

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO  
DEL COMPONENTE I DEL  
PROGRAMA GANADERO  
EN DURAZNO**

por

**Gonzalo BONO MAYOBRE**

**Tesis presentada como uno de  
los requisitos para obtener  
el título de Magíster en  
Desarrollo Rural Sustentable**

**MONTEVIDEO  
URUGUAY  
Junio 2014**

Tesis aprobada por el tribunal integrado por el Ing. Agr. Virginia Rossi (MSc), Ing. Agr. Félix Fúster (MSc) e Ing. Agr. Francisco Diéguez (PhD) el 6 de junio de 2014. Autor: DMTV Gonzalo Bono Mayobre. Director: Ing. Agr. (PhD) Pedro De Hegedüs

## **AGRADECIMIENTOS**

A Cecile, por su paciencia y comprensión, y por las horas robadas que prometo devolver con intereses.

A mi tutor, Pedro, con ese “estamos cerca” me llenaba de ánimo e impulsaba a terminar el trabajo.

A todos los funcionarios del Programa Ganadero, que me ayudaron a re pensar en desarrollo rural y en la redistribución justa de recursos y oportunidades, y un agradecimiento especial a los técnicos que accedieron a ser entrevistados en este trabajo.

A los productores beneficiarios del Programa Ganadero, por compartir abiertamente su conocimiento, que me ilustraron más de lo que piensan, sobretodo quiero agradecer a los productores que permitieron que los entrevistara, brindando aportes sustanciales a esta tesis.

A los Operadores Habilitados y a sus técnicos, por recibirme abiertamente y responder con premura las solicitudes requeridas.

A los compañeros de curso de maestría, que con sus intervenciones, debates y compartiendo sus experiencias realizaron un gran aporte.

## TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	III
RESUMEN.....	VIII
SUMMARY.....	IX
1. <u>INTRODUCCIÓN</u> .....	1
1.1 OBJETIVOS .....	1
1.2 ANTECEDENTES .....	2
1.2.1 <u>Algunas definiciones y conceptos</u> .....	2
1.2.2 <u>Programas y proyectos del MGAP en el Uruguay en la década del 90 hasta el 2005.</u> .....	4
1.2.3 <u>Programas y Proyectos del MGAP en el Uruguay a partir del año 2005.</u> .....	8
2. <u>EL PROGRAMA DE APOYO A LA PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO DE NUEVOS PRODUCTOS GANADEROS (PROGRAMA GANADERO)</u> ...	11
2.1 PROYECTO PILOTO DE DESARROLLO GANADERO .....	11
2.2 PROGRAMA GANADERO.....	16
2.2.1 <u>El Programa Ganadero y los paradigmas de extensión</u> .....	17
2.2.2 <u>Evolución del Proyecto Piloto al Programa Ganadero</u> .....	23
2.2.3 <u>Reformulación del Programa Ganadero</u> .....	26
2.3 DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES DEL PROGRAMA GANADERO .....	29
2.3.1 <u>Componente II: Desarrollo de nuevos productos ganaderos</u> ..	30
2.3.2 <u>Componente III: Capacitación y destreza en salud animal y protección de alimentos.</u> .....	30
2.3.3 <u>Componente IV: Adecuación, articulación y definición de políticas para el sector ganadero</u> .....	32
2.4 COMPONENTE I: MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD E INGRESO DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES GANADEROS CRIADORES .....	33
2.4.1 <u>Planes de gestión predial</u> .....	34

2.4.1.1	Proceso de presentación y evaluación de planes .....	34
2.4.2	<u>Planes de gestión con acciones institucionales (PGAIs)</u> .....	38
2.4.2.1	Caracterización de los PGAIs finalizados .....	40
2.4.2.2	Planes Institucionales más frecuentes .....	41
3.	<u>METODOLOGÍA</u> .....	44
3.1	EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	46
3.1.1	<u>Indicadores de pertinencia</u> .....	48
3.1.2	<u>Indicadores de eficacia o efectividad</u> .....	49
3.1.3	<u>Indicadores de sostenibilidad</u> .....	50
3.2	INVESTIGACIÓN EVALUATIVA .....	54
3.2.1	<u>Análisis documental</u> .....	57
3.2.2	<u>Entrevistas</u> .....	60
3.2.3	<u>Tipo de evaluación</u> .....	62
3.2.3.1	Unidades de observación.....	62
3.2.3.2	Unidades de análisis .....	63
3.2.3.3	Ubicación temporal .....	63
4	<u>COMPONENTE I DEL PROGRAMA GANADERO EN DURAZNO</u> .....	64
4.1	BREVE CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO .....	64
4.2	PLANES DE GESTIÓN PREDIAL EN DURAZNO .....	67
4.2.1	<u>Actividades de los planes de gestión predial en el departamento de Durazno</u> ... ..	67
4.3	PLANES DE GESTIÓN CON ACCIONES INSTITUCIONALES EN DURAZNO.....	70
4.4	OPERADORES HABILITADOS QUE INTERVINIERON EN DURAZNO.....	71
4.5	CARACTERIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES BENEFICIARIOS Y SUS PREDIOS EN EL DEPARTAMENTO DE DURAZNO .....	72
4.5.1	<u>Productores beneficiarios</u> .....	74
4.5.1.1	Sexo y edad .....	74
4.5.1.2	Lugar de residencia .....	74
4.5.1.3	Trabajo en el predio .....	75
4.5.1.4	Ingreso.....	76

4.5.1.5	Condiciones en que los beneficiarios desempeñan su tarea .	76
4.5.1.6	Participación en grupos, instituciones y proyectos. ....	77
4.5.2	<u>Los Predios</u> .....	79
4.5.2.1	Uso del Suelo .....	79
4.5.2.2	Tenencia, superficie, empotramiento, cumplimiento de metas y subsidio asignado.....	80
4.5.2.3	Manejo del rodeo de cría. ....	81
5	<u>RESULTADOS</u> .....	85
5.1	<u>EVALUACIÓN DE PERTINENCIA</u> .....	85
5.1.1	<u>Focalización del PG</u> .....	85
5.1.2	<u>Disponibilidad de técnicos en territorio para formular planes y dar seguimiento</u> .....	86
5.1.3	<u>Satisfacción con el plan</u> .....	86
5.1.4	<u>Formas de incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas</u> .....	87
5.1.5	<u>Incorporación a los mercados</u> .....	88
5.1.6	<u>Sistema de seguimiento y evaluación</u> .....	89
5.1.7	<u>Congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados y entre los objetivos del productor y los objetivos del PG ..</u>	91
5.2	<u>EVALUACIÓN DE EFICACIA</u> .....	93
5.2.1	<u>Cumplimiento de las metas planteadas</u> .....	93
5.2.2	<u>Generación de otros logros no previstos en el Programa</u> .....	99
5.2.3	<u>Nivel de Formación de los Extensionistas, capacitación y educación continua</u> .....	101
5.2.4	<u>Grado de dedicación de los técnicos de OH al PG</u> .....	101
5.2.5	<u>Composición disciplinar de los equipos extensionistas (sociales, económicas-administrativas y biológico-productivas)</u> .....	102
5.2.6	<u>Vínculos activos con otras organizaciones</u> .....	102
5.2.7	<u>Enfoque(s), estrategias o metodologías de extensión o asistencia técnica utilizadas</u> .....	103
5.2.8	<u>Remuneración al técnico y plazos</u> .....	104
5.3	<u>EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD</u> .....	104

