivel de cumplimiento se presentan en el cuadro siguiente:

266. CUADRO 17. Innovaciones y su nivel del cumplimiento al 30-9-19

Innovaciones		RIMS	Unidad	Meta	Resultado	%
C1.R1	MDR utilizan metodologías de planificación para lograr una estrategia de intervención eficaz y participativa (Innovación 1)	1.6.7	MDR	8	3	38
	MDR están fortalecidas, consolidadas y gestionan demandas de las OR, supervisando los avances e informando los resultados (Innovación 2)		MDR	8	6	75
C1.R2	Trabajadores rurales acceden a servicios públicos a través de las MDR (Innovación 3)		Personas	360	337	94

C2.R3	Productores familiares rurales mejoran su competitividad y se insertan en cadenas de valor (innovación 4)		Personas	320	449	140
	Productores familiares participan en las compras públicas del gobierno (innovación 5)		Personas	200	125	63
C2.R4 P4.1	IMF toma prestado recursos para el Programa de Microcrédito Rural (Innovación 6)		Institución	1	0	0
C2.R4 P4.2	Nuevos productos financieros rurales operacionales. (Innovación 7)		Productos	2	0	0
C2.R4 P4.3	OR manejan fondos rotatorios de manera sustentable (Innovación 8).		OR	20	1	5
C2.R4 P4.4	Piloto de seguro agropecuario llega a productores con campo natural. (innovación 9)		Informe	1	1	100

267. Fuente: Elaboración propia en base a datos de DISE

268. Desde esta perspectiva, el nivel de “validación” de las innovaciones es moderadamente satisfactorio. Sin embargo, esta calificación debería matizarse por las razones ya explicadas en el punto D1. (Progresos materiales efectivos del Proyecto – Análisis de los resultados obtenidos).

269. El PPIR fue un Proyecto complejo dados los cambios metodológicos que implicaba (metodología era diferente a la usualmente empleada por la DGDR para implementar otros proyectos de desarrollo, mediante llamados), la debilidad de la población objetivo que se buscó apoyar (con escaso capital social y de trabajo), falta de capacidad operativa (recursos técnicos asignados) para implementar algunas de las innovaciones tal como estaban concebidas, y por el propio desarrollo convulsionado que tuvo a raíz de distintas dificultades que se presentaron en el camino.

270. También, y en función de lo analizado, se puede decir que fue un Proyecto ambicioso no solo en metas a alcanzar e innovaciones a validar, sino en tiempos de ejecución.

271. Es por este motivo que se entiende que el carácter piloto del proyecto fue más amplio ya que en muchos casos lo que se validó no fue tanto una innovación, sino la forma de encarar una acción focalizada a sectores de la población rural aislados, y la combinación y priorización de instrumentos en función de los cambios de contexto.

272. Desde este concepto de lo *piloto*, es posible identificar otros “hallazgos” relevantes que pueden ser considerados en algunos casos como innovaciones:

- La forma de abordaje y llegada a la población objetivo que suponía una acción promotora, de formación e incluso de asistencia técnica de los Equipos de Desarrollo Territorial. Una novedad metodológica respecto a la práctica habitual de la DGDR más vinculada a la administración y seguimiento de proyectos delegando en técnicos particulares esta función.
- El tipo de proyectos apoyados: Además de los proyectos productivos o de organización para la producción como típicamente ocurría en la DGDR, el PPIR planteó el apoyo de los proyectos sociales. Ya se ha mencionado el impacto que los mismos tuvieron no solo por los bienes y servicios que facilitaron sino por el capital social que generaron.
- El rol desempeñado por las MDR en el proceso, difundiendo el PPIR, identificando demandas y analizando y avalando propuestas presentadas al tiempo que haciéndoles un seguimiento. En paralelo, en el marco de la ejecución del PPIR, ellas mismas se van fortaleciendo y ampliando la participación de actores.
- La experiencia de articulación institucional en torno a trabajar las temáticas del proyecto en los territorios rurales. Con los logros y fracasos que supuso, es claro que el trabajo interinstitucional se facilita si existen instrumentos como el PPIR que focalizan la acción, pero son suficientemente versátiles para adecuarse a la diversidad de demandas del territorio y apalancar recursos y programas de otros componentes de la institucionalidad territorial.

273. Al analizar las posibilidades de repetición de proyectos como el PPIR o la ampliación de algunas de sus prácticas o instrumentos de política, no se puede dejar de tener en cuenta que ello dependerá de las políticas que mantenga o renueve el próximo gobierno. Sin embargo, es esperable que los cuatro hallazgos mencionados, que suponen un enfoque metodológico

probado a partir de una demanda concreta territorial, sean tenidos en cuenta en las acciones que se vayan a plantear. Más allá de a qué organismo del gobierno les corresponda actuar en estas temáticas (polémica que ya estaba planteada aún en el propio MGAP durante la ejecución del PPIR), es claro que el trabajo territorial en los sectores de bajos recursos del medio rural debe abordar en forma conjunta la agenda social y la agenda productiva.

D.8. Ampliación de escala

274. El enfoque del Proyecto y algunas de las innovaciones que supuso su ejecución tienen valor potencial de ampliación.

275. Al analizar las posibilidades de repetición de proyectos como el PPIR o la ampliación de algunas de sus prácticas o instrumentos de política, se debe tener en cuenta que ello dependerá de las políticas que mantenga o renueve el próximo gobierno. Sin embargo, es esperable que los cuatro hallazgos mencionados, que suponen un enfoque metodológico probado a partir de una demanda concreta territorial, sean tenidos en cuenta en las acciones que se vayan a plantear. Más allá de a qué organismo del gobierno les corresponda actuar en estas temáticas (polémica que ya estaba planteada aún en el propio MGAP durante la ejecución del PPIR), es claro que el trabajo territorial en los sectores de bajos recursos del medio rural debe abordar en forma conjunta la agenda social y la agenda productiva.

E. Evaluación de la eficacia del proyecto

276. El Proyecto alcanzó su objetivo general y no superó el presupuesto previsto. Los recursos fueron utilizados eficientemente, el costo por beneficiario fue menor al esperado permitiendo llegar a más personas (el costo total por participante previsto era de U\$899 sobre una base de 6.500 beneficiarios/as y el ejecutado fue de U\$837 sobre una base de 6.661 beneficiarios/as).

277. El retraso inicial se recuperó casi por completo con la extensión del proyecto. Sin embargo, el proyecto tuvo problemas de ejecución y hubo componentes que tuvieron una menor ejecución o no se ejecutaron.

278. Por la tipología de los proyectos (sociales) es difícil realizar TIR. En la última misión se constató que no era posible elaborar la TIR por falta de datos.

E.1. Costos y financiación del proyecto

279. El presupuesto del proyecto fue de USD 5.844.000, de los cuales el FIDA aportaría 4.000.000, el Gobierno 1.000.000 y los beneficiarios 844.000.

280. El PPIR contemplaba una ejecución de 4 años (2014 – 2017), de los cuales en los dos primeros años deberían de haberse ejecutado el 68% del presupuesto, en el tercer año el 23% y en el cuarto año un 9%. En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto original del proyecto.

281. CUADRO 18. Presupuesto original del PPIR para cada año (en dólares americanos)

COMPONENTES	2014	2015	2016	2017	TOTAL	% Componentes
Fortalecimiento Cap. Humano y Social	401.403	441.310	302.293	204.980	1.349.986	23%
Desarrollo Productivo	1.450.426	1.224.153	841.690	55.607	3.571.876	61%
Gestión del Proyecto	255.426	209.942	224.053	232.659	922.080	16%
TOTAL	2.107.255	1.875.405	1.368.036	493.246	5.843.942	100%

282. El FIDA aportaría el 68% del presupuesto mientras que el GoU aportaría un 17% y los beneficiarios un 15%. Esto se presenta en el siguiente cuadro:

283. CUADRO 19. Presupuesto original del Proyecto según fuente de financiamiento (en dólares americanos)

COMPONENTES	Gobierno		FIDA		Beneficiarios		TOTAL
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Fortalecimiento Cap. Humano y Social	259.702	19%	1.044.044	77%	46.240	4%	1.349.987
Desarrollo Productivo	559.474	16%	2.213.692	62%	798.710	22%	3.571.877
Gestión del Proyecto	179.527	19%	742.553	81%	-	-	922.081
TOTAL	998.703	17%	4.000.289	68%	844.950	15%	5.843.943

284. Como ya se ha mencionado anteriormente, el comienzo de la ejecución del Proyecto se difirió en 15 meses y los desembolsos en casi dos años. Se acordó que el inicio tuviera dos etapas por lo que tampoco era posible que durante el 2016 se tuviera un nivel de ejecución presupuestal similar al primer año del Proyecto original. Posteriormente el PPIR fue cobrando mayor actividad pero tuvo su freno frente a la posibilidad de su cierre a fines del 2018 y reactivó su funcionamiento frente a la prórroga del 2019. De igual forma en la ejecución del Proyecto no se implementaron algunas acciones previstas que tenían asociadas componentes de costo.

285. Al 28 de febrero de 2020 se había ejecutado el 95.43% del total del proyecto. Esto es lo que indica el siguiente cuadro.

286. CUADRO 20. Ejecutado por año porcentaje del ejecutado sobre lo previsto en proyecto original AL 28/2/2020 (en dólares americanos)

Financador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		%
	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	
1 Fortalecimiento del capital humano y social	1.044.044	636.215	259.702	147.934	46.240	461.581	1.349.986	1.245.729	92,3%
2 Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor	2.213.692	1.722.615	559.473	401.706	798.710	617.108	3.571.875	2.741.429	76,8%
3 Gestión del Proyecto	742.554	615.692	179.527	974.020	-	-	922.081	1.589.712	172,4%
Total	4.000.290	2.974.522	998.702	1.523.659	844.950	1.078.689	5.843.942	5.576.871	95,43 %

287. Desde el punto de vista presupuestal se puede decir que el Proyecto comienza a funcionar efectivamente en el año 2017. Para entender este resultado satisfactorio pero con una estructura de ejecución diferente a la prevista, se debe recordar la lógica de trabajo que suponía el PPIR en cuanto al tipo de proceso de elaboración de los proyectos y la estrategia de priorización que se adoptó frente a los problemas que se tuvieron. Se hizo un gran esfuerzo presupuestal en la identificación y apoyo a la gestión de los proyectos que supuso un fuerte trabajo técnico costado por recursos del Gobierno Nacional. De igual forma destaca el aporte de los beneficiarios que ahora se ha podido contabilizar y que según la experiencia de la DGDR siempre es mayor al estimado. Adicionalmente se debe tener en cuenta que se apoyaron un mucho mayor número de proyectos productivos y sociales de los esperados.

288. Si se analiza el presupuesto ejecutado según la categoría del gasto, se podrá observar que los Costos Operativos tuvo una fuerte sobre ejecución por las razones mencionadas seguido por Subvenciones y Subsidios dado la cantidad de proyectos y finalmente con ejecuciones menores a las esperadas en las categorías de Consultorías con un 39%, Créditos y Fondos de Garantía con 17%. Esto es lo que se muestra en el Cuadro 21.

