

**FLACSO-URUGUAY**



**PERCEPCIONES Y VALORACIONES DE BENEFICIARIOS Y OPERADORES  
DEL PROGRAMA GANADERO**

---

Aportes para la evaluación del Programa Ganadero

**Colaboradores:**

Alejandra Bentancur  
José Enrique Fernández (CIESU)  
Cecilia Rado  
Cristina Zurbriggen

**FEBRERO, 2012**

## INTRODUCCION

En el presente informe se presentan los resultados de la evaluación externa al Programa Ganadero (PG) de sus acciones en Uruguay, con los objetivos de reconstruir las percepciones de los actores vinculados al programa sobre sus resultados, limitaciones y potencialidades; identificar las principales fortalezas, debilidades y aprendizajes del Programa, así como realizar recomendaciones para futuras intervenciones.

Con tal objetivo, en primer lugar, se describe la metodología de trabajo utilizada para la realización del estudio. En segundo lugar, se presentan los principales resultados de las percepciones de los productores beneficiarios de los siguientes programas: Planes de Gestión Individuales (PGI), Planes de Negocios Ganaderos Familiares (PNGF), Planes de Negocios Ganaderos Familiares Ovinos (PNGFO), Planes Especiales (PREP, PASP y PGAs). En tercer lugar, se analizan las percepciones y valoraciones de los operadores del Programa, Operadores Habilitados (OH) y Técnicos Independientes (TI), sobre el proceso de gestión y valoración de los resultados, la implementación y los impactos del PG. Finalmente, se presentan las conclusiones y se proponen recomendaciones con el fin de alimentar la estrategia de desarrollo ganadero, de cara al diseño de la nueva política de Desarrollo Rural.

## METODOLOGIA

Se encuestaron a los productores participantes de los Planes de mayor cobertura y se llevaron adelante entrevistas semi-abiertas con productores pertenecientes a los planes especiales.

La evaluación cuantitativa permitió identificar las tendencias de opinión más generales, mientras que las entrevistas semi-abiertas ayudaron a incorporar apreciaciones valorativas destacadas (fortalezas, debilidades, desafíos, aprendizajes y propuestas), registrar matices, y captar rangos mayores de relatividad de opiniones que el nivel del discurso tendencial cerrado no registra.

Para relevar las percepciones y valoraciones de los **Planes de mayor cobertura** se realizó una encuesta cara a cara a una muestra representativa de productores a nivel nacional, haciendo foco en los aspectos centrales de la trayectoria de los beneficiarios del PG, con énfasis en la medición del nivel de satisfacción con el proceso y los resultados.

Para el diseño de la herramienta del formulario de la encuesta se desarrolló una estrategia extensiva, tratando de cubrir las variables de interés sustantivo relacionadas con los aspectos metodológicos de implementación del programa y con el conjunto de resultados esperados. Si bien el estudio es descriptivo, y las variables relevadas son casi en su totalidad dimensiones de la variable dependiente, lo que supone un estudio estrictamente descriptivo, se ha introducido una variable independiente que se estima es de suma relevancia: el tipo de plan.

Las dimensiones analizadas, a partir de las cuales surge el formulario de relevamiento son las siguientes:

- Formas de acceso al PG, y trayectorias de los productores en otros programas del MGAP y otros organismos.
- Percepciones y evaluaciones sobre los aspectos sustantivos de la gestión del programa.
- Identificación y valoración de resultados del PG, en términos generales, y específicamente en el caso de los planes grupales.

- específico en encuesta- Valoración global de apoyos a Productores Ganaderos Familiares.

Se realizó una muestra probabilística estratificada con probabilidades similares, en función de tres tipos de planes a nivel nacional. La sobre representación y sub representación de estratos se justifica por el interés sustantivo de esta variable como variable independiente.

**Cuadro 1- Muestra.**

Estratos	Universo	Muestra final
1. PGI - Planes de Gestión individuales (predio/unidad productiva)	1.214	108
2. PNGF - Planes de negocios Ganaderos Familiares	506	106
3. PNGFO - Planes de Negocios Ganaderos Familiares Ovinos	222	85
<b>Total</b>	<b>1.942</b>	<b>299</b>
<b>Margen de error general</b>		
		5%
<b>Nivel de confianza general</b>		
		95%
<b>Nivel de heterogeneidad general</b>		
		50%
<b>Margen de error por estrato</b>		
		7%
<b>Nivel de confianza por estrato</b>		
		90%
<b>Nivel de heterogeneidad por estrato</b>		
		50%

*Fuente: Encuesta PG/MGAP-BID – CIESU – FLACSO (2011)*

El trabajo de campo se realizó durante 30 días en los meses de noviembre y diciembre del 2011, por parte de encuestadores de CIESU con apoyo logístico del MGAP a partir de entrevistas cara en cara en los respectivos predios.

Se estructuraron recorridos por región, suplantando a los productores ausentes por el caso similar dentro del estrato de mayor cercanía geográfica.

Por su parte, en los **Planes Especiales** se trabajó con entrevistas semi-estructuradas que permitieron relevar información acerca de algunos aspectos de los discursos de los productores conocedores y participantes de los PREP, PASP Y PGAls. Las dimensiones estudiadas fueron las mismas consideradas en la encuesta: aspectos vinculados a accesibilidad, gestión y resultados del PG. Específicamente se recogieron: características, valoraciones, aprendizajes, desafíos y propuestas de mejora en referencia al mismo. Además se relevaron consideraciones generales sobre la imagen del MGAP y del PG y sobre la participación local.

Se llevaron a cabo un total de 29 entrevistas a “referentes calificados”, con conocimiento del Programa, conjugando 2 grandes criterios de selección: 1. Cobertura territorial: productores de distintos territorios de cobertura de los Planes. 2. Niveles de desempeño: productores con distintos niveles de desempeño en el plan.

Por su parte, con los operadores del Programa, **Técnicos Independientes y Operadores Habilitados**, se trabajó en modalidad de taller, en 2 jornadas de trabajo completas, una con cada público independientemente. En el mismo se utilizaron tres

tipos de técnicas: cuestionario individual, trabajo en grupo y aplicación de un FODA sistémico. Esto permitió incorporar también un nuevo discurso, que, como otros grupos de interés muestran sus singularidades, semejanzas y diferencias respecto a la mirada de los productores. En el taller de los OH participaron un total de 16 personas, mientras que en el TI un total de 11 personas. La selección fue realizada por el PG.

## **PRINCIPALES RESULTADOS**

### **1. LA PERCEPCIÓN DE LOS PRODUCTORES EN LOS PLANES PGI, PNGF Y PNGFO**

#### ***1.1 Toma de contacto, acceso y focalización***

Los resultados principales de la encuesta muestran que el PG está llegando a productores que no tienen una trayectoria relevante relacionada con otros programas, tanto dentro como fuera del MGAP.

Con relación al MGAP, el Operativo Ración 2008 fue el programa de mayor acceso, seguido por el de Producción Responsable. Si analizamos la participación en programas y actividades fuera del MGAP, reafirmamos la hipótesis de baja exposición de este grupo de productores a otro tipo de apoyo que no sea el PG. Claramente no son beneficiarios del MIDES u otros organismos, y sorprende la baja incidencia de programas de las Intendencias y de MEVIR.

El principal mecanismo de difusión del PG fue el contacto directo con los técnicos, a nivel de charlas colectivas o individuales, siendo más dominante en los planes grupales. Mientras que la información de prensa y la información suministrada por otro productor llega mayoritariamente a los productores con planes individuales. La baja incidencia de la página web del MGAP podría estar asociada a la pertinencia y amigabilidad de sus contenidos, y a la conducta informacional de estos productores.

Por su parte, el principal motivo por el cual el productor tomó contacto con el Programa fue en el 77,3% de los casos, "haber tenido una propuesta de mejora".

#### ***1.2 La gestión del PG***

Un pilar básico en la gestión del PG son los técnicos que trabajan con los productores. En cuanto a la valoración de los técnicos, es destacable una valoración relativamente homogénea y alta, que puntúa muy bien a los técnicos del área social al igual que a los del área agraria.

La relación entre el técnico y el productor, y la integración del productor al proceso de diseño del plan, es un elemento sustancial en el diseño del PG. Encontramos que hay casi unanimidad sobre la adecuación de trabajar con los técnicos para presentar los planes. Un 82,3% de los productores manifestó haber participado en el proceso de elaboración del plan, lo que muestra la vinculación a una práctica participativa e integradora.

A partir de una serie de indicadores de gestión, realizamos un ranking de buenas prácticas, tanto de técnicos como de productores. Si tenemos en cuenta que el 82,3% de las actividades se hicieron en conjunto, las prácticas seguramente involucran a ambos. Las respuestas son ampliamente positivas, variando en un rango pequeño sobre el techo de la escala.

## Cuadro 1 - Ranking de buenas prácticas en la gestión.

Ranking de buenas prácticas	%
Le explicaron adecuadamente las condiciones para acceder al subsidio del PG	96,3
Guardó comprobantes de gastos incurridos en su plan para informar metas	80,1
Guardó comprobantes de las actividades de su plan para informar metas	75,3
El técnico le dejó algún documento	72,1

*Fuente: Encuesta PG/MGAP-BID – CIESU – FLACSO (2011)*

Dada la importancia que tiene el subsidio dentro de los beneficios del PG, es importante explorar las percepciones que hay sobre la gestión del mismo.

El cobro del subsidio se asocia al tipo de plan, siendo que quienes tienen planes individuales han tendido a cobrar en oficinas de correo, y quienes tienen planes grupales han recibido depósitos para el grupo; aunque hay casos inconsistentes, por lo que implica que el criterio ha tenido flexibilidad, o los productores no discriminan que tipo de pago corresponde a cada plan.

La aceptación de la modalidad de pago al inicio y al final, es muy alta, y en menor medida es considerada práctica. En cuanto a los plazos para recibir el dinero, hay menores niveles de consenso, aunque la consideración de inadecuación de los plazos es baja (7,1%).

Si construimos un ranking de conformidad con los aspectos vinculados con la gestión contractual y los pagos, encontramos una percepción de plazos de cortos a razonables al inicio del proceso, entre el diseño y la firma del contrato, que baja un 13% en el pago del adelanto, y baja aún más (21%) con el pago final. Esto implica que a medida en que avanza el plan, se percibe un enlentecimiento en los tiempos de respuesta.

El mismo ranking, aplicado a las prácticas vinculadas a informar del cumplimiento del plan, presenta valores positivos, pero en este caso, más bajos. Esto indica que más allá de la alta valoración, existe la percepción de un mejor funcionamiento en la fase de diseño que en la de implementación.

Uno de los puntos cruciales que surge del abordaje del PG, está relacionado con la frecuencia de visitas a los productores. Aparte de las visitas vinculadas con las instancias de diseño y adjudicación, y de inspección para constatar el cumplimiento del plan, existen demandas de mayor cantidad de visitas de acompañamiento del proceso.

Las visitas por asesoramiento presentan una media de 3,78 días. Si las cruzamos por tipo de plan, encontramos productores de planes individuales que no han sido visitados y planes grupales con más de 6 visitas. En el caso de visitas por supervisión, la tendencia en este mismo sentido es más marcada.