5.3.1	<u>Estabilidad de los servicios y difusión de las prácticas y capacidades incorporadas</u> .....	104
5.3.2	<u>Capacidades de infraestructura</u> .....	106
5.3.3	<u>Aprendizaje institucional</u> .....	106
6	<u>CONCLUSIONES</u> .....	111
6.1	EL DISEÑO DEL PG .....	111
6.2	LOS BENEFICIARIOS Y SUS PREDIOS.....	114
6.3	ANÁLISIS POR DIMENSIÓN .....	115
6.3.1	<u>Pertinencia</u> .....	115
6.3.2	<u>Eficacia</u> .....	118
6.3.3	<u>Sostenibilidad</u> .....	120
6.4	CONCLUSIÓN FINAL .....	122
7	<u>BIBLIOGRAFÍA</u> .....	124
8	<u>ANEXOS</u> .....	131
8.1	ANEXO 1: LISTADO DE PLANES DE GESTIÓN APROBADOS EN DURAZNO.....	131
8.2	ANEXO 2: PAUTA DE ENTREVISTA A PRODUCTORES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA GANADERO EN DURAZNO .....	134
8.3	ANEXO 3: PAUTA DE ENTREVISTA A TÉCNICOS DE LOS OPERADORES HABILITADOS DE DURAZNO .....	139
8.4	ANEXO 4: PAUTA DE ENTREVISTA A TÉCNICOS DEL PROGRAMA GANADERO .....	144
8.5	ANEXO 5: CUADRO CON LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DENTRO DE LA DIMENSIÓN DE EVALUACIÓN DE IMPACTO, LAS INTERROGANTES PLANTADAS Y LAS PREGUNTAS QUE BUSCAN RESPONDER DICHAS INTERROGANTES.....	147
8.6	ANEXO 6: EVOLUCIÓN DE INDICADORES PRODUCTIVOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PLANES DE GESTIÓN AGRUPADOS POR ESTRATO DE SUPERFICIE.....	152
8.7	ANEXO 7: RESUMEN EJECUTIVO.....	155

## RESUMEN

La extensión rural en el Uruguay ha pasado por diferentes etapas, y conceptualmente es entendida de diferentes maneras. En la década de los 90 las estrategias de extensión mayormente implementadas por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) se basaron fundamentalmente en programas de desarrollo donde el principal objetivo fue mejorar la productividad y el producto a través de la transferencia de tecnología. Esos programas funcionaban en forma no coordinada. A partir del año 2005 en el MGAP se produce una redefinición de roles de institucionalidad pública agropecuaria, y en ese marco los proyectos del MGAP, si bien continuaban con su lógica propia, comienzan a trabajar en forma más coordinada, tomando en cuenta las características socioeconómicas de la población objetivo. En ese momento se comienza a ejecutar el Programa Ganadero.

El objetivo de este trabajo es caracterizar los predios y productores del Programa ganadero, y evaluar el impacto del componente I de dicho Programa en el departamento de Durazno. Este componente se refiere al aumento de la productividad y los ingresos en las familias de pequeños y medianos ganaderos criadores. Se realiza una revisión de los antecedentes, procedimientos y la ejecución del componente I del Programa Ganadero en todo el País, para luego realizar la evaluación en Durazno.

La metodología (investigación evaluativa) utilizada se compone de dos técnicas: i) análisis documental de los planes de gestión, y ii) entrevistas semiestructuradas a informantes clave. La evaluación de impacto se adquiere de las dimensiones de la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad.

Los resultados del trabajo concluyen que el componente I del PG en el departamento de Durazno fue un programa considerablemente pertinente, altamente eficaz y con sostenibilidad moderada.

*PALABRAS CLAVE: Extensión rural, evaluación de impacto de proyectos, desarrollo ganadero.*



## **Impact evaluation of Cattle Program component I in Durazno**

### **SUMMARY**

Rural extension in Uruguay has gone through different stages, and the concept is understood in different ways. In the 90s, most of extension strategies implemented by the Ministry of Agriculture and Fishery (MGAP) were based primarily on development programs where the main objective was to improve productivity by technology transfer. These programs functioned without coordinating actions. Since 2005, a redefinition of the roles of public agricultural institutions was performed in the MGAP. In this context, the MGAP projects started to work in a more coordinated way, taking into account the socio-economic characteristics of the target population. At that time the Cattle Program began.

The objective of this work is to characterize farms and farmers that participated in the Program, and to evaluate the impact of component I of Cattle Program in the department of Durazno. This component refers to the increase of productivity and incomes in cattle family farmers. A review of the backgrounds and procedures of the component execution in the whole Country and especially in Durazno was done.

The methodology (Evaluation research) carried out was composed of two techniques: i) documentary analysis of management plans, and ii) semi-structured interviews to key informants. Impact evaluation was understood from the dimensions of relevance, effectiveness and sustainability.

The results of the work show a performance project with high relevance, reasonable effectiveness, but only moderate sustainability.

**KEY WORDS:** *Rural extension, impact evaluation, livestock development.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 OBJETIVOS**

El objetivo del trabajo consiste en la evaluación de impacto del componente I (Mejora de la productividad e ingreso de pequeños y medianos productores ganaderos criadores), del programa de apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos, conocido como Programa Ganadero, en el departamento de Durazno. Dicho programa funcionó en la órbita del MGAP.

La importancia de este análisis radica en obtener una evaluación concreta, desde una perspectiva territorial, con metodología e indicadores que permitan conocer el funcionamiento del programa, el real impacto desde el punto de vista productivo del programa en los predios, pero también desde otra mirada, indagando sobre aspectos que no estaban contemplados en el diseño original, que no son fáciles de medir y muchas veces transcurren como aportes intangibles generados; que nos permitirá analizar actividades, conocer mejor las lógicas y respuestas de los sistemas familia –explotación, sacar conclusiones, para conformar ideas y proyectos que permitan transformar la realidad, en un sentido de desarrollo rural sustentable.

También este trabajo tiene un objetivo descriptivo, ya que se caracterizan los productores que se presentaron a los planes de gestión del Programa Ganadero en Durazno, lo que permite tener una aproximación territorial, al público con que trabajó el MGAP (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca), sus características, sus demandas y los predios que explotan.

A su vez se puede concluir sobre la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de este tipo de programas, sus fortalezas y debilidades para posibles implementaciones futuras de programas similares.

## **1.2 ANTECEDENTES**

### **1.2.1 Algunas definiciones y conceptos**

Existen diferentes visiones sobre el concepto de extensión rural; en el Uruguay se han empleado 2 grandes visiones (De Hegedüs *et al.*, 2006), una en un sentido amplio: Extensión rural, y otra en un sentido limitado a la transferencia de tecnología (Extensión agraria). Se ha utilizado a la extensión rural en el sentido amplio, vinculado al desarrollo rural, donde se abarcan conceptos productivos, de comercialización, económicos, sociales y culturales que influyen en la producción agropecuaria, pero también aspectos no agrícolas, tales como salud pública, educación, vivienda, electrificación, ambiente, agua, comunicaciones, organizaciones sociales y esparcimiento (Vassallo, 2001).