289. CUADRO 21. EJECUCIÓN FINANCIERA ACUMULADA AL 28/2/2020 EN DÓLARES AMERICANOS

Financador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		%
	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	
I.A- Consultorías	1.503.762	603.618	424.138	150.978	-	-	1.927.900	754.596	39,1%
I.B- Subvenciones y Subsidios	1.907.759	2.284.324	451.233	530.729	794.950	1.078.689	3.153.942	3.893.741	123,5%
I.C Creditos y fondos de garantía	400.000	74.506	100.000	18.912	50.000	-	550.000	93.418	17,0%
II-Costos operativos	188.769	12.074	23.331	823.042	-	-	212.100	835.116	393,7%
	4.000.290	2.974.522	998.702	1.523.660	844.950	1.078.689	5.843.942	5.576.872	95,43 %

290. Este presupuesto ejecutado guarda lógica con la estrategia de priorización que se hizo desde la DGDR y con los resultados alcanzados en cada una de las áreas temáticas del Proyecto.

E.2. Calidad de la gestión del proyecto

291. La gestión del PPIR ha sido valorada en las últimas misiones del FIDA con “desempeño satisfactorio” sustentado tanto por el grado de compromiso de toda la DGDR con los objetivos del PPIR, como por el desempeño en la gestión técnica y administrativa específica.
292. El Proyecto preveía la contratación de seis técnicos que colaborarían en el equipo coordinador del proyecto en diversas áreas. Solamente se contrataron tres, los que fueron integrándose al equipo en sucesivas etapas del Proyecto. Por lo tanto, las diferentes áreas se han ido reforzando en la medida que ingresaban fondos, o que la misión de supervisión recomendaba no demorar más la contratación. La integración efectiva de estos recursos supuso un impulso a la ejecución del proyecto ya que la finalidad exclusiva de los mismos era trabajar para este Proyecto.
293. Como se menciona en las últimas Misiones del FIDA, en cada Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC) se determinaron los procedimientos asegurando la compatibilidad con las Directrices del FIDA para la adquisición y la contratación.
294. La herramienta Plan Operativo Anual (POA) fue de utilidad para la planificación y control en la ejecución del Proyecto. Durante la ejecución hubo retrasos en el envío de los borradores de POA anuales desde la unidad de gestión del proyecto para su estudio, si bien en cada caso cumplió finalmente con el envío (cumplido fuera de término). Por otro lado, se observó una sub ejecución de los POA de los primeros años del Proyecto lo que se explica, entre otras causas, por los retrasos de fondos y diferencias internas en otros capítulos presentadas.
295. Como fue destacado en las últimas Misiones del FIDA, el sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) del PPIR estuvo integrado al sistema de seguimiento de la DGDR. Esto permitió obtener información consolidada, actualizada y de calidad de los avances de las principales metas físicas establecidas y de lo previsto en la formulación de los proyectos. La información para la Línea de Base fue relevada a través de la contratación de terceros. La División de SyE en particular se dedicó a la elaboración del cuestionario sobre la información a obtener, y a la revisión de avances y del informe de cierre. Por otro lado, realizó un aplicativo de seguimiento y para el cierre técnico – financiero de cada propuesta. En dicho aplicativo el sistema de SyE registró específicamente datos por género y grupo de edades, así como beneficiarios por primera vez. A su vez, la División de SyE cumplió con la remisión anual de la matriz de resultados que incorporaba los indicadores RIMS propuestos desde el FIDA.
296. Hubiera sido deseable la contratación con mayor antelación del recurso técnico para apoyar el área de seguimiento y evaluación, y no sobre el último año de ejecución del PPIR. De todas formas, rápidamente se llegó a organizar los datos de manera adecuada, lograr una buena integración de la información al cuadro de metas físicas, así como un consolidado de indicadores.
297. En relación a la estrategia de gestión de conocimiento, vale decir que las actividades previstas en el componente 3 no se realizaron en su totalidad y fue justamente, parte de las mejoras propuestas por los mismos beneficiarios. Es decir, se previeron encuentros regionales de difusión y comunicación de los resultados del Proyecto pero únicamente se concretó como tal en la MDR de Canelones, mientras que en alguna otra mesa se realizó algo de menor escala sobre el final del PPIR (MDR de Caraguatá). Esto se debió a la escasez de tiempo por parte de los ETDR y del Proyecto para organizarlo, en el marco de las marchas y contramarchas del propio PPIR. Sin embargo, hubiera sido una excelente herramienta de difusión ya que en las MDR donde sí se hizo (tal cual o similar a lo planificado) tuvo un gran efecto en los participantes de apropiación del PPIR y la MDR así como de cohesión entre el colectivo.
298. Relacionado a la gestión del conocimiento también, se puede analizar las capacidades adquiridas por los actores involucrados. Por un lado, las organizaciones que recibieron capacitaciones durante el PPIR lograron por ejemplo realizar las rendiciones de gastos de sus proyectos más naturalmente. Por otro lado, los técnicos de los ETDR manifestaron haber adquirido nuevas herramientas para poder ejecutar el PPIR. Por último, se mencionó la posibilidad de difundir algunos emergentes de las sistematizaciones de las innovaciones elegidas. Nuevamente debido a los “destiempos” del Proyecto las sistematizaciones se encuentran finalizando a la vez que se cierra el ciclo del presente gobierno, por lo que la actividad de difusión dependerá del plan de trabajo de la DGDR en el marco del nuevo gobierno.

i) Adquisiciones y contrataciones

299. **Organización de las Adquisiciones:** En Uruguay, la Ley N°18.834, art.14, regula las compras del Estado. El Texto Ordenado

de Contabilidad y Administración Financiera compila la normativa sobre procesos. Su art. 45, define que los contratos de órganos del Estado, bajo convenios con organismos internacionales, se sujetarán a las normas establecidas por éstos.

300. En el PPIR la aplicación de la legislación local se ajustó al marco de las “Directrices del FIDA para la Adquisición de Bienes y la Contratación de Obras y Servicios en el Ámbito de los Proyectos” y al “Manual sobre la Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del FIDA”.

301. **Ejecución de las Adquisiciones:** Se preparó un PAC inicial y sus correspondientes actualizaciones. Los procedimientos de adquisiciones, tanto de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), a cargo de la ejecución del Programa y como de las Organizaciones Rurales (OR), fueron claramente definidos y normados. La revisión de procesos efectuados, mostró una correcta ejecución. Si bien hubo algunos inconvenientes, las soluciones buscadas fueron aceptables. Se destacó la actitud, por mejorar la aplicación de procedimientos, del personal involucrado. La publicidad de los procesos de adquisiciones siguió las normas del país. Los procedimientos seguidos en las adquisiciones, (recepción de ofertas, evaluación de las mismas y adjudicación de contratos) se corresponden con las disposiciones del MOP, se desarrollaron sin inconvenientes y no dieron motivo para observaciones de importancia. En lo que hace a la administración y gestión de contratos, la DGDR ejerció las tareas de acuerdo a sus obligaciones institucionales, adecuando sus funciones de control a lo establecido en los contratos firmados. Registro y Archivo: Los expedientes de cada proceso guardan los documentos de autorización, convocatoria, ofertas, su evaluación, adjudicación y el contrato. Las actas de recepción y la documentación de los pagos se guardan como soporte en el área financiera. Las misiones de supervisión accedieron a este material. Sus respectivos Informes evidencian sucesivas mejoras en los procesos que se hicieron notables en la segunda mitad de la ejecución. Las adquisiciones se efectuaron por montos dentro de lo presupuestado.

302. Las revisiones de adquisiciones efectuadas en las OR muestran una mejora continua en la búsqueda de presupuestos, evaluación de ofertas y definición del adjudicatario, también ha mejorado el sistema de registro y guarda de la documentación de respaldo de los gastos. Todo esto, a partir del fortalecimiento en el apoyo y seguimiento de las compras de las OR. Los beneficiarios consideraron satisfactorios los bienes y servicios adquiridos.

303. **Desenvolvimiento en las adquisiciones:** En los dos primeros años de ejecución del PPIR (vigente desde julio de 2014, con arranque efectivo en el inicio de actividades en las OR en octubre de 2015, en una zona, y en octubre de 2016 en otra) la asignación irregular de créditos presupuestarios impactó en todo el proyecto y la gestión de adquisiciones no escapó a la situación, se vio minimizada y no respondió a lo planificado. A esto se sumó la demora tanto en la asignación al Proyecto de personal del ente ejecutor como en la contratación de personal capacitado para apoyar a las actividades de administración y de campo.

Durante 2017 y 2018 se logró mejorar, parcialmente, con la puesta en marcha de algunos proyectos y, además, se pudo avanzar en la preparación y distribución de un Instructivo Contable y de Adquisiciones para la capacitación de equipos técnicos (ETDR) y Organizaciones Rurales (OR) a partir de la contratación de una “Extensionista Contable”.

304. Por la prórroga acordada en octubre de 2018, la fecha de terminación del Proyecto se llevó al 30 de septiembre de 2019. Desde marzo de 2019 los “Extensionistas Contables” ya fueron dos (uno por cada zona del Proyecto). Se destaca que, aunque la primera encargada debió volver a su puesto original en la administración, sus sucesores asumieron rápidamente la importancia de su rol y apoyaron fuertemente el esfuerzo del último período de ejecución del Proyecto. En particular cabe destacar las capacitaciones brindadas a las OR para realizar o mejorar la calidad de los procesos de adquisiciones y de rendición de cuentas de los proyectos.

305. La DGDR, trabajando sobre la Gestión del Conocimiento, hizo un análisis de las capacidades adquiridas, en este tema, por los actores involucrados. Por un lado, las organizaciones que recibieron las capacitaciones a tiempo lograron realizar sus compras y rendiciones de gastos con menos inconvenientes que los que, en los primeros años de ejecución, no fueron alcanzados por este beneficio. Esto fue verificado en las visitas de campo realizadas por las misiones FIDA. Por otro lado, los integrantes del Equipo Técnico de Desarrollo Rural manifestaron, en reuniones de evaluación de tareas, su consideración como nuevas herramientas para su trabajo en PPIR.

ii) Seguimiento y evaluación y gestión de los conocimientos

306. En relación a la estrategia de gestión de conocimiento, las actividades previstas en el componente 3 no se realizaron en su totalidad y fue justamente, parte de las mejoras propuestas por los mismos beneficiarios. Es decir, se previeron encuentros regionales de difusión y comunicación de los resultados del Proyecto pero únicamente se concretó como tal en la MDR de Canelones, mientras que en alguna otra mesa se realizó algo de menor escala sobre el final del PPIR (MDR de Caraguatá). Esto se debió a la escasez de tiempo por parte de los ETDR y del Proyecto para organizarlo, en el marco de las marchas y contramarchas del propio PPIR. Sin embargo, hubiera sido una excelente herramienta de difusión ya que en las MDR donde sí se hizo (tal cual o similar a lo planificado) tuvo un gran efecto en los participantes de apropiación del PPIR y la MDR así como de cohesión entre el colectivo.

307. Relacionado a la gestión del conocimiento también, se puede analizar las capacidades adquiridas por los actores involucrados. Por un lado, las organizaciones que recibieron capacitaciones durante el PPIR lograron por ejemplo realizar las rendiciones de gastos de sus proyectos más naturalmente. Por otro lado, los técnicos de los ETDR manifestaron haber adquirido nuevas herramientas para poder ejecutar el PPIR. Por último, se mencionó la posibilidad de difundir algunos emergentes de las sistematizaciones de las innovaciones elegidas. Nuevamente debido a los “destiempos” del Proyecto las sistematizaciones se encuentran finalizando a la vez que se cierra el ciclo del presente gobierno, por lo que la actividad de difusión dependerá del plan de trabajo de la DGDR en el marco del nuevo gobierno.