En cuanto a las visitas de técnicos del MGAP, menos de la mitad de los productores recuerdan haber sido visitados, distribuyéndose en forma similar los casos en los tipos de planes. Se destaca la baja incidencia de visitas vinculadas al retiro del plan por el técnico de referencia para el productor.

### **1.3 Identificación y valoración de resultados a nivel general**

Entre los objetivos que buscaban los productores al incorporarse al programa aparece en primer lugar soluciones a problemas de su establecimiento (85,6%), incorporar tecnología (83,5%) y captar subsidio en un 68,4%.

Con relación a los cambios que los productores identifican y asocian a la implementación del PG, se utilizó un ranking de las 14 variables de resultados ordenados en función de la suma de los dos valores mayores de la escala.

Los resultados identifican que hay una relación positiva de cambios, que destaca en los primeros lugares aspectos específicos de la producción y algunos aspectos vinculados a la gestión productiva del predio, por ejemplo la valoración del asesoramiento técnico y la asociatividad (vinculación con otros productores).

**Cuadro 2- Ranking sobre los cambios declarados con los dos valores mayores de importancia.**

Ranking sobre los cambios declarados con los dos valores mayores de importancia	%
Mejóro la producción ganadera	82,2
Cambios en la valoración del asesoramiento técnico	67,8
Cambios en el manejo del pastoreo	65,9
Cambios en la vinculación con otros productores	65,9
Cambios en el manejo del ganado	63,5
Cambios en el manejo de la base forrajera	61,4
Mejóro el ingreso predial	60,3
Mejóro el acceso a insumos	58,4
Mejóro la calidad de vida	54,5
Mejóro el acceso a servicios	48,1
Cambios en la vinculación con instituciones zonales	45,5
Cambios en la forma de comprar insumos	44,4
Cambios en la forma de vender productos	38,8
Cambios en la forma de registrar eventos en el predio	37,8

*Fuente: Encuesta PG/MGAP-BID – CIESU – FLACSO (2011)*

Vamos a analizar cada variable según tipo de plan, en el orden de importancia asignado por los productores.

La **mejora de la producción ganadera** es claramente el resultado más potente en el discurso de los productores. Esta distribución no discrimina por plan, por lo que se puede considerar un resultado relativamente independiente de cada proceso.

En cuanto el aumento de **la valoración del asesoramiento** técnico, encontramos una valoración importante que varía con cada plan. Los planes grupales presentan una mejor valoración del asesoramiento que los planes individuales. En el caso de **cambios en el manejo del pastoreo**, se registran las mismas tendencias que en el anterior, con menor importancia adjudicada, pero discriminando por plan.

Asimismo, los cambios en **la vinculación con otros productores** son altamente valorados y se discrimina claramente por plan. Los productores con planes grupales valoran significativamente más la vinculación que los que tienen planes individuales.

En **el manejo de la base forrajera**, se encuentra menor valoración pero una relación con los planes de mayor significación que las anteriores. Claramente los productores con planes grupales reconocen mayores cambios en el manejo de la base forrajera.

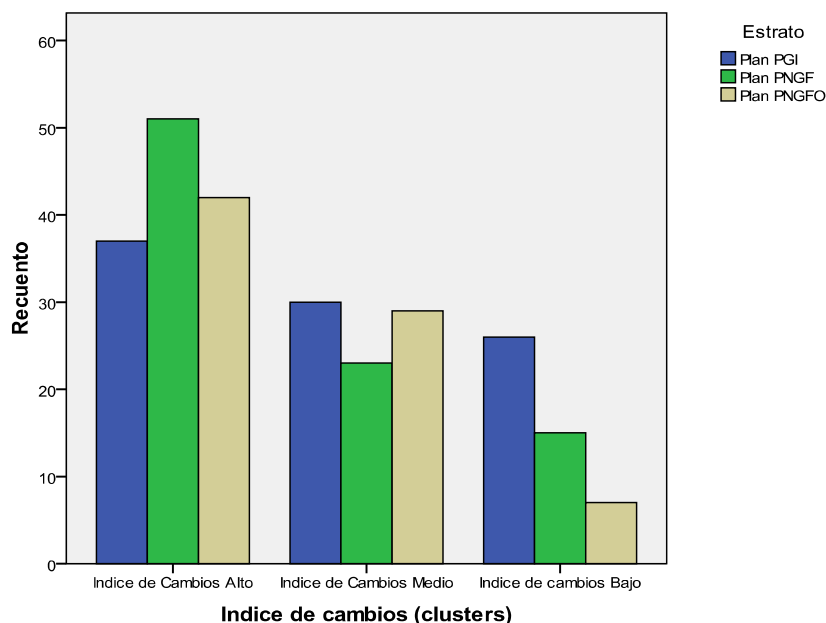
Por otra parte, las **mejoras en el ingreso predial** son consideradas de menor importancia que los cambios anteriores y esto no discrimina por plan. En tanto el caso de las mejoras en el acceso a insumos, con menor importancia adjudicada, se vuelve a encontrar una relación significativa con el tipo de plan, teniendo los planes grupales mayor porcentaje de cambios.

Los cambios vinculados a la mejora de la calidad de vida por una parte, y de mejora en el acceso a servicios por otro, presentan menor valoración y no discriminan por plan. Asimismo la vinculación con las instituciones zonales se da con menor fuerza, teniendo con planes grupales una mayor valoración que los otros.

Por último, presentan menor valoración los cambios en la forma de comprar insumos y en la forma de vender productos, sin discriminación por tipo de plan. Mientras que el cambio con menor valoración está vinculado con la forma de registrar eventos en el predio.

Con las variables seleccionadas construimos un índice utilizando un análisis de *clusters* (K medias) y generamos una nueva variable con tres valores de cambio: alto, medio, y bajo, asociando por tipo plan. Como lo muestra la gráfica siguiente, encontramos una asociación significativa entre cambios altos y planes grupales y cambios bajos y planes individuales.

**Gráfica 1- Índice de cambios por tipo de plan del PG**



*Fuente: Encuesta PG/MGAP-BID – CIESU – FLACSO (2011)*

Del resultado del análisis surge que la única variable independiente que tiene capacidad explicativa sobre el índice de cambios es el tipo de plan, básicamente discriminando entre planes individuales y grupales.

### **1.4 Identificación y valoración de resultados a nivel específico de los planes grupales**

La conformidad con los planes grupales es prácticamente unánime. Esto es un dato relevante considerando que no es una práctica habitual en el medio rural, sobre todo entre los productores familiares.

Más allá de la conformidad, es importante relevar los aportes percibidos por los productores. En el ranking que realizamos, el elemento con mayor valoración es el relacionamiento con otros productores. Lo sigue la mejora en la producción. En este caso, también se encuentra en un nivel más bajo lo que implica un relacionamiento con el mercado: comprar y vender.

Otro tema vinculado con los planes grupales está relacionado con algunas herramientas de gestión previstas en estas modalidades. La valoración de las herramientas es relativamente alta, destacando el asesoramiento técnico que también es muy valorado a nivel general. Lo sigue en importancia las capacitaciones. La asignación de un gestor y los reglamentos de funcionamiento tienen una buena valoración, mientras que los fondos rotatorios, aunque con la menor valoración de todas, están de todas formas en el entorno del 50%.

### **1.5 Valoración general del MGAP y el Programa Ganadero**

Es claro que se percibe un mejor relacionamiento con el MGAP, con matices, no registrándose casos en los que se piense que la relación está “peor que antes”. Asimismo, encontramos que existe una relación positiva entre quienes piensan que hay una mejor relación y quienes tienen planes grupales. Esto podría estar asociado a un mayor contacto con actores ministeriales, y a las características específicas de la propuesta.

A diferencia de lo encontrado con el relacionamiento entre los productores con el MGAP, en el caso del PG la calificación de bueno es prácticamente unánime, alcanzando un 93 %. En este caso no se discrimina por tipo de plan.

Al hacer un balance final sobre el proceso realizado los valores positivos acumulan un 95,6%, lo que indica una de las más altas valoraciones posibles. Los matices, que son mínimos, se asocian al tipo de plan. Los productores con planes grupales tienen levemente un balance más favorable que los individuales. Por último, al relacionar balance del proceso con el índice de cambios, encontramos una asociación significativa entre resultados y balance positivo.

## **2. LA PERCEPCIÓN DE LOS PRODUCTORES PARTICIPANTES DE LOS PLANES ESPECIALES: PREP, PGAIS Y PASP**

**Los Planes de Recuperación Productiva (PREP)**<sup>1</sup> fueron planes productivos individuales, dirigidos a pequeños productores familiares de determinados territorios, que tuvieron que enfrentar tres tipos de contingencias externas al predio: inundación

---

<sup>1</sup>Los entrevistados son productores que suelen acceder a otros programas del MGAP, no así de otros ministerios o de cooperación internacional. En general, reciben información de técnicos conocidos y en algunos casos de prensa radial local. Ellos mencionan recepción de beneficios muy variados, así como también como requerimientos muy variados. En general la persona que opera el Plan es un TI.



(Departamento de Durazno), rabia (Departamento de Rivera) y brucelosis (Departamento de Treinta y Tres).

En lo que refiere a gestión trabajaron fundamentalmente con técnicos de formación agronómica, veterinaria o técnico agropecuario. Operaron realizando visitas al predio, con un seguimiento más puntual, y en algún caso desde la oficina. Los productores expresaron que los técnicos se desempeñaron en forma aceptable y en varios casos destacada. En general, subrayaron que la intervención realizada fue especialmente a nivel de gestión y de la cobranza del Plan, y en muchos casos realizaron asesoramiento técnico.

Estos productores plantearon que no tuvieron visitas del PG. Tampoco han mantenido vínculo post Plan, sí con otras instituciones locales (Mesas de Desarrollo, Grupos o Sociedades de Fomento) o con el Instituto Plan Agropecuario. Sin embargo, las estrategias grupales son vistas como una posible "complicación", considerando el individualismo y los tiempos diferentes de avance de algunas personas en relación a otras.

Unánimemente consideraron que el cobro por metas es muy importante, aunque manifestaron que demoró mucho en la mayoría de los casos. Todos dicen haber guardado y presentado comprobantes de gastos, pero no llevaron registro de las actividades realizadas.

Por su parte, manifestaron que el PREP les permitió solucionar problemas de su establecimiento, al tiempo que captar un subsidio/ayuda, expresando: "hubieran muerto más animales", "la inversión la hubieran tenido que hacer solo", "iban a tener que vender capital", "colaboró en pagar la enfermedad", "salir más rápido", "el subsidio hizo a la gente moverse, preocuparse y aumentó la detección de los focos".

Con respecto al MGAP, en general coinciden que la relación con los productores está mejor que antes, destacando mayor accesibilidad a pequeños productores, mayor apertura al cambio, y más jóvenes trabajando en el MGAP. En lo que respecta al PG, afirman que la experiencia fue buena, aunque en algunos casos no identifican el programa.