También se ha utilizado la visión de extensión más limitada vinculada al proceso de adopción y difusión de tecnología, relacionada a la comprensión de los aspectos agro-económicos de la producción agrícola, a los efectos de mejorar la productividad y el producto; y al estudio de los factores económicos, sociales y culturales que influyen en la producción agropecuaria, desde una perspectiva histórica, o sea al desarrollo agrario según Vassallo (2001).

Han existido diversos modelos de extensión en el País, y la extensión rural ha transcurrido por varias etapas. Es preciso reconocer en éstas, a la década del 60 -70, donde la extensión tuvo un gran impulso, ya que se contaba con tres estructuras importantes actuando en el medio, como el MGAP con las agronomías regionales, el Plan Agropecuario y el Instituto Nacional de Extensión (asociado al Centro de Investigaciones Agrícolas "Dr. Alberto Boerger" CIAAB).

Posteriormente en la década del 70-80, con el advenimiento de la dictadura militar, el sistema de extensión se debilitó, inclusive hasta el término

extensión fue sustituido por otros como generación, transferencia o difusión, diluyendo así el término extensión.

En la etapa de los 80-90 con las propuestas de orientación neoclásicas, el Estado se retira, produciéndose una desinstitucionalización, donde la estrategia pasa por la apertura unilateral al mercado mundial, la liberalización creciente de la economía, desarticulación del aparato estatal y privatización (extranjerización de las empresas públicas). Aquí el desarrollo adquiere un enfoque empresarial, donde la competitividad, el libre mercado y el desarrollo de cadenas o complejos agroindustriales es el modelo relevante (Vassallo, 2001).

En este contexto se crean programas a término y con acciones privatizadas. La estrategia de crear unidades ejecutoras de proyectos especiales a término procura sustituir la "burocracia" y lentitud existente, por mecanismos más ágiles. Esta estrategia tiene ventajas como la rapidez operativa para implementar actividades; y una mejor precisión de la población objetivo, lo que facilita la planificación, el seguimiento y la evaluación. Pero también se generan inconvenientes como el debilitamiento de las dependencias existentes ya sea porque se capta a los mejores técnicos o porque se superponen cometidos creando confusión en el personal; y escasa sustentabilidad de la estrategia. Este aspecto es importante porque luego de terminado el proyecto desaparece la unidad y la experiencia capitalizada se pierde. Por otra parte puede ocurrir que frente a cambios en la política agropecuaria (por ejemplo la rotación de ministros), las unidades pierdan eventualmente apoyo político y quedan debilitadas. La evidencia no siempre es clara ni concluyente con respecto a qué es mejor, si trabajar con unidades o con las dependencias ya existentes (Hudson, 1993).

### **1.2.2 Programas y proyectos del MGAP en el Uruguay en la década del 90 hasta el 2005.**

Se resumirán brevemente programas desde la década de los 90 hasta programas actuales (MGAP, s.f.); estos programas pretendían suplir la tarea extensionista que cumplía el Estado antes de la desinstitucionalización, tercerización y cierre de organismos como las agronomías regionales, y privatización del Plan Agropecuario, entre otras.

En la década de los 90, se generaron estrategias denominadas “pre-pro” para mitigar la pobreza y disminuir los impactos de las políticas de ajuste aplicadas (deflación, devaluación y desregularización); así como para implementar el modelo de apertura y liberalización económica en el mercado internacional. Se hará una breve reseña de los diferentes programas de apoyo a la producción del MGAP, donde la mayoría de las estrategias de desarrollo se basaron en la aplicación de un paquete de tecnología para aumentar la productividad, generado en la revolución verde; sin tener consideraciones ambientales o sociales, sin visión territorial ni empoderamiento social (Vassallo, 2001). Es importante señalar que existen excepciones, con programas que apuntan al combate de la pobreza rural, como el Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria y posteriormente el Proyecto Uruguay Rural.

**Programa de Servicios Agropecuarios (PSA):** Funcionó con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante el contrato de préstamo 1131 OC-UR MGAP/BID aprobado en 1998. Su objetivo fue maximizar la eficiencia y la competitividad del sector agropecuario, en el contexto de las oportunidades creadas por la apertura de mercados, logrando tasas de crecimiento anual del mismo para el período 2003-2008 de un 3.3% acumulativo anual.

Se procuraba lograr el aumento de la rentabilidad de los productores agropecuarios, agroindustriales y las exportaciones del sector, a través de inversiones de fortalecimiento de los servicios de apoyo al productor agropecuario. Se trabajó en generación y transferencia de tecnología.

**Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG):**

Financiado mediante el contrato de préstamo BID 1063/OC-UR aprobado a fines de 1997. También contó con la colaboración de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica conocida como la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). El programa estaba constituido por tres áreas principales:

- *Área Asistencia Técnica* bajo el sistema de asistencia técnica grupal privada, donde se atendieron a productores apícolas, productores con animales de granja, frutícolas, hortícolas y vitícolas. Se fortaleció el modo de asistencia con empresas consultoras; con gran adhesión en departamentos de mayor base granjera como Canelones, Salto, Soriano, San José, Artigas, Montevideo y Colonia.
- *Área Capacitación:* consistió en actividades de capacitación, dirigida a técnicos asesores, docentes, investigadores y profesionales de empresas del sector granjero.
- *Área Desarrollo Productivo, Comercial y Control de Calidad:* que estaba integrada por 3 sub-áreas: Sub-área Desarrollo Productivo: donde se desarrollaron llamados a Reconversión Varietal y Validación Tecnológica, la Sub-área Desarrollo Comercial: donde se cumplieron acciones de promoción comercial, se licitó el Sistema de Información Granjera (SIGRA), se realizaron proyectos piloto de exportación y se trabajó con fondos para la atención de casos como el Fondo APICE y el Fondo de Garantía; y la Sub-área Control de Calidad.

**Promoción de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias (PENTA):**

A través del préstamo 3697 – UR con el Banco Mundial, se apoyaron

proyectos a empresas con fondos de carácter no reembolsables suministrados por el Fondo de Promoción de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias.

**Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos (PRONADEGA):** Su objetivo fue que pequeños y medianos ganaderos, a través de metodología grupal, mejoren sus ingresos. Se realizó con apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Entre 1996 y 2000 se realizaron asistencia técnica de grupos de productores; actividades de capacitación a éstos y sus familias, talleres de evaluación y planificación con los grupos, proyectos de validación, diseño e implementación de registros económicos y productivos, donde los productores analizan los mismos y los utilizan para su toma de decisiones, actividades de emprendimientos en común, entre otras acciones.

**Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER):** El objetivo del Proyecto fue ayudar a los empresarios agropecuarios a intensificar el uso de sus recursos productivos (suelos, agua y forrajes) de tal forma que se mantenga o se mejore el potencial productivo de dichos recursos para que puedan ser disfrutados plenamente por las futuras generaciones. Se realizó con apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) entre 1998 y 2003. Se trabajó fundamentalmente en el desarrollo del riego y en el manejo de los recursos naturales.