E.3. Calidad de la gestión financiera

308. La gestión financiera del proyecto fue monitoreada sistemáticamente por las misiones de seguimiento del FIDA donde se relevaban aspectos diversos tales como: el nivel de avance de ejecución financiera del Proyecto, la realización de los informes de auditoría, la contabilidad del Proyecto y el formato de los informes correspondientes de rendición de cuentas, la capacitación de las OR para la rendición de cuentas de los proyectos y la contratación del personal administrativo para la realización de estas tareas para el PPIR.

309. Del análisis de los informes de las misiones de seguimiento se puede decir que la gestión financiera del PPIR fue adecuada a las condiciones en que se ejecutó el Proyecto:

- El nivel de ejecución financiera del Proyecto guardó relación con el nivel de ejecución de las actividades priorizadas por el PPIR. El monto ejecutado y su relación al previsto (95.43%), puede ser considerado bueno dadas las condiciones de inicio del PPIR.
- Más allá de algunas demoras operativas, la DGDR cumplió con las indicaciones y acuerdos establecidos por las misiones de seguimiento del FIDA.
- Particularmente se destacan las capacitaciones brindadas a las OR para realizar o mejorar la calidad de la rendición de cuentas de los proyectos. La figura de los “extensionistas contables” fue muy oportuna para esta finalidad.
- De igual forma la contratación de personal financiero contable destinado a la gestión financiera del PPIR colaboró a su buen financiamiento (tal como se menciona en el Informe de la misión de seguimiento del FIDA de abril de 2019).

E.4. Tasa interna de rendimiento del proyecto.

310. Por la tipología de proyectos (sociales) es difícil estimar la TIR. En la última misión de supervisión se constató que no era posible elaborar la TIR por falta de datos.

F. Desempeño de los asociados

F.1. Desempeño del FIDA (calidad de la supervisión y el apoyo a la ejecución)

311. El FIDA proporcionó un apoyo adecuado a las acciones de monitoreo y seguimiento y fue activo en proponer medidas de ajuste al cronograma del Proyecto en función de los problemas de ejecución que tuvo. Desde esta perspectiva su desempeño fue aceptable.

312. Según el FIDA no se realizó la revisión de medio término debido a la baja ejecución del proyecto y la falta de asignación del presupuesto comprometido por parte del MGAP, necesario para facilitar la implementación del proyecto. Por lo que no se pudo redefinir el carácter “piloto”, la pertinencia y factibilidad de aplicación de algunas de las innovaciones planteadas y ajustarlo a lo primordial de su objetivo.

313. De igual forma no supo o pudo capitalizar mejor la capacidad de diálogo político que había logrado con el MGAP, lo que era uno de los supuestos y fundamentos claves de la justificación del Proyecto. Desde esta perspectiva es que se entiende que su desempeño fue moderadamente aceptable.

314. Las misiones de supervisión se realizaron de manera semestral desde el inicio del proyecto, participando durante 10 días 4 técnicos especialistas en: proyectos productivos y comercialización; proyectos sociales y planificación, SyE; gestión financiera; adquisiciones y contrataciones. A su vez las integró un jefe del equipo técnico y el jefe de misión- Gerente de Programas FIDA, éste último cambiando a partir de la misión de julio de 2018.

315. Algunos aspectos a destacar:

- Durante las visitas de misiones de supervisiones se contó con un equipo de expertos en cada área de intervención y con alto nivel de conocimiento.
- Fue muy importante el compromiso con la transparencia que se trabajó con los proyectos territoriales, con el prestatario y con el organismo ejecutor.
- En el último año del Proyecto el nuevo Gerente de Programas del FIDA colaboró fuertemente con el equipo coordinador para lograr una prórroga del Proyecto, sustentada por un Plan de Acción preparado ajustando el último POA, y permitir alcanzar los resultados esperados.

316. Aspectos a mejorar:

- El Proyecto tenía supuestos explícitos e implícitos en su ejecución. Algunos de los supuestos explícitos no se cumplieron, pero ello no fue tenido en cuenta en el análisis de cómo afectarían la lógica del proyecto (sí en los plazos de ejecución). El principal supuesto implícito era la buena calidad y capacidad de dialogo con el MGAP y en particular con la DGDR. Supuesto que no siempre se mantuvo a lo largo de la vida del Proyecto.
- Pese a que las recomendaciones en las Misiones de Supervisión han sido correctas y se ha dado seguimiento a las medidas acordadas en cada misión de supervisión, no se logró profundizar en el análisis de la conveniencia de mantener ciertos objetivos como por ejemplo los relacionados a las finanzas rurales.
- No se realizó la RMT por lo que no se pudieron realizar ajustes en el diseño del Proyecto, así como acordar la prórroga para su cierre de una forma más ordenada. En este sentido se entiende que no se tuvo en cuenta la dimensión de experiencia piloto del Proyecto por lo que la revisión de medio término hubiera sido clave para reorientar el Proyecto a aquellas metas estratégicas y más pertinentes.
- Una observación sobre el proceso de trabajo y el enfoque de las Misiones: por las características del Proyecto hubiera sido

mejor que ofrecieran una mirada más orientada al apoyo que al control.

F.2. Desempeño del Gobierno

317. La DGDR tuvo una gran capacidad de adecuar su trabajo a las vicisitudes de ejecución del Proyecto. Realizó un gran esfuerzo en los dos últimos años para lograr concretar los proyectos productivos y sociales con la población beneficiaria. En este sentido su desempeño fue satisfactorio.
318. Sin embargo, algunos de los riesgos que el diseño del Proyecto planteaba se cumplieron y tal vez no fueron adecuadamente tenidos en cuenta al momento de su implementación. La dinámica implícita de las acciones del PPIR, aún con los refuerzos de recursos humanos que se contaron posteriormente a su inicio, era muy exigente. Según la DGDR no se pudo acordar con FIDA la posibilidad de realizar una revisión de medio término del proyecto que permitiera revisar sus contenidos y estrategias.
319. Esto junto a otras razones no atribuibles a la DGDR pero sí a la dificultad de priorización de la asignación de las contrapartes del gobierno, hicieron que existieran demoras y dificultades para ejecutar todas las acciones desde el PPIR. Es considerando el desempeño global del gobierno uruguayo que se lo califica de moderadamente satisfactorio.

F.3. Desempeño de otros asociados (incluidos los cofinanciadores)

320. Uno de los pilares del PPIR ha sido la promoción de alianzas territoriales a través del establecimiento y/o fortalecimiento de las MDR, de acuerdo al componente "*Fortalecimiento del capital humano y social*". Más aún, las alianzas interinstitucionales (tanto con organizaciones públicas como privadas) han sido fundamentales para la ejecución del Proyecto.
321. Para describir el desempeño de los asociados, se tomó la información relevada a los actores involucrados utilizando diferentes metodologías. Por un lado, se trabajó con los propios beneficiarios del PPIR – personas individuales y organizaciones de productores- a través de talleres participativos en cada una de las 7 MDR. Por otro lado, se entrevistaron referentes de las instituciones públicas y privadas, tanto de base nacional como territorial, tanto directores como técnicos de campo, que se vincularon en las sucesivas etapas del proyecto. Además, se realizó un taller específico para los técnicos vinculados al PPIR. Como fuente complementaria se tomó la información de las misiones sucesivas del FIDA. Toda la información se sistematizó y fue insumo para éste y otros capítulos del ITP.
- **Organizaciones de Productores de base (OR):**
322. El Proyecto planteaba en su diseño que el ente ejecutor sería el MGAP a través de la DGDR. A su vez las OR, con el apoyo de las MDR y de la DGDR, serían las cogestoras de la identificación, preparación e implementación de las propuestas.
323. Uno de los énfasis de los productores y beneficiarios en general del PPIR fue la posibilidad que se le dio a las OR para ampliar y/o fortalecer su base social, por ejemplo al vincularse con productores familiares que no eran socios y nunca se habían acercado a la organización. Las OR también fueron eficientes en trasladar la información de la MDR en la que participaban a los productores y muchas OR tuvieron la capacidad de fomentar el intercambio entre los proyectos que atendían favoreciendo el acercamiento y la unión de los productores con la OR.
324. Por otro lado, fue reconocido el rol clave que estas organizaciones tuvieron al apoyar a cada proyecto en la administración de los fondos y las rendiciones económicas finales, lo que las llevó a generar o fortalecer dichas capacidades. Esto generó confianza, orden y transparencia: dentro de cada grupo/proyecto, del grupo con la OR y con los propios financiadores (DGDR y FIDA).
325. Esto se vio reflejado en la cantidad de proyectos llevados adelante por OR (tanto de forma directa como por vía indirecta como entidades "ventanilla"¹²⁷¹) siendo el 62% de los proyectos. El restante 38% fue a partir de un grupo, preexistente o formado en el marco del PPIR.
326. Dichos logros fueron posibles por diversas causas:

- Desde el PPIR se fomentaron los proyectos avalados o enmarcados en organizaciones formales.
- Las OR supieron aprovechar, aún con sus escasos recursos económicos y humanos, la oportunidad de reposicionarse en el territorio.
- Los vínculos entre los directivos de una misma OR se fortalecieron– al ser un fondo relativamente pequeño por proyecto requirió mayores esfuerzos de los directivos y las OR.
- Los técnicos territoriales contratados desde el PPIR se mostraron comprometidos con el proyecto global y con cada uno a nivel local, colaborando así desde la detección de la demanda hasta el seguimiento una vez en ejecución, en coordinación y sinergia con las OR locales.

327. En algunos casos las OR tuvieron un rol clave a la hora de facilitar/ adelantar inversiones o insumos de proyectos cuando había demoras en los desembolsos de las partidas. De lo contrario muchas de las actividades previstas no hubieran podido realizarse en el momento acorde al ciclo productivo referido- por ejemplo compra de semillas para mejoramientos forrajeros, etc.

- **Escuelas Rurales y Clubes Sociales y Deportivos locales:**

328. En las instancias de consulta con los beneficiarios se observó que las Escuelas Rurales y Clubes Sociales y Deportivos también fueron socios y aliados del PPIR en cada territorio abordado. Reiteradas veces se mencionaron estos centros como espacios de reunión de la población beneficiaria donde se traslada la información de las MDR y se identifican demandas locales. A su vez, se los asoció a referentes locales o líderes que fueron capaces de movilizar a los habitantes y dedicar tiempo para llevar proyectos a su zona. Muchos de estos centros se apoyaron en los proyectos sociales del PPIR para mejorar sus servicios o

refaccionar la infraestructura básica, otros promovieron proyectos productivos para mujeres o jóvenes. En cualquiera de los casos, hubo un efecto de apalancamiento entre proyectos porque los vecinos se motivaban al observar los avances y solicitaban diseñar nuevos proyectos con sus ideas o necesidades.