Con respecto a la participación, en general, manifiestan que participan de: Mesas de desarrollo, Grupos CREA, grupo de productores locales, Sociedad de Fomento, entre otras. Sin embargo, hay diversidad de opiniones en relación a la relevancia de la participación a nivel local. Varios plantean que es dificultoso armar grupos o que no hay mucha gente interesada o que los productores mayores no quieren que los moleste. Por contrario, otros plantean que las mesas de desarrollo es un lugar de encuentro.

Entre las fortalezas se encuentran el incremento de la detección de focos, la mejora de la accesibilidad a técnicos y el refuerzo del vínculo con las instituciones locales. Mientras que entre las debilidades se menciona la falta de información, la falta de agilidad en los pagos, el descreimiento inicial de los productores y el mal uso del subsidio.

Los principales desafíos están en retroalimentar la política a partir de la consulta a los productores, ampliar los servicios básicos en lo rural y evitar el acostumbramiento a la asistencia. Mientras como propuestas se plantean mejorar los tiempos de implementación, los vínculos entre PG/ productor y los montos efectivos de subsidio.

Los **Planes Agrosilvopastoriles** fueron planes individuales que buscaban la integración de la forestación a los predios ganaderos familiares, con el objetivo de

mejorar su producción. El equipo técnico del plan debía incluir un Ingeniero Forestal. Si bien eran planes individuales incluyeron charlas técnicas para productores.

Los productores entrevistados pertenecen a colectivos pre-existentes a los planes presentados al PG. A través de sus grupos o instituciones han accedido también a cooperación del Programa INIA-MJA, INC, Programa de la Intendencia y PPR/MGAP.

Ellos plantean que recibieron la información de las oportunidades existentes a través de la radio y de los técnicos de sus respectivos grupos e instituciones. A través de sus redes de contactos (productores-técnicos) se interiorizaron sobre la propuesta del PG.

El objetivo común de los productores era solucionar un problema que tenían en sus establecimientos: sombra y abrigo (corte de viento). Para darle solución, plantaron islas o quintas de montes. Esto implica gastos en preparación de suelos, plantines, mano de obra y alambre, piques y postes para cercar el monte.

El PG los apoyó con subsidios que variaron en un amplio rango (U\$S 680 y U\$S 4.000) en 2 y 3 pagos. El pago por metas cumplidas fue unánimemente considerado como muy apropiado. El mismo se efectivizó a través del correo a nombre del productor y éstos presentaron los comprobantes de los gastos realizados al PG.

Para la presentación del plan y su debido asesoramiento técnico y control, los productores contrataron, a través de los planes, a ingenieros agrónomos y forestales tanto de sus instituciones como independientes. La valoración de la actuación de los técnicos fue en general muy positiva. En forma unánime, los productores expresaron que acompañaron el proceso en todas las etapas.

Con respecto a los supervisores del PG fue variada dependiendo del entrevistado. En algunos casos realizaron una visita luego de culminado el plan para ver el resultado y registrarlo; en otros fue por entrevistas y videos para el propio PG.

Otro aspecto a subrayar es que una vez terminado el plan, todos los entrevistados plantearon que continuaron siendo miembros activos de sus grupos e instituciones. De todas formas señalaron preferir planes individuales para los aspectos productivos y grupales para capacitación o para trabajar en el funcionamiento del grupo.

Dentro de los resultados identificados por los productores se encuentran, además de la sombra y el abrigo a pleno que podrán obtener en unos años, el mejor manejo del ganado que lleva a un incremento de la productividad y del ingreso predial, sumado al ingreso adicional proveniente de la venta de la madera y mejora del paisaje.

Por otra parte, los productores señalan que el relacionamiento del MGAP es "mejor que antes". Algunos afirman: "antes no había relacionamiento, la mejora fue sustancial"; "El MGAP daba antes mucho a pocos, hoy reciben todos", "los técnicos jóvenes pueden generar contactos y estar más cerca de la gente", "antes era sanidad y nada más". Mientras que el relacionamiento con el PG, en términos generales, coincidieron que es bueno.

Entre las fortalezas mencionan el pago por correo, la mejora de la imagen del MGAP frente a los productores, el buen relacionamiento con el PG y las contribuciones a la sostenibilidad del grupo. Mientras como debilidades se menciona la falta de ingenieros forestales en algunas zonas del país y el bajo monto del subsidio otorgado.

Los desafíos están en evitar la duplicación de propuestas entre Programas del MGAP, brindar un mensaje más claro sobre los beneficios de los planes

agrosilvopastoriles para productores ganaderos, mayor participación local y pensar en el largo plazo. Como propuestas se plantean, una mayor presencia de los técnicos del PG en los predios durante la ejecución de los planes así como la posibilidad de volver a participar de los planes si se ha demostrado cumplimiento y resultados.

**Los Planes de Gestión con Acciones Institucionales o Asociativos** tenían como objetivo el fortalecimiento de una institución o grupo.

Los productores entrevistados accedieron a la información del PG fundamentalmente a partir de las Sociedades de Fomento Rural y en algunos casos de las Mesas de Desarrollo, dado que poseen experiencias organizativas en cooperativa, Sociedades de fomento o grupos. Se trata de productores que también accedieron a otros programas del MGAP, así como a programas y/o organismos, entre los que especialmente mencionan Uruguay Integra e intendencias.

Los motivos de contacto fueron muy variados: por situaciones de emergencia, mejora individual, necesidad de escala y recuperación de suelos. También son muy variados los apoyos recibidos: servicios de vacunación, servicios de asesoramiento; compra colectiva de insumos, compra colectiva de maquinaria; apoyos individuales en fertilización, praderas, ración, alambrados, aguadas; electrificación para la zona; así como los requerimientos: Cédula de Identidad y Declaración Jurada, vivir en el predio, tener un número mínimo de cabezas y máximo de hectáreas.

En lo que refiere a gestión, los productores trabajaron con técnicos privados o técnicos de la Sociedad de Fomento, fundamentalmente de formación agronómica y técnicos agropecuarios, quienes realizaron visitas al predio y aportaron en la definición de metas. Sobre ellos expresaron que desempeñaron en forma destacada y comentaron que la intervención realizada fue especialmente a nivel de gestión y asesoramiento técnico. Algunos productores tuvieron también visitas de técnicos del PG para supervisar el proceso. Sin embargo, plantearon que no han mantenido vínculo con el PG post Plan, sí con las instituciones de referencia local.

Unánimemente consideraron que el cobro por metas es muy importante, aunque en la mayoría de los casos manifestaron que demoró mucho. Algunos dijeron haber guardado y presentado comprobantes de gastos y otros no. También en lo que a registro de actividades refiere, la situación es también bien diversa. En lo que refiere al gestor del cobro todos mencionan que es un instrumento "muy útil", aunque en algún caso agregaron que es una figura de "mucha responsabilidad".

En relación a las estrategias grupales o individuales hay diversidad de opiniones. En general, lo grupal es visto como una estrategia posible y en algunos casos dicen que es fundamental. Sin embargo, también manifestaron algunas salvedades: "no se encara muy bien"; "son colectivos que se arman para eso, a instancias de un profesional y compite con las Fomento, y después se desarma y queda el productor ahí", "no siempre todos tiran parejo", "creo que hay que aumentar la exigencia".

A la hora de reflexionar sobre la importancia de atender necesidades no productivas, en general hay acuerdo que es muy importante trabajar en este sentido, y mencionan servicios básicos de electrificación, educación, fortalecimiento de instituciones locales. En general plantearon que la relación entre el MGAP y los productores es "mejor que antes" y expresaron valoraciones positivas referidas a mayor accesibilidad, servicios de orientación, mayor control y atención al productor. Sin embargo, señalaron objeciones referidas a un más alto nivel decisor: "Están en otro mundo. En el 2008 no sabían que había seca. Están lejos de la jugada. El país se decide en Montevideo y hay gente no apta para eso. Instrumentan el caravaneo y un domingo las oficinas no

funcionan”, “no tenemos los beneficios del IRAE (que tienen los productores grandes), estamos subsidiando el fideicomiso del combustible del transporte de Montevideo, pagamos lo mismo en estos caminos que las personas que circulan en las urbes, “nos limitan la posibilidad de exportar ternero en pie”... “el BPS nos paga 4000 pesos de jubilación, es increíble!. Por un lado nos dan y por otro nos quitan”.

Por otra parte, en cuanto al relacionamiento con el PG manifestaron que es “bueno”, con una excepción.

Entre las fortalezas se mencionaron el fortalecimiento del capital social y relacional, capacitaciones, asesoramiento técnico y el apoyo ajustado a la demanda. Entre las debilidades se encontraron: la demora en los pagos, el mal uso del subsidio por parte de la población beneficiaria y el insuficiente respaldo técnico para instaurar procesos de cambio de largo plazo.

Entre desafíos se plantearon los tiempos, la necesidad de capital anticipado, la necesidad de mayor difusión, el despoblamiento rural, el dinamismo del mercado y los problemas de la cría, el centralismo de Montevideo, el apostar a la gente joven y el factor climático que afecta la sombra y el agua. Como propuestas enumeraron: mejorar el asesoramiento técnico, especialmente en forma grupal, dar insumos y no solo dinero, continuidad a las propuestas, mejorar los tiempos y fortalecer una figura intermedia entre Ministerio y el técnico.

**Dentro de los PGAs grupales** se abrieron planes con diversos objetivos: asociación para la compra de insumos y contratación de servicios; asesoramiento grupal; infraestructura y asesoramiento y "enganchados". Entre los apoyos recibidos se señalaron: alambrados eléctricos; semillas y fertilizantes; cañerías y bebederos; azudes; compra de remedios veterinarios; diagnóstico de preñez; calzadas; siembras de cobertura; sombra; mejoramiento de campo natural; compra grupal de fertilizantes; aguadas; corral nuevo; potreros se dividieron; charlas; capacitaciones; praderas de distintos verdes y sales minerales.

Al igual que los objetivos de los planes, los requisitos que los productores entrevistados recordaron fueron también muy variados: presentar Cédula de Identidad y Declaración Jurada de pequeños productores; tener 20 vacas o vacas y ovejas considerando que cinco ovejas eran equivalentes a una vaca; poseer un número de hectáreas menor a un máximo definido; ser productor familiar y no tener empleados.

Los productores beneficiarios tienen buena accesibilidad a planes. También recibieron otros apoyos del MGAP (PPR, PUR y Operativo Ración 2008) y de otras instituciones nacionales e internacionales (MEVIR, Uruguay Integra, LATU, SNAP, Intendencia y PPD/BM). Ellos tomaron contacto con el PG a través de las instituciones locales de referencia (que en general constituían Operadores Habilitados del PG), el “boca a boca” entre técnicos y productores y la prensa. Posteriormente se contactaron con técnicos de los OH o técnicos independientes para vincularse a los planes.

Con respecto a lo gestión, los técnicos que brindaron información, realizaron el diagnóstico del predio, apoyaron en la definición de las metas, se encargaron del seguimiento, aportaron el asesoramiento técnico y sobretodo acompañaron al productor durante todo el proceso. Eran técnicos agrarios, ingenieros agrónomos y veterinarios de entre 30 y 45 años. En varios casos los productores entrevistados señalaron que también fueron los Gestores de Cobro. Por lo tanto, la valoración que hicieron de ellos fue destacada, con comentarios como "siempre dispuestas frente a consultas", "es de la zona, le gusta trabajar y se pone la camiseta".