A su vez también se desarrolló el Sistema de Información Geográfica, donde se introdujeron en el sistema de cartografía gráfica nacional varias cartas de reconocimiento de suelos a distintas escalas según regiones; Sistema de la Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (CONEAT) en su totalidad; Catastro Digital; información de División de Contralor de Semovientes (DICOSE); obras hidráulicas hechas por PRENADER y otros; carta hidrogeológica del Uruguay; mapeo de secciones judiciales; mapeos

de emergencia veterinaria; permisos de riego por la Dirección de Suelos y Aguas e integración al Clearing House.

**Proyecto Piloto Innovador para el aumento de la Competitividad de la Ganadería** (Proyecto Piloto de Desarrollo Ganadero): este proyecto fue financiado parcialmente por el BID, y se desarrolló entre los años 2000 y 2004. Su objetivo fue introducir y validar estrategias para estimular innovaciones que mejoraran la competitividad de la ganadería en tres áreas de intervención: la eficiencia de las empresas criadoras, la articulación de los eslabones de la cadena ganadera y las formas de comercialización. El esquema de ejecución se basó en la canalización de estímulos financieros no reembolsables a planes de negocios presentados por empresas del sector privado, correspondientes genéricamente al 25% del costo de las innovaciones a incorporar, pero cuyo desembolso se realizó a través de dos años (plazo de ejecución de los planes de negocios) corrigiendo el monto transferido en función del cumplimiento de metas verificado en cada plan. El proyecto puso énfasis en operar con mecanismos que garantizaran la conducción por la demanda en la selección de las innovaciones y en la intensidad con que éstas se implementaron, así como en establecer un esquema de seguimiento que permitiera extraer lecciones para el diseño del Programa Ganadero.

**Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria – PRONAPPA:** Este Programa fue ejecutado entre 1994 y 1999, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), quien financió el 55% de los recursos aplicados en su implementación. Su principal objetivo fue la reducción de la pobreza rural en el país, mediante la mejora de los ingresos de sus beneficiarios, priorizando actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza (Canelones y Artigas constituyeron los departamentos en los cuales el programa prestó mayor apoyo).



El Programa contó con dos componentes principales: apoyo a la producción y crédito. En base al primer componente, se desarrollaron acciones de asistencia técnica y validación de tecnología; capacitación para técnicos e instituciones; actividades orientadas a la mujer y al joven rural; y acciones de apoyo a la comercialización de pequeñas empresas. El segundo componente de este proyecto fue el Crédito Rural.

Es importante destacar que de este programa surge el Proyecto Uruguay Rural.

### **1.2.3 Programas y Proyectos del MGAP en el Uruguay a partir del año 2005**

En la década de los noventa y principios del 2000, cada proyecto trabajaba con su lógica propia, independiente de otros proyectos. A partir del 2005 se comienzan a coordinar actividades de los diferentes programas y proyectos, con el objetivo de potenciar esfuerzos y no superponerlos. Con la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP, esta potenciación y coordinación se consolida y los apoyos son ejecutados a través de dicha unidad; ya que la DGDR asume la responsabilidad de diseñar políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental, con la participación de los actores en el territorio.

**Proyecto Uruguay Rural (PUR):** Comienza en el 2001 como continuación del PRONAPPA, su objetivo era la eliminación de la pobreza rural. En el año 2005 se redefinen las consignas estratégicas del proyecto, en el cual se pasó de luchar contra la pobreza a luchar contra las causas que la originan; donde se planteó mejorar la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. Se priorizó la población rural más excluida, tomando a la familia rural como referencia, y se le asignó a la

escuela rural el rol de centro de la comunidad, se reestructuraron las mesas de desarrollo rural, entre otras acciones según Vadell (2006).

El Proyecto Uruguay Rural tuvo como objetivos específicos el mejorar los ingresos de sus beneficiarios, priorizar acciones y actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza y crear mecanismos, políticas e instrumentos que perduren en el tiempo. Trabajó en coordinación con el Proyecto Producción Responsable y el Programa Ganadero.

**Proyecto Producción Responsable (PPR):** El Proyecto Producción Responsable: “Manejo Integrado de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica”, comienza en el año 2005, con apoyo financiero del Banco Mundial. Tuvo como objetivo el promover la adopción de sistemas de manejo sostenibles desde el punto de vista social, económico y ambiental. Proponía la adopción de sistemas de manejo integrado y más eficiente de los recursos naturales, incluyendo la diversidad biológica; la adopción de sistemas conservacionistas de manejo de suelos y la de restauración de las pasturas naturales. También dentro de sus objetivos estaba el fortalecer la capacidad local y nacional para desarrollar proyectos de manejo integrado de los recursos naturales; identificar nuevas áreas prioritarias para la biodiversidad en el país; mejorar el manejo de plaguicidas, entre otras.

**Programa de apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos (Programa Ganadero):** Comienza en el año 2005, teniendo como base la experiencia del Proyecto Piloto Innovador para el aumento de la Competitividad de la Ganadería. Su objetivo general el fue contribuir a la mejora de la competitividad de la ganadería uruguaya; promoviendo la eficiencia productiva y el desarrollo sostenible de la ganadería, fomentando el uso sostenible de los recursos utilizados por las cadenas pecuarias; al tiempo de promover nuevos productos y servicios ganaderos; e intentando mejorar la calidad de vida de los productores y trabajadores vinculados a ella. Contando para esto con 4 componentes, el

Componente I: Mejora de la productividad e ingreso de pequeños y medianos productores ganaderos criadores; el Componente II: Desarrollo de nuevos productos ganaderos, el Componente III: Capacitación y destreza en salud animal y protección de alimentos y el Componente IV: Adecuación, articulación y definición de políticas para el sector ganadero.

## **2. EL PROGRAMA DE APOYO A LA PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO DE NUEVOS PRODUCTOS GANADEROS (PROGRAMA GANADERO)**

### **2.1 PROYECTO PILOTO DE DESARROLLO GANADERO**

El Programa Ganadero (PG) inicia sus primeros pasos como proyecto piloto innovador para el aumento de la competitividad de la ganadería en el año 2000 financiado parcialmente por el BID (Ordinary Capital, Uruguay, OC/UR-1299, Proyecto Ganadero) y finalizó en el 2004. El Proyecto Piloto de Desarrollo Ganadero es el antecedente directo del Programa Ganadero.

El Proyecto Ganadero Piloto tuvo por objetivo introducir y validar estrategias institucionales, del MGAP, novedosas para estimular innovaciones que mejoraran la competitividad de la ganadería en tres áreas de intervención: la eficiencia de las empresas criadoras, la articulación de los eslabones de la cadena ganadera y las formas de comercialización. El esquema de ejecución se basó en la canalización de estímulos financieros no reembolsables a planes de negocios presentados por empresas del sector privado, correspondientes genéricamente al 25% del costo de las innovaciones a incorporar, pero cuyo desembolso se realizó a través de dos años (plazo de ejecución de los planes de negocios) corrigiendo el monto transferido en función del cumplimiento de metas verificado en cada plan. Al formular el proyecto se esperaba asistir a 500 criadores (componente I), 5 a 10 planes de articulación (componente II) y 2 planes de comercialización para posicionar nuevos productos o abrir nuevos mercados (componente III). Se asistieron 859 productores por el componente I, y se realizaron 15 planes de negocio del componente II para mejorar la articulación en la cadena y 6 planes del componente III de comercialización para posicionar nuevos productos y/o abrir nuevos mercados. El proyecto puso énfasis en operar con mecanismos que garantizaran la conducción por la demanda en la selección de las innovaciones y en la intensidad con que éstas se

implementaron, así como en establecer un esquema de seguimiento que permitiera extraer lecciones para el diseño de una operación a mayor escala.