- **Mesas de Desarrollo Rural del MGAP:**

329. Dado que el Proyecto PPIR contaba con una serie de actividades para el fortalecimiento de las MDR, en los talleres locales los beneficiarios destacaron especialmente el desempeño de las mismas. Las 7 MDR involucradas fueron evaluadas muy positivamente valorándolas por diferentes causas:

- En el caso de Durazno la Mesa instaló una forma de trabajo rotativa llegando a localidades más alejadas, aisladas y vulnerables acercando así las políticas públicas (esto se realizaba en los demás territorios).
- Funcionó en su doble rol de comunicar y acercar información para difundir en el territorio, y levantar necesidades no satisfechas. En estos casos posibilitó o aceleró gestiones con otras entidades para canalizar dichas demandas (por ejemplo alumbrado rural, mejoras de caminos, etc.)
- Los técnicos y la Mesa en su conjunto estuvieron presentes continuamente, desde el aval de los proyectos hasta su seguimiento y cierre.
- En particular los técnicos del PPIR mostraron un alto compromiso y dedicación en todo momento, apoyando los proyectos siempre que se los necesitaba.
- El espacio de la MDR como un espacio de reunión, de información, y de control social al cumplimiento de los proyectos solicitados

330. El Proyecto PPIR fortaleció las MDR en la medida que captó más participación, en muchas de ellas formalizó reglamentos de trabajo y de procedimientos para el aval y seguimiento de proyectos, *“acercó lo rural con lo urbano”* al contar con un espacio de fomento del territorio en su globalidad.

- **Institucionalidad pública en general:**

331. Todos los beneficiarios del PPIR valoraron el acercamiento y la participación de diferentes instituciones públicas a la MDR promoviendo la articulación entre políticas públicas en el territorio. En todos los talleres se manifestó que a partir del PPIR varios grupos/emprendimientos se presentaron a otros programas públicos, incluso que muchos de ellos accedieron a estos por primera vez. Destacaron la importancia de su presencia *“al estar otras instituciones en la MDR se logran resultados”*.

332. Sin embargo, también se reconoció que esta presencia y articulación debe ser mayor y más continua, sin quedar librada a la disponibilidad y disposición del técnico local referente. Se manifestó que debe mejorar la coordinación y complementariedad entre las instituciones para llegar *juntas* al territorio. Sobre todo entre el gobierno nacional y el departamental.

333. Analizando en particular la institucionalidad vinculada, se puede observar un gradiente de alianzas y articulaciones logradas.

334. La primer gran distinción es entre las instituciones relacionadas al sector agropecuario y las que no. Por el enfoque tradicional de descentralización y la forma de trabajo, las MDR del MGAP han tenido un sesgo agropecuario abordando temas principalmente productivos. Por ello entre la institucionalidad agropecuaria se logró naturalmente articular y generar alianzas a través del PPIR – mancomunando recursos humanos, económicos, etc.

335. La institución más reconocida fue el **Instituto Nacional de Colonización (INC)**. Éste encontró en el PPIR un aliado para potenciar su política de tierras enfocada a grupos de productores y/o trabajadores rurales de bajos ingresos por lo que coordinaron desde el pre-diseño acciones complementarias y conjuntas: el INC otorgando las fracciones de tierras y el PPIR facilitando la capacitación y la infraestructura básica para apalancar los emprendimientos productivos (alambrado, animales, etc.). Cabe destacar aquí la sinergia de financiamiento que se hizo entre los recursos del PPIR y el Fondo de Desarrollo de la DGDR. INC no cuenta con recursos para esas funciones por lo que sin el PPIR el mero otorgamiento de tierras a esta población hubiera sido fútil. Además, los técnicos territoriales de cada institución conformaron equipos de trabajo complementándose y brindando un asesoramiento más integral a los grupos beneficiarios. Esto fue una observación reiterada tanto por los beneficiarios como por los técnicos de las instituciones relacionadas.

336. El **Instituto Plan Agropecuario (IPA)** fue otro de los reiterados, principalmente en las zonas con grupos de producción ganadera. Funcionó de manera similar al INC, específicamente brindando recursos humanos para la capacitación y acompañamiento técnico- productivo de los grupos con proyectos PPIR.

337. Respecto a la institucionalidad no agropecuaria, se destacó la participación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP).

338. El **MIDES** fue destacado por su presencia y participación, en determinadas regiones del PPIR donde coincidieron zonas de acción. El Ministerio cuenta con un Departamento de Ruralidad desde el 2013 trabajando con foco en la pobreza rural y desarrollo territorial que se alinean con los objetivos de la DGDR del MGAP. Desde el diseño del PPIR el MIDES manifestó interés en coordinar acciones y recursos en territorio, podía apoyar la llegada al territorio porque ya estaba trabajando o porque lo podían hacer juntos y el PPIR potenciar esa acción con recursos. Con este Ministerio se articuló además para diseñar los lineamientos del relevamiento para la Línea de Base. Se logró trabajar en los departamentos de Canelones, Lavalleja y Tacuarembó, regiones comunes de acción. En relación a la forma de participar en las MDR vinculadas, esto varió según los técnicos supeditados; en algunas trabajaron con mayor cercanía y planificación conjunta, y en otra no en forma permanente sino más bien para acciones puntuales, informar convocatorias u otras difusiones. Como en el caso del INC, el PPIR aportó recursos para viabilizar o escalar iniciativas de emprendimientos y grupos trabajados desde la órbita del MIDES - que no cuenta con ese tipo de instrumentos financieros-.

339. El objetivo de articulación con el **INACOOP** por su parte fue la promoción de los procesos asociativos en el medio rural y el

fortalecimiento de las capacidades organizacionales. Para ello INACOOOP, a través de convenios firmados con DGDR, facilitó la ejecución de diferentes acciones destacándose la contratación de los técnicos "PPIR" para reforzar el trabajo en territorio, así como las consultorías para la sistematización de las innovaciones y la elaboración del ITP. Colaboró además con asistencias técnicas y capacitaciones, y diseñando y difundiendo dos cartillas sobre las características de las diversas formas legales de organización con relación al acceso a la tierra y con relación a la comercialización a través de compras públicas (preparadas en conjunto con INC y DGDR).

340. Por otro lado, cabe destacar el desempeño de algunas **Intendencias Departamentales**. Paradójicamente a la territorialidad y finalidad del proyecto, pocas Intendencias se destacaron por su continua participación en las MDR y el PPIR en sí. Se destacaron los casos de Canelones, Tacuarembó y Florida donde las intendencias mantuvieron una presencia más continua y activa. En algunos casos aparece la figura del alcalde como un asistente puntual. Esto se manifestó en la mayoría de los talleres cuando los beneficiarios señalaron que debiendo ser los organismos que participaran siempre, fueron los que más se ausentaron. El ejemplo de Canelones ilustra una de las experiencias más exitosas de articulación de gobierno nacional-departamental: en primer lugar porque desde la Intendencia se había definido líneas de desarrollo del departamento (soberanía alimentaria, derechos del campo e identidad y diversidad territorial). A su vez cada una de ellas apoyada en siete metodologías de trabajo (entre ellas la Articulación y la complementariedad interinstitucional). Por lo tanto, el PPIR resultó la instancia y la herramienta para poner en acción esas metodologías y fortalecer los grupos comunes de interés: productores familiares, mujeres, jóvenes y asalariados rurales. Con el trabajo conjunto la Intendencia destaca como logros la mejor difusión e identificación de la población objetivo, el acompañamiento a los beneficiarios en la elaboración y seguimiento de proyectos y la complementación de recursos económicos y humanos.
341. El **MTSS** fue un aliado para la sensibilización y capacitación, en particular, de asalariados rurales. Junto al MIDES y al INC, colaboraron en definir requisitos de la información necesaria a relevar para la Línea de Base. La articulación interinstitucional en este caso fue muy concreta, basada en la complementación de recursos humanos para llevar a cada territorio información sobre legislación laboral rural (a través de la Unidad de Empleo Rural del MTSS).
342. Los organismos públicos relacionados a las innovaciones en servicios financieros rurales fueron la **CND** y posteriormente la **ANDE**. En este caso la articulación interinstitucional no fue eficiente, hubo falta de agilidad en los procesos internos (burocráticos) entre MGAP- CND/ANDE, provocando demoras en la preparación de las condiciones de los fondos y en la realización del llamado de interés a las OP. Esto, entre otros factores, llevó al bajo cumplimiento de los resultados esperados con los fondos rotatorios.
343. En relación a organizaciones privadas que se relacionaron al PPIR, se puede distinguir las vinculadas a capacitación y servicios de consultoría de las instituciones financieras.
344. Las primeras fueron contactadas principalmente para capacitaciones a beneficiarios, a OR y a técnicos territoriales PPIR por ejemplo en planes de negocio. Por otro lado, fueron quienes colaboraron en la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial para el fortalecimiento de las MDR. De la información revisada se puede concluir que las organizaciones contratadas cumplieron con las solicitudes en contenidos, costos y tiempos, con algunas excepciones por demoras de gestión y recepción de fondos del Proyecto.
345. Las instituciones financieras privadas fueron ausentes en este Proyecto ya que desde la coordinación no se logró destinar tiempos y recursos para implementar todo el componente de las innovaciones financieras. En el mes de abril de 2019 se realizó un llamado de interés a instituciones financieras para presentarse al PMR. El resultado de este llamado fue el esperado desde un principio por el equipo coordinador del proyecto: se presentó la misma IF con que se trabajaba en el PMR antes del PPIR (FUNDASOL) y una estatal (República Microfinanzas). Esto fue una confirmación a la posibilidad planteada en el momento de diseño del PPIR, sobre la ausencia de IF en los territorios con interés de trabajar con esta población vulnerable.

G. Evaluación de la sostenibilidad

346. El PPIR como todo proyecto piloto requerirá un proceso de análisis de los resultados y sus impactos mayor al actual para definir posibles estrategias de continuación y escalamiento.
347. Es importante destacar que el Proyecto se insertó en una estructura institucional pública existente y consolidada, alineada en el foco de trabajar para la erradicación de la pobreza. De todas formas, a partir de la información relevada de los beneficiarios, un factor sustancial para la sostenibilidad del trabajo habría sido *una mayor articulación con las municipalidades y otras estructuras gubernamentales locales y sus instrumentos de desarrollo*, de forma de complementar recursos e instalar capacidades locales que perduren luego del proyecto. La concepción de Desarrollo Territorial debe basarse en la mirada y el trabajo interinstitucional, conformando espacios de trabajo articulados y coordinados a nivel regional, que se alineen en un Plan de Desarrollo Territorial consensuado y enfocado en toda esa región (contemplando lo urbano y lo rural). Este Proyecto fue un antecedente positivo en este sentido de la coordinación local entre varias instituciones. Sin embargo, como se manifestó en las entrevistas con los beneficiarios, la sostenibilidad de este tipo de acciones está vinculada con las personas que ocupen los cargos en cada institución, sus mandatos y sus formas personales de orientar sus tareas.
348. Sin embargo, el Proyecto PPIR se puede destacar por el grado de propiedad de los beneficiarios de las intervenciones del Proyecto, lo que influirá en su sostenibilidad social. A partir del relevamiento de campo se ratificó la apropiación del Proyecto por los habitantes de cada zona a donde se llevó, resaltándose por ellos el "antes y el después" tras el PPIR. Se unieron vecinos/grupos de productores/organizaciones locales, tanto para postular un proyecto en conjunto, como para ayudar a que una zona más alejada pueda postular su propio proyecto o acercarles algún servicio faltante mediante un proyecto comunitario; se facilitó el acceso a información y a oportunidades en muchos casos por primera vez; se logró una mayor participación social e

inserción laboral de mujeres/ jóvenes/ asalariados rurales en los territorios. Esto son algunos de los logros manifestados por los propios beneficiarios (individuos y OR), que señalan un importante fortalecimiento del capital social a nivel de los territorios involucrados.