Sin embargo, no muestran la misma conformidad con los técnicos del PG, por no ser visitados, ni tampoco mantuvieron contacto directo con los mismos.

Por su parte, el monto del subsidio contra cumplimiento de metas fue considerado como un mecanismo muy apropiado. Asimismo, todos cobraron por correo o por el gestor de Cobro y presentaron los comprobantes de los gastos incurridos. Con respecto al gestor de Cobro realizaron apreciaciones dispares. En general coinciden en que los plazos de cobro fueron muy largos, excepto en Treinta y Tres que consideran que fueron "razonables".

Las acciones grupales consistieron en capacitaciones a través de cursos, charlas y visitas de campo a productores. Participaron de estas instancias técnicos locales y del IPA e INIA brindando sus conocimientos sobre semillas, aguadas, alambrado eléctrico y praderas. Varios productores destacaron el aporte de las capacitaciones y alguno remarcó que "son necesarias para el productor, se deben seguir haciendo" y "deberían ser obligatorias". En general valoraron positivamente lo grupal y tienden a considerar que las dos estrategias son importantes.

En relación a resultados se repite la multiplicidad de respuestas dependiendo del objetivo de cada plan. Un aspecto muy importante a destacar en este punto es que cuando el productor participó de varios PGAs no recuerda exactamente uno a uno el resultado que produjo sino, a nivel global, el impacto en el predio.

La relación entre los productores y el MGAP es valorada muy positivamente. Al mismo tiempo el relacionamiento con el PG fue calificado de bueno.

Entre las fortalezas se destacaron una buena valoración del asesoramiento técnico, la compra conjunta de fertilizantes y semillas, la combinación de tipos de PGAs, el cobro por metas, la cercanía al Ministerio, las buenas capacitaciones y el aumento de la vinculación con otras instituciones, especialmente las Sociedades de Fomento. Al respecto destacaron "le permitió ser el referente de los Proyectos", "se utilizó el lugar para asesoramiento, charlas", "dinamizó a la Fomento". También agregaron que luego de finalizado el Plan, mantuvieron contacto con los grupos pre-existentes y con las instituciones referentes locales a las que pertenecen. Una reflexión bien oportuna sobre cómo impactaron los planes del PG en las OH quedó de manifiesto en los siguientes comentarios.

Entre las debilidades se mencionaron los pocos técnicos locales disponibles, el limitado monto del subsidio, las deficiencias en la comunicación, la demora en los pagos, el costo de lo grupal, los planes dirigidos a productores más grandes (mínimo 25 vacas de crías) y el poco contacto con los técnicos del PG.

Entre los aprendizajes se destacaron la experiencia en la elaboración de planes, la importancia del asesoramiento, el mejor vínculo con los programas y acceso a servicios, la mayor confianza y la articulación de lo grupal y lo individual.

Entre las propuestas se señalaron la necesidad de ajustar los tiempos de pago a los tiempos productivo, mayor control y más capacitación.

### **3. LA PERCEPCION DE LOS OPERADORES DIRECTOS**

Con relación al perfil de formación en los OH como en los TI predominan los ingenieros agrónomos con orientación agrícola-ganadera. Sin embargo, se encuentran también veterinarios, técnicos en lechería, horticultores, ingenieros forestales y, más recientemente se han incorporado técnicos con un perfil social.

La heterogeneidad de las condiciones laborales es lo que hace a la principal característica en ambas modalidades. El tiempo dedicado a la tarea es muy variable, así como el número de planes y número de productores que atienden. Por su parte, la mayoría han trabajado en otros planes de gobierno como el PRONADEGA, Uruguay Integra; Producción Responsable, MIDES, PUR, DIPRODE, entre otros. La participación dominante tiene lugar en el Proyecto Producción Responsable. En el caso de los OH además se menciona la participación en otros proyectos del Programa FIDA, INIA, Intendencias, Operativo Sequía 2008, así como en consultoras del medio que financian negocios específicos.

Con respecto a la capacitación, la mayoría de los encuestados consideraron que los cursos recibidos por el PG fueron buenos pero insuficientes. En ambos casos, asistieron a charlas en donde se les explicaba el manejo informático necesario y el procedimiento para la elaboración de planes y llenado de planillas, así como temas técnicos (pasturas, sanidad animal, bienestar animal, entre otros).

En lo que hace a la difusión de los llamados del PG, tanto los OH como los TI, tuvieron formas muy variadas de comunicación, desde difusión del propio MGAP, a través de los medios de comunicación (radios rurales, TV, prensa escrita, internet), por productores y organizaciones o técnicos de la zona.

En ambos grupos, las expectativas al momento de postularse fueron muy variadas. Las mismas oscilaron desde brindar apoyo técnico y económico a los productores para aumentar la productividad predial individual y mejorar el nivel de productividad y rentabilidad, hasta convertirse en una herramienta para fortalecer los procesos colectivos y lograr un impacto integral. En el caso de los OH también se vio como una oportunidad para profundizar el trabajo institucional y captar más socios. En el caso de los TI algunos mencionaron la expectativa de trabajar en un enfoque integral que vincule lo productivo con lo social.

Con relación a los objetivos del PG, tanto en la visión de los OH como de los TI los objetivos económicos aparecen como predominantes: mejoras productivas, asistencia técnica, apoyo económico, mejora en el sistema de producción, mejora de la competitividad de la cría, mejora de la gestión, aumento de la tasa de procreo de lanares y vacunos mediante el apoyo de recursos económicos a los productores y técnicos. En menor medida se mencionan otros objetivos: asociar a los productores, mejorar el nivel de vida de los mismos, fortalecimiento institucional, mayores oportunidades a los pequeños productores y/o afincamiento de los productores al territorio.

Es importante mencionar que la totalidad no identificó diferencias sustantivas en el desarrollo de las tareas de la figura de los OH y de los TI. Sin embargo, los OH consideraron muy útil esta figura por las siguientes razones: las propuestas se consolidan con mayor facilidad, la figura jurídica permite llegar a mayor cantidad de productores, se fortalece la institucionalidad y se consolida con un referente para los productores. Por el contrario, la mayoría de los TI fueron muy críticos de la figura del OH, considerando que no se preocupaban por su actividad, no aportaban al proceso, cobraban un porcentaje sin desempeñar actividad alguna, tenían técnicos dificultad para cobrar. Aunque algunos valoraron como buena experiencia, aunque manifestaron que se necesitaba más control del proceso y de la función.

Se planteó con mucho énfasis la necesidad de un coordinador regional que controle el trabajo de los técnicos para evitar problemas con los productores.

**La forma de gestión del PGen** ambas modalidades muestra muchas similitudes no encontrándose grandes diferencias en la forma de trabajo, salvo en el procedimiento de cobro que se agilizó en las etapas más recientes de la implementación del PG.

En la elaboración de los planes, tanto los OH como los TI, manifestaron haber trabajado conjuntamente con los productores. Las actividades realizadas para el diagnóstico del predio antes del diseño del plan fueron: 1) visitas en recorrida al predio, 2) reuniones con el productor y su familia para compartir opiniones de la situación en ese momento y definir el camino a transitar para mejorar el predio, 3) análisis de documentación necesaria para la presentación de los planes e identificación de metas posibles. En ambas modalidades de intervención, en la mayoría de los casos la documentación era manejada tanto por los técnicos como por los productores.

Con respecto a las solicitudes recibidas, la mayoría de los OH y de los TI consideraron que no tuvieron capacidad de respuesta ante la demanda de los productores. Los OH manifestaron no contar con la cantidad necesaria de técnicos para cubrir estas necesidades ya que muchos de ellos están más vinculados a la empresa privada, dado que obtienen una mayor remuneración. Agregaron que no había tiempo suficiente para organizar la presentación de los planes debido al restringido plazo de los llamados. En este sentido, remarcaron que era limitado el tiempo que transcurría desde el lanzamiento del proyecto al cierre del mismo. Por su parte, los TI señalaron algunas limitantes administrativas determinadas por el PG (poco tiempo para la presentación y acotado número de beneficiarios), así como problemas de distancia, costos de traslados y problemas de acceso por el estado de los caminos.

Para el seguimiento del Plan, en ambos casos (OH y TI), la mayoría manifestó haber utilizado los siguientes recursos: visitas al predio para constatar visualmente los resultados, observación de documentación y reuniones grupales. Además, en algunos casos solicitaron comprobantes de actividades realizadas. En el caso de los TI donde se incorporó un asistente social, se manifestó el interés de temáticas vinculadas a situaciones familiares, relacionamiento entre pares, regularizaciones ante organismos públicos (DGI-BPS) y otras temáticas del productor familiar.

En ambas modalidades de trabajo, las visitas a los predios se hacían según las jornadas técnicas definidas en el presupuesto. Tanto los OH como los TI manifestaron que realizaban asesoramiento técnico periódico. El mismo dependía de la demanda, dado que no estaba previsto en el PG, como sí lo estaba en otros programas.

Por su parte, la mayoría consideró haber cumplido con el plan en un porcentaje bastante elevado. En el caso de los OH fue muy satisfactorio, pues se fortaleció el vínculo entre los OH y los equipos técnicos; los productores adquirieron el dominio del uso de nuevas tecnologías y aprendieron a trabajar en grupo. Desde el punto de vista institucional, muchos productores se vincularon a las instituciones debido a los planes y luego de culminados los mismos mantuvieron el vínculo.

Se puede mencionar que la limitada formación recibida por los técnicos por parte del PG determina que los resultados que se alcancen dependan de la experiencia del técnico previa al ingreso al PG y de la iniciativa propia.

Varios de los participantes de los talleres consideraron que fueron mejores los resultados de la primera etapa (2001 - 2004 aproximadamente). En la segunda etapa, a partir del año 2006, los resultados fueron más limitados. Por su parte, muchos de los

OH que trabajaron con planes promocionales valoraron como muy positivo el llegar con mayor facilidad a los productores y difundir las propuestas.

Con relación a la modalidad de cobro se evidencian diferencias en ambas modalidades de intervención. En el caso de los OH, se manifestó que los plazos de pago a productores se demoraron bastante, lo que dificultaba el cumplimiento de las metas. Por el contrario, los TI señalaron que el productor logró cobrar en tiempo y forma. Si bien se presentaron algunos casos de demora, los plazos se fueron mejorando con los sucesivos llamados.

Cuando se les consultó a los OH sobre su grado de conformidad con los montos pagados a los productores se obtuvieron opiniones diversas. La mayoría consideró que el cobro era adecuado y sirvió de estímulo para los pequeños productores. Otros manifestaron que pudo haber sido mayor. En el caso de los TI, la mayoría consideró que el monto no era suficiente dado el cambio de la situación económica y el aumento de los precios de los insumos.