Según el informe de cierre de Proyecto Ganadero Piloto en el año 2004 los planes de negocios tuvieron un desempeño bueno. No existió deserción de planes en dos componentes (II y III) y ésta fue baja en el componente I. El cumplimiento de metas, en promedio para los dos ciclos, alcanzó el 85% en el componente I, 89% en el componente II, y 84% en el componente III. Debe tenerse en cuenta que el set de metas estipulado para cada plan, en los tres componentes, permite verificar el nivel de realización de las actividades principales y el logro de algunos hitos que se asocian al impacto pretendido por el plan.

Si bien fue un proyecto con diseño innovador, tenía carencias importantes en el proceso de seguimiento y evaluación de resultados, ya que se impulsaba un enfoque moderno pero la metodología e instrumentos para el seguimiento y la evaluación eran los tradicionales según Paolino (2004).

A su vez la ejecución del Proyecto Piloto generó lecciones, descritas en el informe de cierre y en el resumen ejecutivo de del Proyecto Piloto de enero 2004 (MGAP, 2011), donde la unidad coordinadora del proyecto de ese momento, en la evaluación de los instrumentos utilizados, identificó las diferentes lecciones aprendidas mencionadas que se transcriben a continuación:

1. Un subsidio limitado en monto, ligado al cumplimiento de metas y desembolsado luego de verificados logros (parciales o totales) de los planes, es un instrumento para el cual existe una demanda de calidad (tanto en agentes como en calidad intrínseca de planes), que se muestra eficaz en promover las innovaciones (los planes se cumplieron y alcanzaron un buen cumplimiento de las metas), y que presenta una flexibilidad muy adecuada al apoyar negocios. Adicionalmente, este instrumento presenta una ventaja muy importante para el proceso de seguimiento y evaluación, ya que otorga

tempranamente indicios del posible impacto del proyecto (ya que las metas del resultado de los negocios están más vinculadas al impacto que las actividades).

2. El sector privado mostró capacidad de organizar la demanda. La cantidad y calidad de los planes presentados, el cumplimiento de los plazos de preparación de los mismos, la cantidad y la calidad de los beneficiarios involucrados, y la ejecución en tiempo y con alto cumplimiento de metas de los planes, prueban esta capacidad. Al finalizar el proyecto, más de un 90% de los productores participantes están conformes o muy conformes con su participación y su desempeño en el proyecto.

3. Una unidad coordinadora pequeña y de bajo costo relativo pudo concluir en tiempo la ejecución, alcanzar un buen desempeño general del proyecto y generar aprendizaje basado en información objetiva. Para que esto fuera posible, se considera como un factor fundamental la forma en que se planificó cada paso.

4. Con respecto al sistema de seguimiento, las conclusiones del informe de cierre, lo consideran un logro relevante del proyecto. Sin embargo, Paolino (2004), lo considera una debilidad. El informe de cierre menciona que la exigencia del BID de la existencia de un sistema diseñado y operando al inicio del proyecto, favoreció la relevancia dada tempranamente a la concepción de este instrumento. El sistema no se desarrolló en su totalidad de acuerdo a lo diseñado, pero mantuvo la concepción general del inicio. Del sistema de seguimiento surgió la información principal para la toma de decisiones de la unidad coordinadora y para la evaluación del proyecto.

5. Las soluciones informáticas, articuladas en el software del sistema de seguimiento, constituyeron un elemento central para hacer posible la ejecución y la constitución de un banco de datos integral de la experiencia. La solución informática utilizada permitió a la unidad coordinadora gestionar más de 1.000 contratos, que involucran otros tantos planes de negocios, y

más 7.000 de actividades y metas a controlar, ajustando los montos de subsidio a informes de auditoría y a la revisión de los operadores privados involucrados. La capacidad de manejar información ágilmente (tanto en detalle como agregada), no solamente posibilitó la gestión sino que permitió un buen nivel de transparencia respecto a la forma de adjudicar los recursos.

6. El énfasis puesto en el proceso de aprendizaje ha permitido generar importantes lecciones, tanto para el equipo de ejecución como para el MGAP en su conjunto. El análisis y reflexión sobre las lecciones aprendidas, junto a los cambios operados en el contexto, constituyen las bases de la formulación de un programa, donde progresivamente se evalúen y adquieran cambios que lo ameriten; esto constituía uno de los objetivos centrales del proyecto piloto.

7. Desde el punto de vista institucional y organizativo, la evidencia empírica conduce a reforzar la idea de que una nueva operación debe mantener el carácter de proyecto conducido por la demanda, con estímulos basados en el logro de metas, y con un rol decisivo del sector privado no sólo en la realización de propuestas, sino en la selección de beneficiarios y asociación de sus ingresos con el éxito de los planes. A la vez, existen elementos consistentes para fundamentar la idea de que nuevamente se debe apelar a un enfoque de cadena, esto es, los instrumentos del proyecto deben atacar en forma simultánea y armónica a los diferentes eslabones, si es que se pretende afectar en forma sostenible el aumento de eficiencia global. El análisis de las lecciones extraídas de la ejecución, ha generado importantes elementos orientados a simplificar procesos que permitan, sin un aumento sustancial de los costos de administración, atender un número sensiblemente mayor de clientes.

8. Dado que la nueva operación deberá procurar impactar en los indicadores globales del sector, existirá un énfasis en promover la realización de negocios de relevancia en la eficiencia e inserción comercial de la cadena.

Es importante tener en cuenta estas lecciones aprendidas, identificadas por la unidad del Proyecto Piloto en esa fecha, ya que posteriormente se verificará que no necesariamente coinciden con las experiencias y conclusiones desarrolladas por el Programa Ganadero en este momento; pero en el momento de diseñar el Programa Ganadero, las lecciones del Proyecto Piloto fueron tomadas en cuenta.

También se debe mencionar el contexto de los enfoque económicos que se desarrollaban en el País a fines de la década de los 90 y comienzos del 2000 y sus lógicas repercusiones en la política agrícola del momento; donde la participación del estado era mínima, el sector privado era el preponderante y se estimulaba el crecimiento empresarial, viabilizado por el aumento de su competitividad en la economía de mercado y en un sector definitivamente exportador.

Con este enfoque de política económica y partiendo de la base donde la cría era un sector ineficiente, con baja productividad y baja integración de la cadena cárnica, se formuló y ejecutó el Proyecto Piloto, con énfasis en la dimensión económica del sector criador.



## **2.2 PROGRAMA GANADERO**

Luego de la etapa piloto se desarrolla el Programa de apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos, conocido como Programa Ganadero (PG). Este Programa administrativamente comienza en el 2005, siendo una de las herramientas del MGAP, para cumplir con su objetivo estratégico (Decreto N° 24/998: objetivos estratégicos y estructura orgánica del MGAP) referido al desarrollo permanente de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero; promoviendo su inserción en los mercados tanto regionales como extrarregionales, basado en el manejo y uso sostenible de los recursos naturales. Funcionó en la órbita del MGAP, financiado parcialmente con fondos del Convenio de Préstamo 1643/OC-UR suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República Oriental del Uruguay.