349. A nivel de sostenibilidad ambiental, por un lado el PPIR articuló acciones con otros proyectos y programas del MGAP, y por otro se fomentaron las intervenciones tendientes a mejorar la capacidad y adaptación a la variabilidad y cambio climático principalmente en el rubro ganadero. Por ejemplo: El 50% de las propuestas incluyen mejoras en el aprovisionamiento y distribución de agua para el ganado en prevención a los efectos de las sequías, mejoras y manejo racional de pasturas y campo natural. De esta manera fomentan la resiliencia de los sistemas naturales. A su vez, el trabajo junto a OPYPA para la implementación del seguro agrícola puede identificarse como una experiencia exitosa de articulación interna que podría perdurar una vez finalizado el PPIR.
350. En relación a la sostenibilidad técnica del Proyecto, éste facilitó herramientas, capacitaciones, insumos y pequeñas inversiones productivas que significaron el acceso a una fuente de trabajo y a un ingreso en muchos casos antes inexistente. Si bien no alcanzó estrictamente en todos los casos la inserción de productores a cadenas de valor para acceder a mercados y precios diferenciales, se logró por un lado, iniciar grupos vulnerables en la producción primaria y/o posibilitarles el acceso a tecnologías básicas ya probadas para una mayor y más sustentable producción. Por otro lado, se generaron mercados/circuitos locales insertando a beneficiarios de grupos vulnerables (814 beneficiarios directos de grupos vulnerables, 1.506 beneficiarios totales, en proyectos productivos) con todo lo que implica para la zona: menores traslados de mercadería y por ende mejor calidad de los productos, mejores precios tanto para consumidor como para productor, compra de insumos o servicios a nivel local desencadenando así el círculo virtuoso comercial local, y de alguna manera "mayor autosuficiencia" alimentaria para la zona. Esto puede verse reflejado en la cantidad de proyectos productivos según objetivos generales.
351. Por estos motivos se entiende que el PPIR logró cierta sostenibilidad técnica en los beneficiarios, en la medida que generó capacidades en la población beneficiaria, facilitó herramientas para su inclusión laboral y el armado de circuitos de comercialización. Sería esperable que los resultados del PPIR se mantengan en el tiempo.
352. De igual forma el PPIR dejó capacidades instaladas en los beneficiarios y sus organizaciones que no solo hicieron viable su participación en espacios de articulación como las MDR, sino que posibilitan su acceso a otros programas del MGAP y la institucionalidad pública.

H. Enseñanzas extraídas y gestión de los conocimientos

353. Respeto a su diseño y lógica:

- La finalidad y objetivo del PPIR era pertinente al contexto económico, social y de políticas del país de aquel momento. En efecto, un período de crecimiento impulsado fuertemente por el buen desempeño del sector agropecuario y en un marco de políticas sociales y redistributivas, parecía un contexto adecuado para impulsar un proyecto piloto que habilitara acciones afirmativas hacia los sectores de la población rural más vulnerables y permitiera su acceso a los instrumentos de la política pública.
- El Proyecto debe contemplar metas vinculadas a las innovaciones institucionales posibles. Aunque el PPIR no hubiera pasado por los problemas que tuvo en su implementación, el Proyecto fue muy ambicioso por el carácter disruptivo de algunas de ellas (por ejemplo las vinculadas a microcréditos rurales) o porque su validación suponía un proceso más largo de trabajo.
- El PPIR fue un Proyecto complejo dados los cambios metodológicos que implicaba, la debilidad de la población objetivo que se buscó apoyar, cierta divergencia conceptual o falta de capacidad operativa para implementar algunas de las innovaciones tal como estaban concebidas, y por el propio desarrollo convulsivo que tuvo a raíz de distintas dificultades que se presentaron en el camino.
- Es importante que en proyectos piloto de este tipo sus contrapartes (incluyendo al FIDA) estén abiertas a realizar los ajustes necesarios para su buen funcionamiento, máxime en circunstancias de inicio conflictivas. Si bien se previó un corrimiento de plazos y se buscó una estrategia (el abordaje por etapas) que posibilitara su comienzo, los problemas de su implementación afectaron la lógica inicial del Proyecto en términos de la utilización de los recursos y los productos esperados.
- Futuras intervenciones de este tipo deberían plantearse un menor número de innovaciones a validar o al menos establecer un proceso de revisión de la lógica del Proyecto más abierta al cambio de diseño. El carácter piloto del proyecto no consistía solo en la validación de innovaciones ya probadas en sectores de población de escasos recursos del medio rural sino en su diseño, forma de trabajo e implementación.
- Es fundamental que se realice la RMT en todos los proyectos. En este caso específico hubiera sido necesaria como una instancia facilitadora de repensar la lógica del Proyecto y adecuar objetivos y acciones.

354. Respeto a sus principales aportes:

- **La forma de abordaje y llegada a la población objetivo.** El Proyecto tuvo éxito en llegar a su público objetivo (productores familiares de escasos recursos, asalariados rurales y sus familias, población rural pobre especialmente mujeres y jóvenes) y se entiende que ello fue posible gracias a su forma de trabajo. A diferencia de otras intervenciones, el PPIR involucró los equipos técnicos en una acción promotora, de formación e incluso de asistencia técnica a los grupos y organizaciones de los beneficiarios en el territorio. Se apoyó la generación de la demanda adecuada a las necesidades de los destinatarios en un proceso conjunto de elaboración de las propuestas que incluyó componentes de formación y socialización (en las MDR). Pautó una diferencia con respecto a la metodología de captación de la demanda a través de la realización de llamados que es un mecanismo pertinente pero que en muchas ocasiones no facilita el acceso a sectores de la población con menor capital social u organizacional. Esto supone tener equipos técnicos con capacidades de tiempo y formación para abordar la

tarea.

- **El tipo de proyectos apoyados:** Además de los proyectos productivos o de organización para la producción, el PPIR planteó el apoyo a los proyectos sociales. Su implementación permitió cumplir con las metas que tenía el PPIR en materia de acceso de ciertos grupos de poblaciones rurales vulnerables a bienes y servicios públicos. Ya se ha mencionado el impacto que los mismos tuvieron no solo por los bienes y servicios que facilitaron sino por el capital social que generaron. Fueron también una base fundamental para la articulación institucional con otros actores trascendiendo los aspectos vinculados a la dimensión productiva. En resumen, fueron una innovación en sí mismos no estrictamente por lo que financiaron (más allá de su pertinencia), sino por su capacidad y versatilidad de ajustarse a las demandas surgidas del territorio y su tratamiento en un ámbito articulador más amplio (las MDR).
- **Las Mesas de Desarrollo Rural** o instancias de características similares tienen un rol fundamental en proyectos de este tipo. Aportan a una difusión efectiva del proyecto, facilitan la identificación de demandas y son muy formativas en el análisis y seguimiento de las propuestas. Sin embargo, alcanzar a interiorizar y proyectar planes de desarrollo territorial en sus áreas de influencia supone un proceso más largo de tiempo.
- **La articulación institucional** en torno a trabajar las temáticas de desarrollo en los territorios rurales es clave. Dos lecciones aprendidas se identifican del análisis del PPIR:
 - Si bien se debe propender a mecanismos institucionales de articulación que permitan entre otras cosas las evaluaciones del desempeño de las tareas de los funcionarios por este criterio, sigue siendo fundamental la relación interpersonal de los recursos en el territorio. Por ello es importante atender este punto y no caer en esta casuística aleatoriamente.
 - El trabajo interinstitucional se facilita si existen instrumentos de las características del PPIR que focalizan la acción, pero son suficientemente versátiles para adecuarse a la diversidad de demandas del territorio y apalancar recursos y programas de otros componentes de la institucionalidad territorial.
- **La participación de las Organizaciones Rurales del territorio es clave para la ejecución de proyectos como el PPIR:** Fortalecen espacios como el de la MDR, facilitan la implementación del Proyecto, pero a su vez se benefician por la ampliación de sus áreas de influencia, la incorporación de nuevos socios, el incremento de su capital social.
- **Gestión y Coordinación de los Proyectos:** en el PPIR se trabajó sin una UCP típica de otros proyectos del FIDA (conformada por actores externos y específicos para el proyecto puntual). En Uruguay dicha función la cumplió la DGDR del MGAP. Esto es algo que agrega valor a nivel local y potencia el Proyecto en la medida que lo integra a las políticas públicas nacionales en curso, además de generar capacidades y redes institucionales que perduran más allá del Proyecto en sí.

I. Conclusiones y recomendaciones

355. La conclusión más relevante del proceso de análisis realizado para la elaboración del ITP del PPIR, es que el Proyecto mostró la pertinencia de desarrollar acciones afirmativas en un territorio rural de claro menor desarrollo relativo apelando por esta vía a su inclusión activa en los sistemas e instrumentos de participación y servicios públicos.
356. Esta afirmación es compartida por los diversos actores institucionales consultados, así como en los talleres realizados en las siete Mesas de Desarrollo Rural involucradas por el proyecto.
357. De igual forma es posible afirmar que el PPIR validó o ratificó la utilidad de un conjunto de prácticas y metodologías de trabajo idóneas para programas de este tipo. Por citar algunas de las principales, se destacan: el apoyo a la identificación y elaboración de una demanda calificada, la interacción en espacios de articulación territorial como las MDR o el trabajo interinstitucional apelando a las capacidades de cada parte, pero facilitando el mismo con recursos de rápida disponibilidad.
358. Finalmente, el PPIR fue de los únicos proyectos que abordaron de forma conjunta la agenda social y la agenda productiva dentro de una misma lógica de intervención.
359. Como ya se ha mencionado anteriormente en este informe, se podrá discutir si institucionalmente este tipo de políticas e instrumentos deben ser ejecutados primordialmente por los Ministerios de Agricultura o con una mayor participación y protagonismo de otros Ministerios (MIDES en el Uruguay por ejemplo) o los gobiernos locales. Pero es evidente su necesidad y utilidad.
360. Esto parece clave a la hora de evaluar las posibilidades que iniciativas de este tipo sean sostenibles posteriormente. Por un lado, quizás cobren un formato institucional distinto pero es probable que se capitalice la experiencia generada en el PPIR. Por el otro en la región del Proyecto se ha creado una nueva demanda por parte de las organizaciones y otras formas de agrupamiento de los beneficiarios que a la par de dinamizar espacios como las MDR incorporan una nueva agenda temática con capacidad de interlocución.
361. En otro orden no se logró ejecutar y alcanzar los resultados del Proyecto tal cual se esperaban. Las innovaciones que se suponía permitirían alcanzar la finalidad del Proyecto no pudieron ser validadas en su totalidad. En algunos casos no fueron ejecutadas por lo que no tienen ningún porcentaje de cumplimiento. En contrapartida otras acciones y las metas de alcance del Proyecto fueron cumplidas o sobre cumplidas (ver Anexo J2)
362. A lo largo del informe se han identificado algunas de las causas de esta situación:
- Por un lado, se entiende que el Proyecto en su diseño original era muy ambicioso y exigente pero que las partes, dadas las buenas experiencias anteriores y el contexto en que fue formulado, sobreestimaron las posibilidades de un buen suceso y

subestimaron los posibles riesgos.