Consultados los TI sobre la conformidad con los montos pagados, la mayoría de los OH consideró insuficiente el pago de los honorarios, dado que apenas alcanzaban para cubrir el gasto de combustible asociado al proyecto; "sirvió solamente como un complemento". Uno de ellos planteó: "Es imposible brindar atención técnica y hacer tareas administrativas por U\$S 360 máximo dividido en 2 años, teniendo en cuenta que una jornada técnica vale U\$S 150." Algunos consideraron que sí fue suficiente, pero que el criterio del cumplimiento de las metas no debería aplicarse al OH ya que ellos hacían su trabajo independientemente de que el productor al final, llegue a cumplir o no las metas.

En el caso de los TI la opinión fue muy similar. Sin embargo, se señaló que en la forma de pago a los técnicos se mejoró con los sucesivos llamados. El problema más grave se presentó cuando se cobraba a través del OH, con casos extremos como algunos técnicos que experimentaron demoras de hasta 15 meses o nunca cobraron.

Con respecto al monto recibido para el trabajo técnico, el 50% consideró que era suficiente, mientras que el otro 50% consideró que no lo era. Las razones señaladas por este último grupo fueron las siguientes: altos costos por traslados, arreglos de vehículos, seguimiento del trabajo a nivel del predio y trabajo zafral que no genera seguridad.

Es importante mencionar, que en ambas modalidades de intervención, la mayoría de los participantes consideraron que el pago al productor contra metas es apropiado, pues lo obliga a cumplir los objetivos anteriormente definidos, incentiva a que el técnico se esfuerce junto con el productor para alcanzar los resultados esperados y en casos de desvío los ayuda a corregirlos. Sin embargo, en algunos casos no pudieron cumplir con las metas debido a problemas generados por variables no controlables por el productor, no pudiendo cobrar el respectivo subsidio.

Por su parte, algunos asistentes manifestaron que en muchos casos no se realiza seguimiento y luego se hacen ciertos ajustes "que adornan los informes" para que a productores y técnicos les habiliten el cobro.

Con respecto a la comunicación con el PG, tanto los OH como los TI, manifestaron que no fueron consultados ante los cambios del PG. Los pocos OH consultados propusieron que los planes no fueran solo para el criador, que hubiera apoyo a las instituciones, que se trataran las problemáticas de forma más sistémica y que se apoyaran a grupos de productores, no sólo a planes individuales.



En relación a los cambios identificados en el PG, la mayoría de los TI señalaron la desaparición de la figura del OH; el pago adelantado por cumplimiento de metas, la inclusión de otros rubros (ovino, agro forestación); la reducción de la escala mínima necesaria para participar en los planes (número de vientres); el mayor seguimiento y contacto con los técnicos y la mejora de la comunicación. Además, otro participante señaló que se manifestó más atención al agricultor familiar.

Por su parte, la comunicación con la Unidad Ejecutora del PG, en ambas modalidades, se consideró satisfactoria o muy satisfactoria. Los OH señalaron que se pudo contar con respuestas tanto en aspectos técnicos como administrativos. Sin embargo, algunos coinciden en que esta comunicación fue mucho mejor en la primera que en la segunda etapa del PG. Por su parte, los TI manifestaron que la comunicación podría mejorar si en cada departamento se instalara un técnico representante del PG.

La mayor parte de los OH y técnicos realizaron actividades de difusión del PG utilizando diferentes modalidades para este fin: charlas informativas en diferentes zonas para los productores (en escuelas rurales, casas de productores y en las propias instituciones); distribución de material impreso y folletería proporcionada por el propio PG; difusión radial y publicación en periódicos locales.

Con respecto al asociativismo, la mayoría lo valoró como un aspecto bueno. Sin embargo, aunque se necesita más tiempo para hacer alguna mejor evaluación, en algunos casos los grupos se consolidaron, en otros no. Referido a los planes grupales, también se señaló que los productores se juntaron sólo para cumplir con el requisito, pero no significó que los grupos se consolidaran.

En relación a la vinculación institucional la mayoría la valoró como buena mejorando el acercamiento del MGAP con los productores. Se señaló la importancia de la figura del técnico permanente, referente o coordinador regional para organizar las capacitaciones, promover asociativismo, actuar como mediador entre los productores y las diferentes instituciones del medio.

### ***Valoración de los resultados del Programa Ganadero***

Con respecto al cumplimiento de objetivos del PG un 40% de los TI valoró como muy positivo los resultados alcanzados, debido a que se llegó a un grupo importante de productores, se cumplió con los objetivos planteados y se consideraron otras necesidades que antes no eran contempladas, a modo de ejemplo el acceso al agua. Sin embargo, hubiera sido necesario un seguimiento para lograr un largo plazo.

El restante 60% valoró de forma positiva el cumplimiento de los objetivos importantes como el asociacionismo, la incorporación tecnológica y el adelanto.

Los asistentes al taller plantearon las siguientes limitantes:

- “El PG está aislado de todo el contexto de un productor familiar, si bien se resuelven determinadas limitantes productivas, no se apunta a mejorar el desempeño general de la economía familiar”.
- “El aporte del PG levantó restricciones, se capacitaron productores, recibieron asesoramiento técnico pero todo queda en lo puntual en el momento que se desarrolló el plan y después todo vuelve a lo mismo en la mayoría de los casos”.
- “La formación de grupos solamente como requisito para presentarse al PG no sirve, es insustentable, no conozco ningún grupo que continúe terminado el proyecto”.

- “Se cumplen objetivos prediales y muchas veces se llegan a las metas por habilidad del técnico a la hora de informar, hay poco control y mucha posibilidad de mentir en los informes, dado que se aúnan tres intereses: el del técnico, el del productor y el del operador y a todos los beneficia un informe positivo. Es por ello que no siempre el subsidio generaba el impacto que se esperaba”.
- “No se logró crear el hábito de la necesidad de contar con el técnico permanentemente, cuando finalizó el plan el productor no llamó más al técnico”.
- “La baja remuneración al técnico desalentó a muchos que se retiraron a realizar otros trabajos”.

En el caso de lo OH, la evaluación general promedio del PG fue satisfactoria. A continuación se señalan las razones por las cuales las asistentes a los talleres no califican de muy satisfactoria el cumplimiento de los objetivos:

- “Los objetivos y las metas trazadas por los productores eran muy buenas, pero durante la ejecución debido a la demora de la evaluación de los cumplimientos y de los pagos, terminaba desvirtuándose todo”.
- “No se solucionó el problema del productivismo, los índices reproductivos, así como la producción de terneros y corderos fue baja”.
- “No se pagó la asistencia técnica, y los cambios no solamente se dan facilitando subsidios”.
- “Los plazos de los proyectos deben ser superiores para mejorar los resultados”.

Sólo una minoría fueron muy críticos porque consideraron que el objetivo era el de aumentar las tasas de procreo en la cría y por ende consideraron que hubiese sido más efectivo y fácil de comprobar, brindar un subsidio directamente basado en el porcentaje de destete.

Los OH y los TI identificaron los siguientes problemas del productor al enfrentarse al plan: problemas financieros, de infraestructura, de capacitación, de información para la presentación de la información (“no sabían cuantas vacas tenían”), para elaborar un presupuesto y para planificar a largo plazo. A éstos se suman servicios informales, la falta de asistencia para la adopción de técnicas y medidas de manejo y los problemas frente a lo asociativo.

Con respecto a la valoración del PG para resolver los problemas, un 60% de los TI valoraron como positiva la capacidad para resolver problemas del productor y las limitantes prediales. Se brindó asistencia mediante subsidio a productores y grupos que de otra forma no podían haberlo logrado. En otros casos, se fomentó el asociativismo y fue muy positivo.

Un 40% de los TI valoraron como satisfactoria la capacidad de resolver problemas. Se señaló que, si bien los planes levantaron restricciones de infraestructura, de producción y de capacitación, una vez culminado el mismo no se dió continuidad al trabajo comenzado. Por tal motivo se recomendó hacer más hincapié en el asesoramiento y no tanto en la inversión. Para mantener la excelencia hubiera sido necesario mantener un trabajo a largo plazo, mediante un subsidio permanente con asistencia técnica.

Por su parte, los OH valoraron mayoritariamente como satisfactoria la capacidad del PG de resolver problemas. Los entrevistados manifestaron que en la mayoría de los

casos se lograron cambios positivos, pero que muchas veces los subsidios no llegaron a tiempo.

Una minoría valoró como muy satisfactoria la capacidad de resolver problemas, dado que se analizaron colectivamente y se enfrentaron diferentes problemáticas de los productores. Asimismo, consideran que por primera vez se llegó a los productores que realmente necesitaban estos planes.

La mayoría de ambos grupos consideró que la percepción que tienen los productores del PG es positiva.

La mayoría de los TI consideró buena la implementación del PG. En los sucesivos planes se fueron mejorando aspectos de funcionamiento, corrigiendo errores, se llegó más al productor y se agilizaron los pagos. Con respecto a los cambios introducidos, se señaló que fue muy positivo orientarse al productor familiar. Sin embargo, algunos técnicos plantearon que surgieron muchos inconvenientes en la implementación y no se obtuvieron los resultados esperados debido a la demora en la aprobación de los planes y lo engorroso que resultaba la presentación de los mismos debido a los formularios y planillas exigidas, cuya elaboración hacía perder el tiempo y alejarse del objetivo primario. Asimismo, algunos TI señalaron que luego del 2009 hubo mayor competencia entre productores y técnicos por lograr subsidios, lo cual generó un desgaste que le quitó credibilidad entre los productores.

La mayoría de los TI señalaron la necesidad de seguir implementándolo pero con más énfasis en el control y en la capacitación.

En lo que respecta a los formularios electrónicos, ambos grupos los valoraron como muy bueno. Sin embargo, se plantea que es necesario mejorarlos porque muchas veces es muy rígido para llegar a una buena formulación. Sería positivo incorporar un anexo para aclaraciones, comentarios e información adicional.

**En futuras intervenciones los OH sugieren:** Estimular al productor sobre objetivos concretos, mayor capacitación para técnicos en tareas productivas, considerar el trabajo técnico vinculado a las instituciones, desarrollar grupos, auditorías permanentes a las instituciones, aumentar la exigencia a los funcionarios públicos para cumplir con los plazos, continuar con la actividad de los OH y que los planes instrumenten acciones de fondo rotatorio, pagar el subsidio al productor independientemente del pago del técnico ya que se crean situaciones de desconfianza, mayor presencia de coordinadores regionales del MGAP en el territorio en apoyo directo a los equipos técnicos.

**En futuras intervenciones los TI sugieren realizar:** más capacitación, apoyar al trabajo grupal y proyectos que fomenten el asociacionismo, aumentar el subsidio al productor y que no pague las consecuencias de la competencia entre los técnicos, aprovechar más las capacitadas instaladas en la zona para racionalizar todos los planes del MGAP, un trabajo global que contemple todos los aspectos tanto productivos como sociales, familiares, de la comunidad, convertir al técnico en referente territorial y un pago mensual, más evaluadores de planes, más visitas a campo de funcionarios del programa, valorar la performance de los productores en los anteriores llamados y los planes para dar continuidad.