El Programa Ganadero como tal, comienza sus acciones en febrero de 2006 y tiene una reformulación vigente desde julio de 2007. Tiene cuatro áreas de trabajo: I) promover la eficiencia productiva y económica de la cría en pequeños y medianos productores criadores; II) fomentar la proyección comercial de las cadenas pecuarias, promoviendo la comercialización de nuevos productos y servicios pecuarios, mientras se prioriza la integración sostenible de productores ganaderos familiares III) apoyo y fortalecimiento de la competitividad de la ganadería de Uruguay a través de la capacitación, sensibilización y generación de destrezas en salud animal y trazabilidad y IV) definición de acciones tendientes a fortalecer la articulación y definición de políticas para el sector ganadero.

Como objetivo general el Programa Ganadero buscó contribuir a la mejora de la competitividad de la ganadería uruguaya; promoviendo la eficiencia productiva y el desarrollo sostenible de la ganadería, fomentando el uso sostenible de los recursos utilizados por las cadenas pecuarias; al tiempo de promover nuevos productos y servicios ganaderos; e intentando mejorar la

calidad de vida de los productores y trabajadores vinculados a ella, tal como lo menciona el reglamento operativo del PG.

Con la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP, a partir del 2008, el Programa Ganadero junto a los otros proyectos de endeudamiento externo, comenzaron a desarrollar sus acciones y planes en el marco de las políticas instrumentadas desde esa dirección, apoyando sus actividades con recursos económicos y humanos.

### **2.2.1 El Programa Ganadero y los paradigmas de extensión**

El diseño original del Programa Ganadero estaba basado en las lecciones aprendidas del Proyecto Piloto, y conceptualmente en modelos empresariales de producción. En ese sentido surgen los planes de gestión para mejorar márgenes económicos y el ingreso, que utilizados en productores pequeños y medianos, y recurriendo a consultoras como Operadores Habilitados (OH), el resultado, en materia de presentación de planes (adherencia de productores), sería el esperado, tal como lo menciona el informe de cierre del Proyecto Piloto. Es en este contexto en que se implementan los planes de gestión prediales, como forma de aumentar la productividad, adoptar tecnología y hacer conocer tecnologías disponibles en el medio o para disponer de las mismas a nivel territorial. Estos planes de gestión fueron la principal herramienta del componente I en los inicios del PG, basado en informes de cierre del Proyecto Piloto y los análisis económico-productivos de la ganadería de cría del momento.

Los planes de gestión predial, buscaban aumentar la productividad de predios criadores, esta productividad era medida en terneros/ha o corderos/ha, y en el parámetro de eficiencia reproductiva (PER). La elección del indicador PER (proviene del Proyecto Ganadero Piloto) se debió a la capacidad de éste de expresar la eficiencia de las hembras mayores a un

año, o sea que considera no sólo la eficiencia reproductiva sino también la eficiencia en recría de las hembras del establecimiento.

La población objetivo del Programa Ganadero, para los planes de gestión del componente I, eran ganaderos criadores o ciclo completo menores a 1250 hectáreas (ha) CONEAT 100.

Los productores para acceder a ser beneficiarios de los planes de gestión tenían que presentar dicho plan a través de un OH del Programa Ganadero. El paradigma de extensión utilizado por operadores para realizar los planes de gestión no fue condicionado previamente por parte del equipo técnico del Programa Ganadero; ya que éste mantenía neutralidad técnica en la evaluación, o sea no interfería ni direccionaba los enfoques y las metodologías de trabajo usadas por los técnicos de los OH, admitiendo diferentes estrategias de trabajo.

Se expondrán algunas referencias teóricas de paradigmas de extensión, tanto del paradigma difusionista y del enfoque de la economía clásica; y del paradigma dialógico, ya que los planes de gestión del Programa Ganadero se basan básicamente en estos enfoque para apoyar al desarrollo del predio; y a su vez se realizarán algunas referencias sobre análisis del desarrollo de la ganadería de cría en el país.

Debemos mencionar la existencia de un esquema de gestión y de asesoramiento técnico basado en el análisis económico como modelo de extensión; donde los establecimientos agropecuarios se asimilan a las empresas industriales, por lo que los métodos y herramientas a aplicar son los mismos (llevar información contable, procesarla y calcular los indicadores de resultado económico), tanto en empresas industriales como agropecuarias. Se utiliza el análisis comparativo global y el análisis marginal como base para interpretar resultados y tomar decisiones empresariales. A su vez se supone que los productores agropecuarios son agentes

económicos que actúan buscando maximizar su función de utilidad (Chía *et al.*, 2003).

Se utilizó como válido este modelo y se generalizó para todo tipo de productores el concepto de que el objetivo es maximizar el beneficio económico, aumentar la rentabilidad y extender la ganancia por ha; que son los principios que rigen en la economía clásica.

Esta forma de analizar los establecimientos agropecuarios en Uruguay fue una de las interpretaciones dualistas que predominaron en las décadas del 60 y 70, que identificaban como causa central del subdesarrollo la coexistencia de un polo adelantado que orienta su funcionamiento a partir de la rentabilidad, el ingreso, la tecnificación y rápida adopción de tecnología, con otro polo atrasado que necesita ser modernizado; y de esta manera se superaría el subdesarrollo; donde la agricultura empresarial era el polo desarrollado y la agricultura familiar el polo atrasado (Astori, 1984, citado por Figari 2008).

A su vez esta concepción es amparada dentro de paradigma difusionista de la extensión rural (modelo de difusión de innovaciones), donde el desarrollo es concebido como la mejora de la calidad de vida a través del aumento de la productividad, el aumento de ingreso per cápita y las formas modernas de producción (Rogers y Shoemaker, 1971).

La teoría de la modernización promovió procesos que rindieron beneficios económicos y desembocaron en la creación de economías exportadoras, sin embargo no ha tenido éxito en el plano social ni económico (Sanz, 2003).

También es importante destacar, que en lo que respecta al desarrollo de la ganadería de cría, la mayoría de los análisis realizados en el país han sido enfocados casi exclusivamente desde el punto de vista económico. Los esfuerzos por interpretar el estancamiento ganadero han sido casi exclusivamente realizados por economistas (Molina, 2008), lo que influye en el enfoque sobre el asesoramiento y la extensión en los predios ganaderos.

Como aspectos positivos de este enfoque se citan la universalidad de la aplicación del mismo a varios tipos de explotaciones y la relativa facilidad con que se puede medir el alcance de las metas, ya que son cuantificables a partir de los coeficientes técnicos.

La interacción productor-técnico se da exclusivamente a través del cambio técnico propuesto y cualquier otro aspecto del predio queda relegado a la lógica tecnológica impulsada.

Sin embargo, el nivel de adopción tecnológica no es homogéneo, y la respuesta a estímulos a la adopción y la diferencia en el margen económico no siempre es la esperada, sobre todo en productores familiares donde el sistema económico financiero de su empresa se mezcla con el de su hogar y su familia, porque en definitiva no siempre se consideran empresarios, ni realizan una separación del establecimiento, el hogar y la familia.