- Los problemas del retraso del inicio, los cambios de ritmo y las propias dificultades del trabajo con estos sectores afectaron la lógica de las acciones y cronograma de ejecución presupuestal del Proyecto. Dada esta situación y desde la perspectiva que da el análisis de todo el proceso, hubiera sido deseable revisar todo el diseño del PPIR y la viabilidad y pertinencia de las innovaciones que se buscaban validar.
- La calidad de dialogo político del MGAP y el FIDA e incluso más específicamente con la DGDR no fue siempre la mejor en el transcurso de ejecución del Proyecto. Se entiende que hubo responsabilidades compartidas en esta situación. Sin embargo, fue la mejora en el dialogo político, en el sentido de analizar la mejor forma de alcanzar el objetivo del Proyecto, el que permitió destrabar algunos conflictos importantes en los últimos 15 meses de ejecución.

363. La priorización estratégica de la DGDR (explícita o implícita) fue la de concentrar los esfuerzos en la llegada a los sectores beneficiarios priorizados fundamentalmente a través de los proyectos productivos y sociales con una metodología de identificación y calificación de la demanda. Sobre esta estrategia se articularon los otros logros alcanzados en términos del fortalecimiento de las MDR, el trabajo interinstitucional o el acceso a nuevos servicios.

364. Probablemente esta priorización fue pertinente de acuerdo a la complejidad del Proyecto, los cambios del contexto y las dificultades de su implementación. Pero el problema es que esto no fue acordado explícitamente con el FIDA por lo que desde el punto de vista formal hay un conjunto de indicadores no aceptables o moderadamente aceptables.

365. Se entiende que esta situación paradójica de alcanzar el objetivo general del Proyecto, pero no estrictamente de acuerdo a lo previsto por su diseño original, le da la verdadera dimensión de "experiencia piloto" al PPIR.

366. Y desde esta perspectiva es que se considera que el desempeño general del Proyecto fue aceptable.

367. La principal recomendación para ambas partes es capitalizar la experiencia generada por el PPIR no solo en las prácticas e instrumentos de política que validó, sino en la forma de elaborar, seguir y acordar la ejecución de proyectos complejos.

Bibliografía consultada

- Encuesta para establecer la Línea de Base del Proyecto Piloto de Inclusión Rural. Informe de Resultados. Diciembre 2017. Equipos Consultores.
- Esquema para los informes de terminación de proyectos. Documento explicativo. FIDA
- *Guidelines for Project Completion Review. October 2015.*FIDA
- Informe del Presidente. Propuesta de préstamo a la República Oriental del Uruguay para el Proyecto Piloto de Inclusión Rural. Enero de 2014. FIDA.
- Informes de Supervisión. Misión FIDA. Fechas de documentos:
 - Noviembre 2014
 - Noviembre 2015
 - Abril 2016
 - Octubre 2016
 - Julio 2017
 - Enero 2018
 - Octubre 2018
 - Febrero 2019
 - Abril 2019
- Manual de evaluación. Segunda edición. 2015. FIDA
- Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR). Informe final sobre el diseño del proyecto. Texto principal y apéndices. 2014.
- Sistematizaciones de innovaciones . Milton Torrello, 2019

Notas a pie de página

[1] De acuerdo al INE, los pobres rurales son, en su mayoría, varones y mujeres sin recursos económicos ni capacitación para generar negocios rentables, aun cuando tengan tierra, los asalariados sin especialización, los asalariados temporarios, las mujeres rurales sin empleo o ingresos permanentes y las familias numerosas, especialmente las más jóvenes sin ingresos fijos y sin capacitación profesional

[2] En el año 2014 se aprueban dos resoluciones (219/14 y 387/14) posteriores a la definición de AF planteada en el diseño del PPIR. A los efectos de este informe se mantiene la anterior.

[3] La mesa de Treinta y Tres prevista en el diseño del PPIR, no participó finalmente, dado que la misma no tiene mayor influencia en la zona PPIR de dicho departamento.

[4] Este mecanismo resultó ser un instrumento de fortalecimiento muy importante de las Mesas

[5] Sin embargo, esto resultó más complejo de lo esperado.

[6] Según la Resolución MGAP 527/08 del 25/07/2008, son productores familiares (PF) las personas físicas que: (i) realizan la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o 500 jornales zafrales al año; (ii) explotan en total hasta 500 ha (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia; (iii) obtienen su ingreso principal del trabajo en la explotación o cumplir su jornada laboral en la misma; (iv) residen en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma. En 2013 en el área del proyecto se encuentran 4.580 PF registrados, de los cuales aproximadamente un 60% son pequeños ganaderos, un 28%

horticultores, un 6% ganaderos lecheros y un 5% criadores de aves y/o cerdos. De estos, 3.800 recibían el subsidio (descuento) del 50% del aporte patronal obligatorio al Banco de Previsión Social (BPS).

[7] De acuerdo a los datos del MTSS, en los Departamentos interesados por el Proyecto existían aproximadamente 17.300 asalariados rurales que residen en zona rural. No se dispone de datos desagregados por área cubierta por las MDR comprendidas en el PPIR. Dado de que estas representan aproximadamente la mitad del área de los departamentos interesados, se puede estimar con cierta aproximación, sujeta a revisión, que existan entre 8 a 10 mil asalariados en las áreas de influencia de las ocho MDR. En el área del proyecto la mayor concentración de asalariados se da en el sector ganadero, sigue el sector forestal, con una importante presencia de mujeres (entre el 15 y el 20% con tendencia al crecimiento). Alrededor del 80% de los asalariados del sector forestal son permanentes, porcentaje que baja al 60% en el sector ganadero. Un porcentaje importante de asalariados, difícil de estimar por falta de registro, son, al mismo tiempo, productores a tiempo parcial, sea en terrenos propios, cedidos por familiares, o arrendados. Desarrollan su producción como un complemento de ingresos.

[8] Si bien ese era el umbral para definir a las familias vulnerables del medio rural, lo que se registró en la Línea de Base del PPIR (Equipos Consultores, dic. 2017) fue que en general todos los hogares entrevistados (hogares de PF, hogares de AR y otros hogares vulnerables) registran ingresos menores a 2,5 salarios mínimos del peón rural. Si bien en el caso de los PF reconoce el estudio, pueden “tener motivos para sub-declararlo en una encuesta solicitada por el MGAP”.

[9] A modo de ejemplo, “el INC invirtió a 2018 aproximadamente 23 millones de dólares en 6.730 hectáreas en la zona PPIR (32 campos). Más de 5 mil hectáreas fueron afectadas al PPIR. Algunos campos ya del INC, otros nuevos. Con un costo de cerca de 20 millones de dólares estimados de esas más de 5 mil hectáreas a un precio promedio de 3.500 la hectárea (precio que incluso podría ser mayor por ejemplo en los territorios de Canelones). Tener presente que el PPIR fueron solo 5 millones”. Extraído del Informe de Sistematización de innovaciones.

[10] “El tema ruralidad en el MIDES empieza como departamento en el año 2013 a partir de una estrategia de hacer transversal, en los diferentes departamentos e instrumentos del MIDES, la perspectiva territorial y el enfoque rural. El MIDES fue creado con una mirada muy urbana y se buscaba revertir eso. Desde 2015 se crea la División de Ruralidad de MIDES, inscripta en la División de Proximidad Laboral de DINESIL. Se trabaja en 12 departamentos del país y no tiene cobertura nacional por limitantes en recursos”. Entrevista al Jefe del Departamento de Ruralidad del MIDES: Jorge Vaz Tourem

[11] Entre el año 2014 y el 2018 el PBI del país creció a una tasa promedio de 1.9% cuando el quinquenio anterior (2009-2013) lo había hecho a un 5% promedio anual. Comparando similares períodos el déficit fiscal promedio pasó de -1.8% del PBI a -3,7%. Se estima que el 2019 cerrará con un déficit próximo al 5% del PBI.

[12] Poco antes del inicio del PPIR entraban en funcionamiento otros programas que suponían endeudamiento internacional y se inscribían dentro de los lineamientos estratégicos del MGAP. Cada Ministerio tiene una capacidad acotada de endeudamiento y utilización de recursos que es regulada por el Gobierno nacional y a su vez en cada Ministerio se administran las disponibilidades según los compromisos y las urgencias. Por circunstancias de restricciones presupuestales, atención a compromisos ya asumidos y una asignación de prioridades del Ministro de turno, el PPIR sufrió una postergación de su inicio.

[13] Por ejemplo los casos de la lechería o la apicultura.

[14] Esta alternativa es cuestionada por algunos referentes del Proyecto en la medida que restó tiempo para la consolidación de los proyectos en las zonas de mayor necesidad o con menos recursos. De todas formas es claro que las MDR de la Fase 1 generaron una cantidad importante de proyectos y fueron las que por su nivel de consolidación validaron las formas de trabajo más innovadoras. De igual forma el gran esfuerzo realizado a partir del 2017 y especialmente luego de la extensión del plazo de finalización del PPIR, se concentró en las zonas del Proyecto comprendidas en la Fase II.

[15] Se denomina “activos complementarios” a la valoración de la calidad del diálogo político que había logrado el FIDA con el MGAP y a los aportes en instrumentos de política que se habían logrado con el apoyo de la organización. Este es especialmente mencionado en el documento de diseño y en la justificación de porqué el FIDA desarrollaba un proyecto de estas características en un país catalogado de “renta media”.

[16] Por ejemplo: En los años 2016-2017 se concretaron el 35% de los proyectos aprobados mientras que en el bienio 2018-2019 se apoyó el 65% restante.

[17] Se estima que el alto número de trabajadores capacitados respondió a su mayor participación en los proyectos donde recibieron capacitaciones y AT vinculadas a la temática.

[18] Si bien se aprobaron 70 proyectos sociales, el 97% de los mismos recibieron los desembolsos acordados. De todas formas se superó ampliamente la meta.

[19] Para tener como referencia el Fondo de Microcrédito Rural otorgó en el 2015 unos \$ 78.729.500 en 3744 microcréditos y en el 2018 \$94.681.000 en 3817 microcréditos. El crecimiento en el área del proyecto fue mucho mayor- Similar tendencia se da en los datos analizados hasta el 31 de agosto de 2019.

[20] Proyecto Piloto de Inclusión Rural. Informe final sobre el diseño del proyecto. Apéndice 5: Finanzas Rurales

[21] Informe de Supervisión, Misión FIDA Febrero de 2019

[22] Eje de sistematización 1: apoyo a asalariados rurales y productores familiares en los procesos colectivos de acceso a la tierra a través del INC. Informe de sistematización. Implementación de Innovaciones promovidas por el Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)

[23] Ver Informe final de Sistematización de Innovaciones

[24] Informe de Misión de Supervisión del FIDA. Julio de 2018.

[25] Según la Presidenta del INC (Ing. Agr. Jaqueline Gómez) el instituto invirtió aproximadamente U\$23 millones de dólares en 6730 has, el proyecto PPIR ya incorporaba el supuesto de la compra de tierras para los territorios donde operaría. Se trabajó desde el INC en 17 proyectos, incluyendo campos nuevos y campos existentes. El impacto del PPIR se dio tanto para colonos nuevos como grupos pre-existentes, al ser un proyecto que contaba con inversiones, que se adaptó a cada situación generando desdoblamientos de la agenda local para direccionar el apoyo a lo que se necesita en cada caso.