Con respecto a los aprendizajes principales, los OH a partir del trabajo con el PG destacan que mejoraron la relación institucional con el MGAP, el trabajo en grupo, el flujo de información, la vinculación con otras instituciones y el conocieron como se trabaja con el Estado y sus tiempos.

Con respecto a los aprendizajes principales los TI señalan un mayor conocimiento de la realidad y los productores, una mayor vinculación con los productores, con la familia y las instituciones de la zona, el trabajo en grupos, la disposición de los productores a adoptar nuevas tecnologías cuando se da un proceso de capacitación y el trabajo en equipo interdisciplinario.

### **Resultados del FODA SISTEMICO**

#### **ACERCA DE LA MIRADA DE LOS OH**

Globalmente en esta mirada los Recursos (subsidio) son centrales, lo cual no agrada a los Productores, quienes se ven más interesados en juntar Objetivos productivos y No productivos.

El MGAP y el Programa Ganadero se ven interesados en mayor cercanía con los Productores.

Los núcleos claros de incomodidad y molestia según esta mirada, están en el Programa Ganadero, los Procedimientos y los Tiempos.

Los Resultados en esta visión se encuentran vinculados a los productores y asociados primordialmente a los Objetivos Productivos. Sin embargo ocupan y permanecen en un lugar difícil (cuadrante) en la matriz.

Los OH se auto-perciben atentos a los Procedimientos.

#### **ACERCA DE LA MIRADA DE LOS TÉCNICOS INDEPENDIENTES**

Globalmente esta mirada ve centralidad en el Programa Ganadero, pero este se percibe alejado del MGAP, de los otros Programas, de Productores y de Técnicos, cercano a Resultados, a sabiendas que sin los productores “no sirve”.

Se ve al MGAP corriéndose de lugar para trabajar mejor con todos, incorporando de esta manera a los otros programas.

Ven a los Productores muy inestables, sostenidos por los Recursos y tensionados por los Resultados, cercanos a los objetivos Productivos pero interesados en los No Productivos, hacia donde se mueven, quedando por fuera del conjunto de acción central del Programa.

Ven a los Resultados mirando a los Productores y cercanos a los Recursos y a los Objetivos Productivos, incómodos por los Procedimientos y por los técnicos.

Identifica problemas en los Tiempos de gestión y en los Procedimientos que plantean requerimientos al Programa Ganadero. Estos permanecen en lugares de dificultad y también lo hacen, en menor medida, los resultados.

Los Técnicos se auto-perciben mal e interesados en moverse al lado de los Recursos y de los Objetivos productivos, cercanos al PG.

#### **UNA LECTURA COMPARATIVA DE AMBAS MIRADAS...**

*Evidencia varias coincidencias:*

El MGAP se ubica en un lugar de fortaleza para OH y para Técnicos; al igual que el PG para los OH.

Los PRODUCTORES y los OBJETIVOS NO PRODUCTIVOS en ambas miradas se ubican al final uno al lado del otro, en escenarios posibilitadores (FO: Fortaleza/Oportunidad o cercanos).

Los OTROS PROGRAMAS son ubicados por Técnicos y OH como aspectos de Fortaleza aunque asociados a posibles Amenazas (elementos fuera de control).

En ambas perspectivas, hay tres elementos recurrentes, ubicados en posiciones que requerirían revisar (plantean movimientos): LOS TIEMPOS, LOS PROCEDIMIENTOS Y aunque en menor medida LOS RESULTADOS del Programa. Esto es coincidente con la información recogida en los formularios aplicados en los talleres.

*Cabe también señalar algunas diferencias:*

Mientras que para los Técnicos el PG constituye el elemento central de observación, para los OH son los Recursos (subsidio) el elemento central de observación (al que post movimiento se suman los procedimientos).

En la mirada de los Técnicos, ellos están buscando cambiar de situación acercándose a los Recursos, y dejando de ver a los productores a quienes ubican por fuera del conjunto de acción central del Programa (post movimiento).

En la mirada de los Operadores Habilitados ellos se mantienen en su situación, en un lugar cercano al MGAP y a otros Programas, desde una posición que pueden observar el conjunto de acción entero.

## CONCLUSIONES GENERALES

Una síntesis de los distintos aportes muestra a grandes rasgos:

- ✚ **Un Programa que ganó en accesibilidad en una población que antes no estaba atendida, pequeños productores familiares.**

Tendencialmente la evidencia indica que el PG está llegando con los Planes de Gestión Individuales y los Planes de Negocios Ganaderos Familiares (incluidos ovinos), a productores que no eran cubiertos por otros programas de gobierno, tanto dentro como fuera del MGAP. Esto implica que para la mayoría de los productores beneficiarios, el Programa ocupa un nicho propio.

La situación parece relativizarse en los productores vinculados a los Planes Especiales en los que sí se observa importante accesibilidad a otros Programas, especialmente al PPR.

Sin embargo, desde la perspectiva de los entrevistados de los Planes Especiales, manifiestan que el PG está llegando a un nuevo perfil de productores que antes no accedían, lo que se destaca reiteradamente como fortaleza. En su discurso plantean que *"fue la primera vez que se daba un subsidio a la producción"*, haciendo referencia a los pequeños productores familiares.

Asimismo, la mayoría de los TI consultados planteó que con la nueva modalidad de intervención se brindó asistencia mediante subsidio a productores y grupos que de otra forma no se habría logrado. En tanto algunos OH se sumaron a esta perspectiva comentando que por primera vez se llegó a los productores que realmente necesitaban estos planes.

Una población con una problemática compleja, en la que tanto los TI como los OH identificaron un rango amplio de problemas desde financieros, de infraestructura, de capacitación, de gestión productiva y administrativa, de planificación, de informalidad legal y de trabajo en forma asociativa.

El contacto directo con los técnicos, a nivel de charlas colectivas o individuales fue la forma más frecuente de toma de contacto. La información suministrada por técnicos o a través de “charlas” llega con mayor frecuencia a los productores que tienen planes grupales, y la información de prensa, la información suministrada por otro productor y por técnicos llega mayoritariamente a los productores con planes individuales.

### **Un Programa que suma a una buena imagen del MGAP en algunos casos solo, en otros junto a otros.**

Ganaron en imagen en todos los casos. En todas las poblaciones analizadas, se concluye que el relacionamiento de los productores con el MGAP ha sido en los últimos años “mejor que antes”. En el caso de los Planes Especiales, se suman los beneficios de otros planes y programas ya que en las entrevistas a muchos productores les costaba diferenciar los beneficios obtenidos individualmente. En estos casos el productor parece visualizar de forma integrada los apoyos recibidos en su unidad productiva y a partir de ello reflexiona sobre los resultados alcanzados.

En segundo lugar, los beneficios en imagen del MGAP a nivel local podríamos concluir que se han generado a partir del desarrollo de los tres programas de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP, no pudiendo relacionarlo directa y únicamente con el desempeño del PG. Sin embargo, tanto en las encuestas como en las entrevistas y en los talleres, se ha remarcado que el relacionamiento con el PG ha sido bueno de forma prácticamente unánime.

### **Un programa con acciones concretas definidas junto al productor.**

El PG le permitió al productor realizar mejoras en la infraestructura del predio; adquirir maquinaria de forma grupal y acceder a insumos a precios diferenciales; a servicios profesionales en temas productivos y sociales; a la electrificación en el predio y a capacitaciones.

Existe consenso entre productores y técnicos en que los planes se presentaron, con un enfoque de diseño desde la demanda de los propios productores, lo cual fue muy valorado por éstos porque se ajustaba a sus necesidades y a las de sus predios. Asimismo, tanto los productores como los técnicos, valoraron como muy positivo el diseño conjunto del plan y la fijación de las metas.

Sin embargo, no existe consenso sobre el seguimiento de los planes y el asesoramiento técnico. En relación al seguimiento, los productores entrevistados coincidieron en que el técnico cumplió con dichas tareas en el propio predio mientras que las respuestas de los encuestados muestran mayor dispersión. De todas formas, ambos segmentos consideran que debería haber mayor control en los predios, coincidiendo los TI y los OH con esta visión.

En relación al asesoramiento técnico, los productores encuestados y los entrevistados lo valoraron como “muy útil” y en algunos casos manifestaron que fue la primera vez que accedieron a los servicios profesionales especializados. Sin embargo, los TI y los OH consideraron que fue muy puntual y sugirieron como propuesta de mejora que el técnico acompañe durante más tiempo al productor y con mayor cantidad de visitas. Lo propuesto implica un incremento en los honorarios que permita deducir los gastos

asociados. Además consideran que esto es indispensable para instaurar procesos sostenibles de cambio y generar estrategias colectivas de trabajo.

**✚ Un Programa en adecuación permanente, ganando en experiencia acumulada y con algunos instrumentos exitosos destacados.**

El programa ha mostrado flexibilidad por su capacidad de adecuación permanente en el diseño y en la implementación, debido a la diversidad de cambios que se fueron registrando en los años de actividad del PG: de planes de negocios individuales con objetivo de competitividad, a sumar planes especiales que tienen por objetivo afincar al productor; de productor a productor familiar; de presentarlo con las OH a sumar en la estrategia a TI; del cobro con gestor al pago por correo; de presentación de planes individuales a presentación grupal; entre otros.

Es indudable que hubo un proceso de aprendizaje en todos los actores relevantes. Los productores experimentaron el diseño y la implementación de sus planes, así como la rendición de cuentas a través de la entrega de los comprobantes de los gastos realizados. Los técnicos, ya sea independientes o miembros de equipos técnicos de los OH, aprendieron las mejores estrategias en el diseño de planes, gestionaron los planes y el trabajo con los productores y generaron un vínculo con quienes podrán mantenerse como clientes de sus servicios profesionales de forma directa o a través de la institución a la que representan. Las autoridades de los OH vivieron un período de auge en actividades y recursos que permitió un reposicionamiento de su liderazgo local. Los técnicos del PG accedieron a información sobre cada localidad y predio que se presentó al Programa, así como a las redes de contactos de cada zona.

Otro aprendizaje muy relevante es referido a la importancia de la sostenibilidad de los grupos. Inducir un cambio cultural en la producción parece estar relacionado con el hecho de que se mantenga la actividad del grupo en el tiempo, inclusive más allá de la terminación del plan. La encuesta arroja que casi el 60% de los productores mantuvo la actividad con su grupo y las entrevistas mostraron con total claridad que los productores agrupados previo al plan continuaron unidos luego de terminado el plan, no así los grupos formados para presentar un plan.

Dentro de los instrumentos exitosos, los productores encuestados y entrevistados destacaron el asesoramiento técnico y la capacitación. A nivel de gestión, el pago por metas cumplidas, el pago por correo, la asignación de un gestor de cobro y los reglamentos de funcionamiento de los grupos (en los casos que era requerido) fueron mecanismos muy bien valorados por los productores en ambos segmentos. Los fondos rotatorios, en las localidades que fueron aplicados, también fueron bien valorados.

Es importante destacar, que los productores entrevistados consideraron que las capacitaciones fueron muy positivas, especialmente las brindadas por el IPA y el INIA, si bien puntuales.