A partir del 2005, se intentó alcanzar un público no considerado anteriormente por programas ministeriales, se intentó que accedan productores de menor escala, con dificultades de acceso a sus predios, con menor o nulo asesoramiento técnico y con muy poca experiencia en tecnologías para la cría vacuna, sin embargo la adherencia al inicio del programa no fue la esperada. Esto se debió a múltiples razones, pero se pueden mencionar la falta de interés de algunos operadores a formular planes en lugares alejados, a productores de pequeña escala, a productores con poca experiencia en manejar tecnología o en asesoramiento técnico, entre otras.

Esto motivó llamados para nuevos planes, con características diferentes, que no solamente consideraran la productividad, sino también otros objetivos, como fueron los Planes de Gestión con Acciones Institucionales (PGAI), planes grupales o planes para ganaderos familiares del componente II, donde la respuesta para adherirse al programa de pequeños productores fue mayor a la esperada.

La pretensión del PG estimulaba que las tecnologías a aplicar surjan desde la interacción entre el técnico y el productor, intentando que se utilice una metodología dialógica, pero no excluía a técnicos que utilizaran otro enfoque, ya que el PG mantenía neutralidad para no interferir en la elaboración de los planes, admitiendo diferentes metodologías. En diversas entrevistas con técnicos y productores, se observa que los planes se formularon de múltiples formas, los planes podían ser formulados en base a una comunicación de tipo bancario según Freire (1970), donde el técnico formula el plan de gestión en base a la tecnología a aplicar y las metas a alcanzar. Este tipo de paradigma adoptado por los técnicos en campo puede deberse por las exigencias productivistas de los planes de gestión predial, sumado a la formación de los técnicos en extensión y a la facilidad, rapidez y resultados cortoplacistas que presenta trabajar con este paradigma frente a otros.

La metodología empleada por ese paradigma minimiza el poder creativo de los productores, estimulando así su ingenuidad y no su criticidad; lo que desarrollará menos conciencia crítica, para insertarse en el mundo como para transformarlo (Freire, 1970).

También existieron planes donde se realizó un diagnóstico del establecimiento, y se formularon los planes junto al productor, en un modo participativo, tomando al establecimiento de manera integral, tratando de levantar limitantes en los tres sistemas descritos por Marshall *et al.* (1994): el sistema de decisión, el sistema operativo y el sistema social; pero hay que recordar que los planes de gestión prediales pagaban subsidio de acuerdo al aumento de productividad.

Con respecto al modelo de extensión aplicado en los planes de gestión institucionales, también es heterogéneo, pero predominan planes donde se apunta al desarrollo rural, con acciones que apuntan a levantar necesidades

del territorio como el fortalecimiento institucional, caminería, salud, electrificación, entre otras.

La diferencia en el enfoque fundamentalmente está dada por las características, formación y posicionamiento del técnico extensionista formulador de los planes y las características del productor beneficiario (Innovador, receptivo, etc.). Es importante destacar que el nivel de participación del productor beneficiario también es diferente en los dos paradigmas de la extensión mencionados, donde en el paradigma difusionista el productor es un receptor de diferentes propuestas tecnológicas para levantar las limitantes de su predio, mientras que en el paradigma dialógico el productor es un actor más activo, crítico, reflexivo e involucrado en la generación de conocimiento para la co formulación de dicha propuesta (Freire, 1973).

Desde el punto de vista de la evaluación de la sustentabilidad de los sistemas; entendiendo como sustentabilidad el “satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), además de la dimensión económica, se agregan también dimensiones sociales y ambientales. En los planes de gestión existían consideraciones ambientales a respetar en su formulación, sobre todo en aspectos relacionados al manejo del campo natural, la erosión y la contaminación, aspectos valorados en la evaluación de los planes. Estos planes al aumentar la productividad a través de un subsidio, también aumentaron el ingreso predial, lo que era evaluado a través del Valor Presente Neto (VPN) y de la Tasa Interna de Retorno (TIR); sin embargo no consideraban explícitamente, o a través de indicadores específicos a la dimensión social. La dimensión social puede ser mejor constatada en los planes de gestión con acciones institucionales. Hay autores como lo menciona el manual de sistemas lecheros familiares a través de indicadores de sustentabilidad (MGAP, 2008), que consideran a la dimensión económica

como eje central que permite el desarrollo del resto de las dimensiones, pero ésta no debe ser la única tenida en cuenta para evaluar la sustentabilidad de un sistema de producción particular o en un territorio. Similares concepciones a las de García *et al.* (2011), donde mencionan a la dimensión económica como primer determinante de la sustentabilidad, sin desconocer las dimensiones sociales ni ambientales.

En el PG hay un cambio importante con respecto al público objetivo en comparación al Piloto, donde en el PG se intenta que accedan a los planes pequeños productores, y se estimula a operadores en este sentido, e incluso ingresan operadores nuevos, cuyo público objetivo son los productores familiares, como las sociedades de fomento y cooperativas; mientras que en el Piloto los beneficiarios eran productores con perfil empresarial, vinculados a sociedades de criadores, consultoras, etc.

### **2.2.2 Evolución del Proyecto Piloto al Programa Ganadero**

Utilizando las lecciones aprendidas del Proyecto Piloto, el Programa Ganadero tuvo ciertas modificaciones con respecto al Proyecto Piloto (2000-2004). Uno de los puntos destacados fueron los aspectos ambientales donde del Plan de Gestión propuesto pueden surgir “alertas ambientales” (malezas, erosión, residuos, sobrecarga) y medidas para superar los problemas que las generan; en ese sentido, en el PG se toman en cuenta dichos riesgos, y se trabaja dentro de la visión amplia del concepto ambiental, incluyendo la visión social dentro de ella. En consecuencia surgió la interrogante de: ¿cómo establecer la forma para que el programa logre alcance universal a todo el espectro nacional de productores?, habiéndose verificado que productores en unidades económicas de menor tamaño o ubicados en zonas recónditas no han accedido (en el desarrollo del plan piloto) a la oportunidad del programa de subsidios. En ese sentido funcionarios del PG realizaron difusiones en lugares con poca historia de proyectos del MGAP, articularon



acciones con instituciones locales y estimularon a OH, para que pequeños y medianos productores criadores tengan acceso al PG.

Otra variante es relativa al marco conceptual y se tradujo en modificaciones en las exigencias de información respecto al anterior Plan Piloto, tanto en el cuestionario con carácter de declaración jurada, con más preguntas; y en el formulario plan de gestión, con agregados.

En diversas reuniones de trabajo y reuniones plenarias de funcionarios del PG se han mencionado que existen varias diferencias entre las lecciones aprendidas del Proyecto Piloto y la constatación de experiencias en el desarrollo del PG. Una de las lecciones aprendidas en el Proyecto Piloto es que con planes a demanda con subsidios limitados es posible obtener planes de calidad, eficaces y que donde el sector comercial privado es capaz de organizar esa demanda; sin embargo, con el transcurso del PG se verificó que tanto la demanda como la calidad de los planes depende mucho de los formuladores de los mismos (OH), y que muchas veces los productores que acceden a los planes son los productores más vinculados a los OH, a técnicos privados, con buenos accesos, mejor caminería y con información; mientras que productores alejados de centros urbanos, sin asistencia técnica o sin vínculos con OH ni siquiera sabían de la existencia de planes de apoyo del MGAP. La característica de los OH define el tipo de productores a asistir, tal como lo menciona Olascuaga *et al.* (2008) en el trabajo “Los Operadores Habilitados del Programa Ganadero ¿Una herramienta posible para la ejecución de políticas en el sector agropecuario?”, donde los OH que son consultoras trabajan con productores con características empresariales, mientras que los OH constituidos por sociedades de fomento o cooperativas locales formularon planes para productores familiares.