[26] Beneficiarios totales: indirectos y directos

[27] Se entiende por “ventanilla” aquellas OR que prestan su entidad y forma jurídica para que un grupo interno o externo a la misma se presente a través de ella al PPIR, gestionando los fondos vía dicha OR, si bien los destinos de los mismos corresponden a lo especificado en los proyectos y a las decisiones del propio grupo.



Invertir en la población rural

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)

Informe final

Apéndice 1: Marco lógico del proyecto

Fechas de misión:	N/A
Fecha del documento:	05/10/2020
Número de identificación del proyecto:	1100001500
N.º de informe:	5378-UJY
Número del préstamo:	2000000626

América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas

Este documento se divulgará públicamente a no ser que exista una disconformidad por escrito sobre su divulgación por parte del prestatario en el momento de la presentación de este documento al FIDA o antes del cierre del Proyecto.

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)

Marco lógico

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Alcance	1.b Estimación correspondiente del número total de miembros del hogar							Documento técnico metodológico de las innovaciones sistematizadas			
	Miembros de los hogares			6 500	2 514	6 661	102.5				
	1.a Número correspondiente de hogares beneficiarios a los que se ha prestado apoyo										
	Hogares			2 000	1 082	2 937	146.9				
	1 Número de personas que reciben los servicios promovidos o apoyados por el proyecto										
	Número total de personas que reciben servicios			2 000	0	1 785	89.3				
	2.1.3 Organizaciones de productores rurales apoyadas										
Organizaciones de productores rurales apoyadas			200	72	188	94					
Meta El MGAP cuenta con evidencia de herramientas validadas en favor de la reducción de la pobreza para la ejecución de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza rural.	Herramientas validadas son adoptadas por el MGAP en sus políticas públicas							Actas de las reuniones de la Dirección de la DGDR para adoptar las innovaciones			
	Herramientas			3	0	0	0				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Objetivo de desarrollo Los pobres rurales del ámbito de acción del proyecto cuentan con nuevos mecanismos de participación y de servicios validados que mejoran sus condiciones y calidad de vida	Innovaciones validadas de participación y servicios							Documento técnico metodológico de las innovaciones sistematizadas. Sistema de seguimiento y evaluación participativo, involucrando a los OR y MDR.			Continuidad en las políticas públicas para el desarrollo rural y en las intervenciones de la DGDR a través de las MDR
	Innovaciones			9	0	0	0				
Efecto directo C.1 Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), con la participación directa de las OR elaboran planes estratégicos territoriales, brindan el aval social y dan seguimiento a las propuestas de las OR.	MDR utilizan metodologías de planificación para lograr una estrategia de intervención eficaz y participativa (Innovación 1).							Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto (Base de datos). Actas de sesiones de las MDR. Informes periódicos de los Equipos Técnicos de Desarrollo Rural (ETDR) de la DGDR			Las OR e instituciones públicas mantienen un compromiso en la diversificación y fortalecimiento de las organizaciones y las capacidades de los grupos vulnerables. Las OR son capaces de responder a las iniciativas del proyecto.
	MDR			8	0	3	37.5				
	MDR están fortalecidas, consolidadas y gestionan demandas de las OR, supervisando los avances e informando los resultados (Innovación 2)							Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto (Base de datos). Actas de sesiones de las MDR. Informes periódicos de los Equipos Técnicos de Desarrollo Rural (ETDR) de la DGDR			
	MDR			8	2	6	75				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
	En las 8 MDR se incrementa la participación de las mujeres en 15% y de los jóvenes en 15% en representación de sus OR.										
	MDR			8	2	4	50	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto (Base de datos). Actas de sesiones de las MDR. Informes periódicos de los Equipos Técnicos de Desarrollo Rural (ETDR) de la DGDR			
Efecto directo C.1 Los trabajadores rurales, a través de sus representantes, participan en las MDR para acceder a los servicios del gobierno	Trabajadores rurales acceden a servicios públicos a través de las MDR (Innovación 3).							Informes de las MDR sobre la participación de los trabajadores rurales.			Existe un nivel de coordinación inter – institucional entre organismos del sector público, para proveer bienes y servicios públicos. Continuidad de las políticas de desarrollo social por parte del Gobierno de Uruguay, a través de los MIDES, MVOTMA, MTSS, MSP, MEC, MEVIR, OSE, UTE, OPP, INEFOP, INC, entre otros.
	Trabajadores rurales			360	94	337	93.6				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Efecto directo C.2 Los productores familiares de las OR se insertan en cadenas de valor o comercializan en mercados competitivos	Productores familiares rurales mejoran su competitividad y se insertan en cadenas de valor (innovación 4)							Informe de proyectos productivos avalados por la MDR. Contratos, acuerdos y documentos de abastecimiento y/o servicios comerciales entre OR y empresas			Las condiciones de mercado mantienen una demanda expandida en las cadenas de valor. Se aprueba la Ley de Compras públicas. Gobierno invierte en infraestructura de apoyo y soporte a la producción rural, avanza en la integración a nivel MERCOSUR, amplía y mejora las condiciones de acceso a otros mercados vinculados a las cadenas de valor.
	Productores rurales			320	179	449	140.3				
	Productores familiares participan en las compras públicas del gobierno (innovación 5)							Informe de proyectos productivos avalados por la MDR. Contratos, acuerdos y documentos de abastecimiento y/o servicios comerciales entre OR y empresas			
Productores rurales			200	5	125	62.5					

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Efecto directo C.2 Los miembros de las OR conocen y acceden a los diferentes servicios financieros del proyecto	El portafolio en riesgo (mayor a 30 días) del Microcrédito del proyecto no supera el 5%.							Informes de la IMF y CND sobre las carteras. Registro de proyectos productivos de la DGDR. Informes de los ETDR de la DGDR			Existen diferentes instrumentos de financiamiento rural vigentes para atender las necesidades del sector. Las instituciones financieras están dispuestas a articular con la DGDR para brindar crédito a las OR y sus miembros. OPYPA y una aseguradora encuentran un acuerdo respecto al seguro agropecuario.
	Portafolio en riesgo		5		0	0					
	El valor real de los fondos rotatorios se mantiene en 100%.							Informes de la IMF y CND sobre las carteras. Registro de proyectos productivos de la DGDR. Informes de los ETDR de la DGDR			
Valor real de los fondos			100								

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Efecto directo C.2 Los miembros de las OR conocen y acceden a los diferentes servicios financieros del proyecto	Familias de productores conocen las condiciones de diferentes instituciones financieras (tasa de interés, plazo de devolución., etc.)							Informes de la IMF y CND sobre las carteras. Registro de proyectos productivos de la DGDR. Informes de los ETDR de la DGDR			Existen diferentes instrumentos de financiamiento rural vigentes para atender las necesidades del sector. Las instituciones financieras están dispuestas a articular con la DGDR para brindar crédito a las OR y sus miembros. OPYPA y una aseguradora encuentran un acuerdo respecto al seguro agropecuario.
	Familias de productores			600	0						
Efecto directo C.3 La DGDR cuenta con la capacidad y mecanismos para captar y analizar los resultados del proyecto, permitiendo escalamiento	Experiencias innovadoras sistematizadas y difundidas							Informes oficiales de la DGDR. Documentos publicados en versión impresa y electrónica sobre experiencias sistematizadas			La unidad ejecutora tiene respaldo del MGAP, el gobierno, el sector privado y los productores. Poca rotación del personal del proyecto.
	Experiencias			9							

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.1 Los representantes de las OR que participan en las MDR están capacitados para planificar, revisar, avalar y dar seguimiento a sus propuestas	Personas capacitadas para elaborar y utilizar los planes estratégicos.							Informes de los resultados de las capacitaciones, incluyendo materiales utilizados			Las OR e instituciones públicas mantienen un compromiso en la diversificación y fortalecimiento de las organizaciones y las capacidades de los grupos vulnerables. Las OR son capaces de responder a las iniciativas del proyecto.
	Personas			200	54	213	106.5				
	Mujeres (25%)			50	27	109	218				
	Jovenes (10%)			20	12	49	245				
	Personas capacitadas en gestión, administración y manejo de información.							Informes de los resultados de las capacitaciones, incluyendo materiales utilizados			
	Personas			200	138	333	166.5				
	Mujeres (25%)			50	70	171	342				
Jovenes (10%)			20	31	77	385					
Producto C.1 Los trabajadores rurales conocen sus derechos labores, sociales y mejoran sus competencias organizativas y laborales	Trabajadores rurales capacitados en temas de derecho laboral, social y competencias organizativas y laborales							Actas de las MDR registrando devoluciones de los delegados en instancias de discusión sobre políticas públicas. Registros de las DGDR. Reporte de los Sindicatos de trabajadores (UNATRA, entre otros)			Existe un nivel de coordinación inter – institucional entre organismos del sector público, para proveer bienes y servicios públicos. Continuidad de las políticas de desarrollo social por parte del Gobierno de Uruguay, a través de los MIDES, MVOTMA, MTSS, MSP, MEC, MEVIR, OSE, UTE, OPP, INEFOP, INC, entre otros.
	Personas			300	239	579	193				
	Mujeres (15%)			45	99	266	591.1				
	Jovenes (10%)			30	49	135	450				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
	Trabajadores rurales participan en intercambios interinstitucionales							Actas de las MDR registrando devoluciones de los delegados en instancias de discusión sobre políticas públicas. Registros de las DGDR. Reporte de los Sindicatos de trabajadores (UNATRA, entre otros)			
	Personas			400							
	Mujeres (15%)			60							
	Jovenes (10%)			40							
Producto C.1 Las OR presentan y ejecutan propuestas para el acceso a los servicios y bienes públicos.	Familias rurales acceden a proyectos sociales (agua, saneamiento, luz, comunicaciones telefónicas, salud, educación, etc.)							Registro de proyectos sociales de la DGDR. Informes de los ETDR. Informes y actas de los encuentros donde participan las OR			Existe un nivel de coordinación inter – institucional entre organismos del sector público, para proveer bienes y servicios públicos. Continuidad de las políticas de desarrollo social por parte del Gobierno de Uruguay, a través de los MIDES, MVOTMA, MTSS, MSP, MEC, MEVIR, OSE, UTE, OPP, INEFOP, INC, entre otros.
	Familias rurales			500	273	831	166.2				
	Familias rurales que acceden a al menos 2 predios del Instituto Nacional de Colonización con la participación y articulación de las MDR con el INC en dicho proceso.							Registro de proyectos sociales de la DGDR. Informes de los ETDR. Informes y actas de los encuentros donde participan las OR			
	Familias			40	21	74	185				
	Proyectos sociales aprobados							Registro de proyectos sociales de la DGDR. Informes de los ETDR. Informes y actas de los encuentros donde participan las OR			
Proyectos sociales			104	25	70	67.3					