**✚ Sin embargo un programa, en que se identifican dificultades importantes en la gestión y propuestas interesantes en la implementación de acciones.**

De la evaluación cuantitativa de los Planes de Gestión individuales y de negocios ganaderos familiares (incluido ovinos) surge que existe la percepción de un mejor funcionamiento en la fase de diseño que en la de implementación.

La información analizada identifica algunos aspectos en los que se detectan posibles dificultades o demanda no satisfechas:

- ✚ En los tiempos de respuesta: en todos estos planes, a medida en que avanza el plan, se percibe un enlentecimiento en los tiempos de respuesta.
- ✚ En las visitas de acompañamiento-asesoramiento: existen demandas de mayor cantidad de visitas de acompañamiento del proceso.
- ✚ En las visitas de técnicos del MGAP: baja incidencia de visitas de técnicos.

En las entrevistas en profundidad se plantearon reiteradamente estas tres debilidades a las que se agregan fallas en la información sobre los llamados y los recursos disponibles, así como también fallas de información sobre los cambios que se fueron generados en la implementación del PG y sus distintos tipos de planes. Asimismo, se destacó el insuficiente monto del subsidio prestado, considerando especialmente los cambios tan favorables en la situación nacional e internacional del agro.

Por su parte, las miradas de los TI y los OH refuerzan lo señalado, agregando otros temas de dificultad en la gestión: el cobro del técnico fue demorado e insuficiente; faltaron manuales de procedimientos que establecieran el rol de los técnicos y de los coordinadores regionales, y en el caso de los OH, que definiera la relación con las instituciones a las que pertenecían.

Asimismo, sugieren evitar la duplicación de propuestas entre Programas del MGAP: Esto genera en los productores confusiones y comparaciones entre programas que no aportan a una imagen unificada del MGAP en el terreno y fragmentan los impactos.

Las propuestas de mejora recogidas en los relevamientos con TI y OH aportan ideas con niveles de acuerdos, algunas de las cuales es importante señalar: más consulta a productores a lo largo del proceso; más auditorías con operadores y que estos sean acreditados (Técnicos y Habilitados); y proyectos de más largo plazo.

Por su parte, es importante destacar las propuestas de mejora recogidas en las entrevistas vinculadas a la implementación de los planes en cuanto a gestión y acompañamiento:

- El nexo del productor con el PG es el técnico. Es importante que el PG esté más cerca del productor y de los técnicos, podría ser a través de intermediario referente de la zona que acompañe al técnico en las visitas.
- Los productores desean ser consultados durante el proceso de implementación del PG para realizar propuestas de mejora.
- El técnico debería trabajar con grupos de productores (4 o 5), al técnico le permitiría bajar costos y a los productores los incentivaría a trabajar en equipo. Además, debería tener experiencia y vivencias en el trabajo agropecuario.
- Los planes deberían ser más continuos y por un plazo de implementación mayor.
- Si el productor ha demostrado cumplimiento y resultados, debería poder participar nuevamente.

En síntesis, los productores, OH y TI muestran aspectos deficitarios sobre los tiempos de implementación y aspectos vinculados al control, al acompañamiento, a la supervisión y a la evaluación desde el PG, que pueden ser mejorados. En consonancia con lo señalado proponen: certificación de técnicos; más asesoramiento técnico y seguimiento; más intervenciones grupales; más auditoría; mejor información y mayor adecuación de los tiempos de pagos con las realidades productivas.



✚ **Un programa que mirado en detalle, especialmente por los TI, los OH y por algunos productores entrevistados, evidencia ciertos reparos en relación a los resultados, que podrían ser traducidos a preguntas estratégicas:**

- ¿una apuesta parcial?: “El programa está aislado de todo el contexto de un productor familiar, si bien se resuelven determinadas limitantes productivas, no se apunta a mejorar el desempeño general de la economía familiar.”
- ¿sin suficiente impacto en lo productivo?: “No se solucionó el problema del productivismo, los índices reproductivos, la producción de terneros y corderos fue baja”.
- ¿una apuesta que no deja de ser puntual?: “El aporte queda en lo puntual en el momento que se desarrollo el plan y después todo vuelve a lo mismo en la mayoría de los casos.
- ¿los grupos formados a partir del plan no logran sostenerse?: La formación de grupos solamente como requisito para presentarse al PG no sirve, es insustentable, no conozco ningún grupo que continúe terminado el proyecto.
- ¿una estrategia que no impacta en un cambio cultural en relación con la incorporación del saber técnico?: No se logró concientizar al productor sobre la necesidad de contar con el técnico permanentemente, más allá de la finalización del plan.

✚ **De todas maneras, un Programa muy exitoso en términos generales.**

De la evaluación cuantitativa surge que hay una valoración sumamente positiva de los cambios en la producción ganadera, en el manejo forrajero y ganadero; en el asesoramiento técnico y en el vínculo con otros productores. La mejora de la producción ganadera es claramente uno de los resultados más potentes en el discurso del conjunto de productores encuestados. Sin embargo, los cambios vinculados a la mejora de la calidad de vida por una parte, y de mejora en el acceso a servicios por otro, presentan menor valoración en tanto las mejoras en el ingreso predial son consideradas de menor importancia.

De las entrevistas surge además la valoración del subsidio para paliar problemas-emergentes en el establecimiento (especialmente en el caso de los PREP y de algunos PGAIS) e igualmente fueron valorados el asesoramiento técnico, mejoras en la producción, en el manejo forrajero y en el manejo del pastoreo, y especialmente en los grupales fue valorado el vínculo con otros productores y el acceso a programas en general.

Desde los talleres, el discurso que considera que el desempeño del PG fue “alto” y “muy alto” también es coincidente con los resultados de la encuesta y se plantea que se cumplieron objetivos importantes como asociacionismo, incorporación tecnológica, mejoró el acceso al cumplimiento de metas con el adelanto y se logró dotar a muchos productores de mejoras en la infraestructura de sus predios y de conocimientos que se tradujeron en una mejora en su producción. Se señala que estos productores nunca tuvieron otra manera de acceder a un estímulo económico y a través de este les surgió la inquietud por mejorar técnicamente con pocos recursos.

Esta valoración se reafirma en el balance final en el que los valores positivos acumulan un 95,6%, lo que indica una de las más altas valoraciones posibles. Los matices y muestran que los productores con planes grupales tienen levemente un balance más favorable que los individuales.

**Algunas reflexiones: algunos nudos**

Mirando en detalle, podemos pensar que la implementación del Programa es la variable central que afecta la valoración de los resultados. Si bien se señala como muy positivo el trabajo conjunto entre técnicos y productores en el diseño de los planes, al mismo tiempo, hay convergencias en el planteo de problemas en la implementación descentralizada. Por lo que sería necesario fortalecer los mecanismos de regulación, control y coordinación del proceso de gestión.

Cabe pensar que en el cambio de objetivos, la amplitud y la dispersión de la orientación también podrían estar incidiendo en la identificación y valoración de resultados. Asimismo, los cambios del entorno limitan los objetivos productivos y las posibilidades reales de intervención.

El tema de la radicación en el campo desafía a pensar en políticas interinstitucionales, donde el MGAP se concentre en una dimensión del asunto, y trabaje articuladamente en estrategias territoriales diferenciales.

En perspectiva de mejora, algunas tensiones interesantes para reflexionar y propuestas de mejora surgidas al respecto.

- ✚ Metas productivas vs. Condiciones básicas para el desarrollo productivo y social. Los desafíos de la implementación de la nueva estrategia de intervención integral: las implicancias para la gestión del desarrollo territorial.
- ✚ Intervenciones individuales vs. Intervenciones grupales.
- ✚ Complementariedad en los roles de TI - OH vs. La necesidad de control.

## **RECOMENDACIONES**

El Programa Ganadero ha avanzado en la atención y el conocimiento de una población objetivo antes no atendida: la familia rural con producción ganadera y el productor ganadero pequeño. Esta población tiene necesidades múltiples y de diverso tipo: productivas, sociales, institucionales y ambientales. La valoración de resultados logrados es muy positiva especialmente por la atención a las múltiples demandas de este perfil de actor, antes no atendido.

Sin embargo, algunos temas se evidencian o se colocan como desafíos: la valoración del impacto conjunto y la sostenibilidad de los cambios en el mediano plazo, la mejora de la gestión descentralizada y la profundización de la intervención en clave de desarrollo integral territorial.

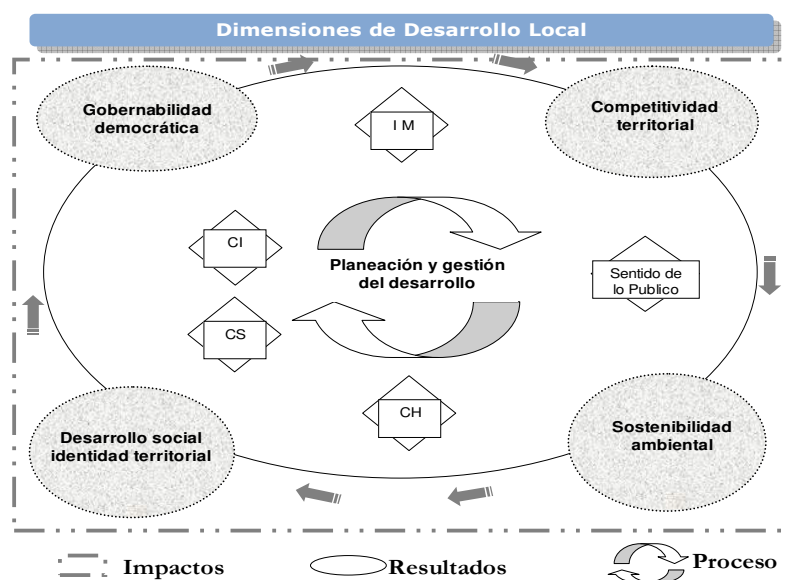
¿Cómo trascender la función paliativa de la política?, ¿cómo identificar y valorar las contribuciones realizadas para el mediano plazo?, ¿cómo mejorar la implementación descentralizada? y ¿cómo profundizar en una estrategia nacional que atienda el desarrollo integral a nivel rural?, constituyen preguntas ejes de las recomendaciones.

- ✓ **LA POBLACIÓN OBJETIVO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES: EL TRABAJO CENTRADO EN LA CONDICIONES BASICAS PARA EL DESARROLLO**

La medición realizada muestra un Programa cuyo impacto parece no haber estado en la competitividad del sector sino más bien en el apuntalamiento de factores o capitales asociados a algunas “condiciones básicas para el desarrollo social y productivo”, entendidas de la siguiente manera:

La concepción contemporánea del desarrollo, después de haber recorrido en teoría y práctica varias reformulaciones, valora un enfoque: integral (que contemple la vida en sus varias facetas), multi actoral (los actores tienden a resignificarse para trabajar juntos) y local, en tanto se revaloriza el territorio, se dialoga con el entorno próximo y lejano y se aporta al pacto nacional. En esta línea se puede sintetizar que hablar de desarrollo es: hablar de mejorar la vida de las personas (desarrollo económico y humano), de todas las personas (desarrollo social e inclusivo) y de las que viven y las que vendrán (desarrollo sostenible). Entonces es humano, social e inclusivo y sostenible.<sup>2</sup>

Siguiendo a Quintero Marín, esta concepción del desarrollo contempla unas finalidades para el desarrollo, denominadas “dinámicas del desarrollo” y una serie de “condiciones para el desarrollo”, que es importante crear para lograr esos grandes objetivos o finalidades. Las condiciones del desarrollo (capital humano, social, institucional, **propósito colectivo y potencial** económico), en las intentan incidir los proyectos, no refieren a los resultados máximos del proceso de desarrollo local sino a aquellos mínimos fundamentales, necesarios y habilitantes para desencadenar y afianzar los procesos de desarrollo local. Son las bases de sustentación mínimas de los procesos de Desarrollo Territorial.<sup>3</sup>



De Barbieri, M. en base a R. Quintero Marín "DHL I" Fundación Social, Colombia.