Jerarquía de los resultados	Indicadores						Fuente de verificación			Supuestos	
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia		Responsabilidad
	Proyectos sociales firmados							Registro de proyectos sociales de la DGDR. Informes de los ETDR. Informes y actas de los encuentros donde participan las OR			
	Proyectos sociales			104	25	70	67.3				
	Proyectos sociales desembolsados							Registro de proyectos sociales de la DGDR. Informes de los ETDR. Informes y actas de los encuentros donde participan las OR			
	Proyectos sociales			104	23	68	65.4				
	Proyectos sociales terminados							Registro de proyectos sociales de la DGDR. Informes de los ETDR. Informes y actas de los encuentros donde participan las OR			
	Proyectos sociales			104	0	21	20.2				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 Las OR y sus miembros están capacitados en temas de negociación, acceso a mercados, incluidas las compras públicas. - C.1.	Personas capacitadas en temas de inclusión en cadenas de valor (manejo de negocios, negociación, contratos, etc.)							Informes de la DGDR sobre las capacitaciones y los resultados, incluyendo materiales utilizados			Las condiciones de mercado mantienen una demanda expandida en las cadenas de valor. Se aprueba la Ley de Compras públicas. Gobierno invierte en infraestructura de apoyo y soporte a la producción rural, avanza en la integración a nivel MERCOSUR, amplía y mejora las condiciones de acceso a otros mercados vinculados a las cadenas de valor.
	Personas			500	202	645	129				
	Females			75	92	297	396				
	Young			50	30	102	204				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 Las OR y sus miembros están capacitados en temas de negociación, acceso a mercados, incluidas las compras públicas.	Personas capacitadas en compras públicas							Informes de la DGDR sobre las capacitaciones y los resultados, incluyendo materiales utilizados			Las condiciones de mercado mantienen una demanda expandida en las cadenas de valor. Se aprueba la Ley de Compras públicas. Gobierno invierte en infraestructura de apoyo y soporte a la producción rural, avanza en la integración a nivel MERCOSUR, amplía y mejora las condiciones de acceso a otros mercados vinculados a las cadenas de valor.
	Personas			250	6	132	52.8				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 Los miembros de las OR realizan propuestas de emprendimientos productivos y ofrecen sus servicios de manera competitiva.	Proyectos productivos de las OR aprobados							Actas de sesiones de las MDR. Informes de los resultados de las capacitaciones en elaboración y ejecución de proyectos			Las condiciones de mercado mantienen una demanda expandida en las cadenas de valor. Se aprueba la Ley de Compras públicas. Gobierno invierte en infraestructura de apoyo y soporte a la producción rural, avanza en la integración a nivel MERCOSUR, amplía y mejora las condiciones de acceso a otros mercados vinculados a las cadenas de valor.
	Proyectos productivos			140	47	118	84.3				
	Proyectos productivos de las OR firmados							Actas de sesiones de las MDR. Informes de los resultados de las capacitaciones en elaboración y ejecución de proyectos			
	Proyectos productivos			140	47	118	84.3				
	Proyectos productivos de las OR desembolsados							Actas de sesiones de las MDR. Informes de los resultados de las capacitaciones en elaboración y ejecución de proyectos			
	...			140	45	116	82.9				
	Proyectos productivos de las OR terminados							Actas de sesiones de las MDR. Informes de los resultados de las capacitaciones en elaboración y ejecución de proyectos			
	Proyectos productivos			140							

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 (Los miembros de las OR realizan propuestas de emprendimientos productivos y ofrecen sus servicios de manera competitiva.) - C.I.	Familias rurales capacitadas en la elaboración y ejecución de proyectos productivos							Actas de sesiones de las MDR. Informes de los resultados de las capacitaciones en elaboración y ejecución de proyectos			Las condiciones de mercado mantienen una demanda expandida en las cadenas de valor. Se aprueba la Ley de Compras públicas. Gobierno invierte en infraestructura de apoyo y soporte a la producción rural, avanza en la integración a nivel MERCOSUR, amplía y mejora las condiciones de acceso a otros mercados vinculados a las cadenas de valor.
	Familias rurales			500	310	797	159.4				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 El Programa de Microcrédito Rural opera en la zona del proyecto por intermedio de instituciones de microfinanzas (IMF) que intermedian recursos.	IMF toma prestado recursos para el Programa de Microcrédito Rural (Innovación 6)							Informes y reportes de la IMF			Existen diferentes instrumentos de financiamiento rural vigentes para atender las necesidades del sector. Las instituciones financieras están dispuestas a articular con la DGDR para brindar crédito a las OR y sus miembros. OPYPA y una aseguradora encuentran un acuerdo respecto al seguro agropecuario.
	IMF			1	0	0	0				
	1.1.5 Personas de las zonas rurales que acceden a servicios financieros										
Personas de las zonas rurales- acceso a servicios financieros- crédito			590	73	680	115.3					

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 Se ofrecen nuevos productos financieros.	Productos financieros rurales operacionales (por ejemplo: seguro de vida, crédito a mediano plazo, promoción de crédito a jóvenes y mujeres). (Innovación 7)							Registro de los productos financieros promovidos. Informes de la IMF			Existen diferentes instrumentos de financiamiento rural vigentes para atender las necesidades del sector. Las instituciones financieras están dispuestas a articular con la DGDR para brindar crédito a las OR y sus miembros. OPYPA y una aseguradora encuentran un acuerdo respecto al seguro agropecuario.
	Productos financieros rurales			2	0	0	0				

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Linea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 Las OR tienen capacidad de operar fondos rotatorios.	OR manejan fondos rotatorios de manera sustentable (Innovación 8).							Informes de CND sobre la cartera			Existen diferentes instrumentos de financiamiento rural vigentes para atender las necesidades del sector. Las instituciones financieras están dispuestas a articular con la DGDR para brindar crédito a las OR y sus miembros. OPYPA y una aseguradora encuentran un acuerdo respecto al seguro agropecuario.
	OR			20	1	1	5				
	Familias acceden a los fondos rotatorios.							Informes de CND sobre la cartera			
Familias			400	18	18	4.5					

Jerarquía de los resultados	Indicadores							Fuente de verificación			Supuestos
	Nombre	Línea de base	Medio término	Meta final	Resultado anual (2019)	Resultado acumulado (2019)	Resultado acumulado % (2019)	Fuente	Frecuencia	Responsabilidad	
Producto C.2 Piloto de seguro agropecuario funcionando	Piloto de seguro agropecuario llega a productores con campo natural. (innovación 9)							Informes del seguro de sequía de la OPYPA			Existen diferentes instrumentos de financiamiento rural vigentes para atender las necesidades del sector. Las instituciones financieras están dispuestas a articular con la DGDR para brindar crédito a las OR y sus miembros. OPYPA y una aseguradora encuentran un acuerdo respecto al seguro agropecuario.
	Piloto funcionando			1	0	1	100				
	Beneficiarios del seguro agropecuario del proyecto							Informes del seguro de sequía de la OPYPA			
	Beneficiarios del seguro agropecuario			114	0	114	100				
	Familias beneficiarias del seguro agropecuario del proyecto							Informes del seguro de sequía de la OPYPA			
	Households			114	0	114	100				
Producto C.3 La DGDR cuenta con capacidades fortalecidas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y proyectos	Operacionalidad del proyecto en la DGDR.							Informes oficiales de la DGDR del MGAP			La unidad ejecutora tiene respaldo del MGAP, el gobierno, el sector privado y los productores. Poca rotación del personal del proyecto.
	Proyecto operando correctamente			1	0	0	0				
	Personal técnico contratado para la ejecución del proyecto serán mujeres.							Informes oficiales de la DGDR del MGAP			
	Mujeres			38	0	0	0				
Producto C.3 La DGDR gestiona conocimientos para el aprendizaje	Encuentros regionales de difusión y comunicación de los resultados del proyecto							Informes oficiales de la DGDR del MGAP			La unidad ejecutora tiene respaldo del MGAP, el gobierno, el sector privado y los productores. Poca rotación del personal del proyecto.
	Encuentros			3	0	0	0				



Invertir en la población rural

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIIR)

Informe final

Apéndice 3: Costos reales del proyecto

Fechas de misión:	N/A
Fecha del documento:	05/10/2020
Número de identificación del proyecto:	1100001500
N.º de informe:	5378-UJY
Número del préstamo:	2000000626

América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas

Este documento se divulgará públicamente a no ser que exista una disconformidad por escrito sobre su divulgación por parte del prestatario en el momento de la presentación de este documento al FIDA o antes del cierre del Proyecto.

281. CUADRO 18. Presupuesto original del PPIR para cada año (en dólares americanos)

COMPONENTES	2014	2015	2016	2017	TOTAL	% Componentes
Fortalecimiento Cap. Humano y Social	401.403	441.310	302.293	204.980	1.349.986	23%
Desarrollo Productivo	1.450.426	1.224.153	841.690	55.607	3.571.876	61%
Gestión del Proyecto	255.426	209.942	224.053	232.659	922.080	16%
TOTAL	2.107.255	1.875.405	1.368.036	493.246	5.843.942	100%

286. CUADRO 20. Ejecutado por año porcentaje del ejecutado sobre lo previsto en proyecto original AL 28/2/2020 (en dólares americanos)

Componente	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		%
	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	
1 Fortalecimiento del capital humano y social	1.044.044	636.215	259.702	147.934	46.240	461.581	1.349.986	1.245.729	92,3%
2 Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor	2.213.692	1.722.615	559.473	401.706	798.710	617.108	3.571.875	2.741.429	76,8%
3 Gestión del Proyecto	742.554	615.692	179.527	974.020	-	-	922.081	1.589.712	172,4%
Total	4.000.290	2.974.522	998.702	1.523.659	844.950	1.078.689	5.843.942	5.576.871	95,43%



Invertir en la población rural

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PIR)

Informe final

Apéndice 4: Tasa interna de rendimiento del proyecto (análisis detallado)

Fechas de misión:	N/A
Fecha del documento:	05/10/2020
Número de identificación del proyecto:	1100001500
N.º de informe:	5378-UY
Número del préstamo:	2000000626

América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas

Este documento se divulgará públicamente a no ser que exista una disconformidad por escrito sobre su divulgación por parte del prestatario en el momento de la presentación de este documento al FIDA o antes del cierre del Proyecto.

Apéndice 4 – Tasa Interna de Retorno

- En este proyecto no se ha podido realizar el cálculo de TIR, ya que los proyectos no fueron implementados, seguidos y evaluados como para permitir el cálculo de TIR .



Invertir en la población rural

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)

Informe final

Apéndice 6: Fechas de las misiones de supervisión y de las misiones de seguimiento

Fechas de misión:	N/A
Fecha del documento:	05/10/2020
Número de identificación del proyecto:	1100001500
N.º de informe:	5378-UY
Número del préstamo:	2000000626

América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas

Este documento se divulgará públicamente a no ser que exista una disconformidad por escrito sobre su divulgación por parte del prestatario en el momento de la presentación de este documento al FIDA o antes del cierre del Proyecto.

Mission	Dates
Supervision Mission 1	03 October 2014 - 10 October 2014
Supervision Mission 3	14 March 2016 - 18 March 2016
Supervision Mission 4	18 August 2016 - 29 August 2016
Impl. Sup/Follow Up Mission 1	21 March 2017 - 21 March 2017
Supervision Mission 5	05 June 2017 - 16 June 2017
Supervision Mission 6	11 December 2017 - 15 December 2017
Supervision Mission 7	09 July 2018 - 20 July 2018
Supervision Mission 8	03 December 2018 - 13 December 2018
Supervision Mission 9	22 April 2019 - 29 April 2019
Impl. Sup/Follow Up Mission 2	23 September 2019 - 27 September 2019