En este entendido, un programa con foco exclusivo en desarrollo productivo (competitividad), se convirtió paulatinamente en un programa con foco mayor en construcción de condiciones para un desarrollo más integral, especialmente productivo y social, a la luz del cambio en la población objetivo, en las condiciones del agro, así como en el enfoque del Programa.

En vistas a profundizar en este proceso se recomienda:

- profundizar en el “objeto de intervención” (precisando los factores/condiciones para el desarrollo - ejes de la intervención). El tema de la radicación en el campo como

<sup>2</sup> De Franco, A. (2004).

<sup>3</sup> De Barbieri, M. (2004).

“problema –objeto de intervención” desafía a pensar en políticas interinstitucionales, donde el Ministerio se concentre en una dimensión del asunto, y trabaje articuladamente en estrategias territoriales diferenciales, concentrándose en algunas dimensiones del problema. En este sentido, considerar durante el proceso de la política (diseño-monitoreo y evaluación) información sustantiva referente a : los Planes de desarrollo territorial existentes (a nivel nacional y local), las inversiones públicas y privadas, así como información territorialmente diferenciada, actual y en prospectiva, que permita orientar estratégicamente las intervenciones a realizar y hacer acuerdos, ganando en potenciación y singularidad.

- avanzar en el diseño de un sistema de capacitación continua general orientado, al mismo tiempo que en intervenciones contextualizadas, incorporando pero trascendiendo “la demanda”, como forma de enmarcarse en una política no paternalista, capaz de atender los planteos al tiempo que construir propuesta, en función de una orientación propia.

- profundizar y desarrollar la estrategia de asesoramiento/acompañamiento técnico especialmente (tal como surge de las propuestas relevadas), incluyendo un sistema “incentivos concretos” y subsidios para algunos cambios. Implementar la estrategia considerando también las particularidades de la mirada de cada uno de los “grupos de interés operadores” (TI y OH): los elementos que entienden centrales en sus evaluaciones, la valoración de qué resultados, la relación con los productores y el lugar en que les colocan, las dificultades que identifican etc, como insumos para abordar e intercambiar en los procesos de monitoreo y capacitación que se implementen.

- profundizar y dar continuidad al trabajo a nivel colectivo- grupal, considerando los resultados de estudio y el alto potencial de derrame de esta estrategia a nivel de otros productores.

- incorporar indicadores cualitativos en consonancia: de procesos, de formación y fortalecimiento de capitales no tangibles, como son los referentes a condiciones básicas, que permitan medir y comunicar los avances generados (referentes a capacidades, accesibilidad y asociatividad, por ejemplo)

- Asimismo y considerando los señalamientos propuestos por productores en relación a los jóvenes en el medio rural, se sugiere promover experiencias pilotos específicas centradas en la población más joven y en conexión con el sistema educativo local aplicado a las necesidades de desarrollo rural.

✓ **UN MARCO INSTITUCIONAL MULTIACTOR PARA INTERVENIR EN LAS CONDICIONES DE DESARROLLO DEL TERRITORIO RURAL, CON IMPACTO EFECTIVO EN LAS DINAMICAS DEL DESARROLLO**

Un trabajo a nivel de las condiciones básicas, tal como planteábamos en el apartado anterior, requiere diseños de continuidad por excelencia. La posibilidad de trabajar en condiciones para el desarrollo y efectivamente impactar en las dinámicas efectivas supone intervenciones, al menos, de mediano plazo y coordinadas entre distintos agentes operantes en los territorios.

En este sentido se sugiere en el corto plazo la implementación gradual de una “ventanilla única” de atención y acompañamiento integral de los productores ganaderos familiares que permita sumar esfuerzos de diferentes actores en torno a una hoja de ruta definida para cada productor (o grupo), en donde ingresen los

diferentes componentes en forma racional, ajustadas a un diagnóstico concreto y a un plan de implementación.

Se recomienda que este proceso esté liderado-articulado por el MGAP, a partir de la profundización de los aprendizajes generados entre otros por el Programa Ganadero en relación al diseño, gestión y seguimiento de planes individuales y grupales, y que incorpore como insumos aspectos que no ofrece el MGAP pero que están disponibles a partir de planes y programas de otros organismos del Estado.

Del estudio realizado surge el bajo acceso de los productores analizados a otro tipo de programas. En este sentido, en principio se entiende que es estratégico vincular estas acciones a los programas de MEVIR, sobre todo buscando la mejora de la infraestructura productiva, a partir de la construcción o mejora de unidades productivas, al Instituto de Colonización, para resolver uno de los aspectos básicos que hacen a la base material de los emprendimiento productivos, y a las Intendencias Municipales, para trabajar aspectos vinculados con renuncias fiscales para promover la producción y el asentamiento de población rural, y a la regulación de aspectos vinculados a la comercialización que estén en esa órbita.

¿Por qué planteamos que esta “ventanilla única” puede tener una fase de implementación en el corto plazo, más allá que para consolidarse necesitará una planificación a mediano y largo plazo? Porque ya existen programas en fase de implementación y prestaciones disponibles, que superponen equipos técnicos y recursos sin llegar necesariamente a la población objetivo. En este sentido:

- MEVIR tiene programas de desarrollo de Unidades Productivas, y una red de técnicos de cobertura nacional, que puede generar respuestas rápidas en un marco de coordinación con los planes concretos que se generen desde el MGAP con grupos y familias.
- En el caso del Instituto Nacional de Colonización, se recomienda profundizar los acuerdos ya iniciados buscando amortiguar las restricciones vinculadas al déficit de tierra para ganadería, apuntalando experiencias de emprendimientos grupales a nivel productivo, tal vez con priorización de productores familiares jóvenes.
- Las Intendencias son un actor clave en estos procesos. Es necesario reconocer aquí la diversidad, y la necesidad de generar marcos de acuerdos generales y particulares. En el caso de las intendencias es necesario aprovechar los programas ya existentes, y promover nuevas acciones a partir del conocimiento profundo que tiene el MGAP de la situación de los productores y de los cuellos de botella que se plantean vinculados con la posibilidad de asentarse y producir, las posibilidades de comercialización, el acceso a mercados, etc.
- Por último, avanzar en otros acuerdos interinstitucionales (públicos y privados) que permitan caminar hacia planes integrales de desarrollo rural, contextualizados, multifondo y multiactor; especialmente como parte de una Estrategia Nacional vinculada a abordar el tema de la radicación en el campo. Considerar especialmente en este sentido al sistema educativo.

La implementación de esta primera fase de una ventanilla única implica al menos dos procesos que deben de ser acordados:

- La definición de una unidad ejecutora que promueva, genere, implemente y supervise los planes con los productores familiares, en una estrategia de

“abordaje integral de cercanía” (lo realizado por el PG incorporando los aprendizajes del proceso)

- La generación de convenios específicos por zona o región a corto plazo con MEVIR, Colonización, y cada Intendencia Municipal, en donde se ponga a disposición de la “ventanilla única” un conjunto de prestaciones de disponibilidad inmediata. Esto implica definir prestaciones, criterios de elegibilidad, y protocolos de implementación para coordinar la entrega de los bienes públicos en relación con cada plan.

✓ **ACUERDO DE CAPACITACION A PRODUCTORES A LARGO PLAZO – PLAN AGROPECUARIO –**

Los dispositivos de capacitación/formación constituyen un destacado instrumento de formación de capacidades en la construcción de intangibles para el desarrollo.

La capacitación a productores fue un dispositivo sumamente valorado en los distintos componentes del estudio. En este sentido el Plan Agropecuario cuenta con trayectoria, reconocimiento y valoración positiva, especialmente destacada en esta evaluación, en lo que a capacitación refiere.

Sumar al Programa un acuerdo de mediano/largo plazo con el Plan Agropecuario como referente de un Sistema de Capacitación Continua a Productores, en el marco de la estrategia de formación de capacidades, podría asegurar un dispositivo de política capaz de sumar los trillos acumulados y proyectarse estratégicamente.

✓ **LA NECESIDAD DEL MONITOREO CONTINUO, LA REGULACIÓN, EL CONTROL y LA COORDINACIÓN DE LA GESTION**

Los aspectos de regulación, control y coordinación hacen a la buena implementación descentralizada de la política y son dadores relevantes de legitimidad, e insumos para la transparencia y control ciudadano de la política.

En relación a los mismos, se subraya el proceso ya iniciado de integrar los distintos proyectos/programas de desarrollo rural del Ministerio en una política única, con equipo único y procesos integrados o coordinados.

Se retoman propuestas planteadas por técnicos, OH y productores entrevistados:

- Montar un Sistema de Certificación de técnicos
- Mejorar e incrementar el sistema de auditorías.
- Mejorar la información de mecanismos, plazos
  
- Aumentar la eficiencia en los pagos.

Considerando lo reciente del proceso integrador de la Política de Desarrollo Rural y la vertiginosidad de los cambios que están acaeciendo a nivel de la producción agropecuaria, se recomienda además incorporar dispositivos de monitoreo continuo de los procesos en marcha con insumos que retomen la perspectiva de los productores y operadores técnicos, asegurando un feedback más permanente desde el sector y desde los operadores en campo, para la retroalimentación de la política, como proceso de actualización y mejora continua. En este mismo sentido también se estaría dando respuesta a una demanda de mayor escucha y cercanía del Ministerio con los productores y técnicos operadores durante el proceso, según surge del estudio (retroalimentación bottom-up de la política)

✓ **LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA DE PERSONAS DEL PROGRAMA/DIRECCIÓN**

En acciones de construcción de “intangibles” de extensa cobertura, las personas e instituciones que operan en la implementación de las acciones constituyen una clave sustantiva de éxito. De ahí la importancia de los procesos de acreditación, inducción, formación continua de esta “columna vertebral” de la política.

Algunas ideas al respecto:

- Instalación del Sistema de acreditación de técnicos y de instituciones
- Necesidad de procesos de formación inicial-inducción
- Necesidad de materiales de apoyatura (manualización de procesos)
- Procesos de formación/ retroalimentación continua, con identificación de estrategias específicas, hallazgos/innovación y buenas prácticas, etc.

Todas estas sugerencias podrán ser relevantes en la medida en que el Programa y la Dirección considere central seguir profundizando en las condiciones para un desarrollo más integral.