Del informe de cierre del Proyecto Piloto (MGAP, 2011) se desprende la gran utilidad y ventajas de trabajar con planes a demanda, pero de la experiencia del PG surge que, no siempre para impulsar un cambio es adecuado

formular proyectos con planes a demanda, el componente II del PG tuvo muy buenas experiencias con planes a oferta (Llamados a planes de Ganaderos Familiares, Bancos de alimentos, Campos colectivos, Planes ovinos, entre otras).

Otra lección aprendida por el Proyecto Piloto es que una unidad coordinadora pequeña y de bajo costo relativo pudo concluir en tiempo la ejecución, alcanzar un buen desempeño general del proyecto y generar aprendizaje basado en información objetiva; si bien esto es adecuado, se debe considerar que la unidad coordinadora debe presupuestar funcionarios en el territorio de trabajo, donde pueda colaborar con la difusión, control y auditorías de los planes, así como brindar información de primera mano de zonas del país que el MGAP no dispone.

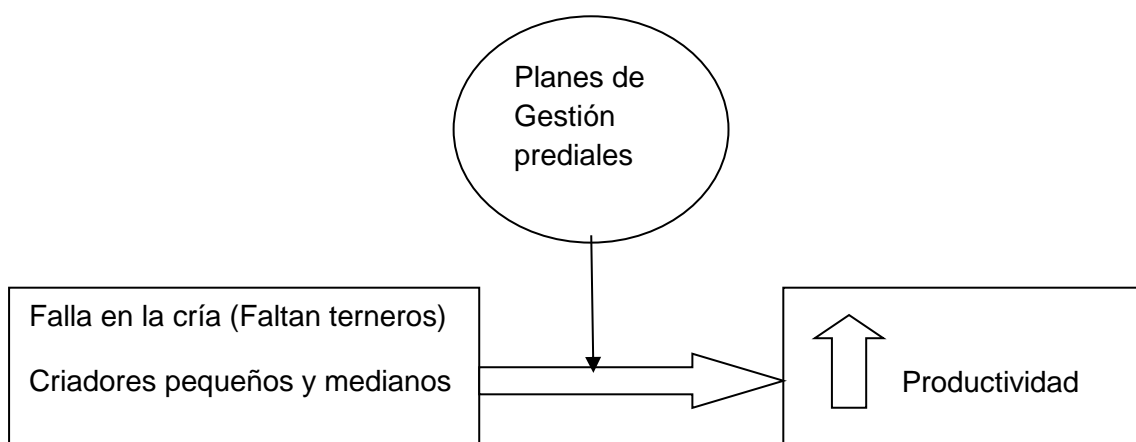
También se menciona que un proyecto como el PG que desee impactar en los indicadores globales del sector, deberá considerar que para impactar en indicadores globales del sector es necesario trabajar con productores empresariales, donde un monto pequeño de subsidio no es atractivo para innovar o adoptar tecnología (MGAP, 2011).

Como se mencionó anteriormente existieron diferencias entre el Proyecto Piloto y el PG, diferencias administrativas y diferencias conceptuales en el público a abordar y las actividades a apoyar. De ahí que surgen rediseños del programa, dentro de los límites impuestos por el compromiso adquirido con el organismo financiador. Se intentó salir de la óptica del desarrollo agropecuario, donde se apoya el incremento de la productividad y el producto, a un concepto más amplio donde se intenta abarcar aspectos no solamente productivos, sino que también abarque actividades que puedan cubrir otras necesidades demandadas, por lo que se realizaron apoyos en electrificación rural, caminería, instituciones, entre otras actividades, que se implementaron a través de los Planes de Gestión Institucionales (PGAI), contribuyendo de esa manera a fortalecer el capital social del territorio.

### 2.2.3 Reformulación del Programa Ganadero

Tal como se mencionó anteriormente el PG tuvo una reformulación en el año 2007. Rearte (2011) menciona que cambios en el contexto del país, como la desvalorización del dólar frente al peso, el aumento de los costos de producción y el desarrollo de la agricultura en escala con rentas diferenciales importantes con la ganadería, hacen que el subsidio del PG sea menos atractivo, sobre todo para invertir en tecnología que aumente la productividad. Este nuevo escenario atenta contra el poblamiento y desarrollo territorial, sobre todo de los productores ganaderos familiares; por lo que se revisa y amplía el objetivo general del PG para poder contribuir a cubrir las necesidades básicas de desarrollo y a favorecer el afincamiento de los pequeños productores criadores al territorio.

#### Supuestos básicos iniciales (2005-2007)

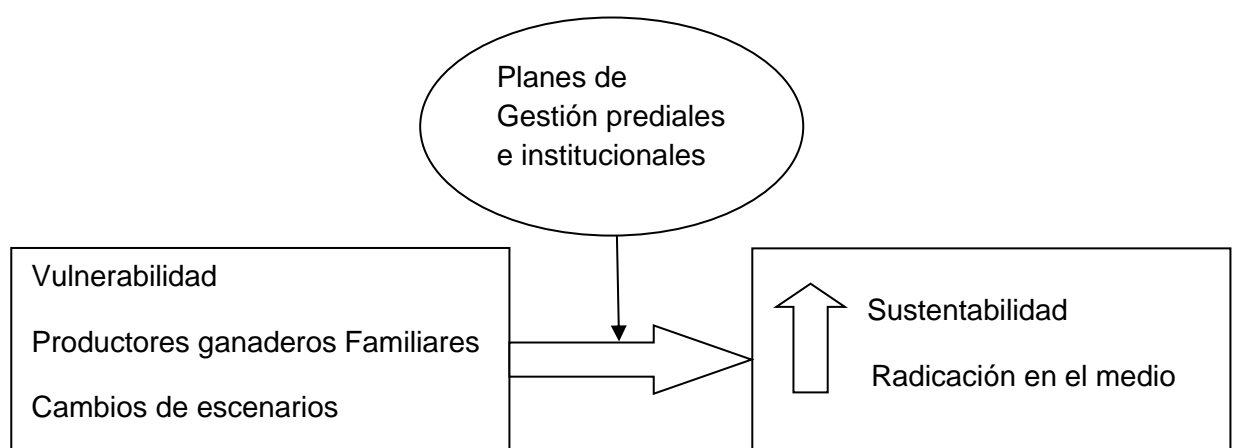


Frente a ese cambio de escenario en el 2007 se pasa de trabajar del supuesto de la falla en la cría en productores medianos y pequeños a trabajar en la vulnerabilidad de los Productores Ganaderos Familiares; donde los planes de gestión predial, son complementados con planes de gestión de acciones institucionales, que son planes asociativos para grupos de al menos 5 productores. Este es un punto fundamental, donde se deja de

trabajar solamente en un sentido productivista, para pasar a incluir otros aspectos, que permitan dar sustentabilidad a las propuestas presentadas y favorezcan la radicación en el medio.

Rearte (2011) señala importantes cambios en el País desde el inicio del PG hasta el 2007, como el avance de la agricultura, la depreciación del dólar frente al peso, el aumento del valor de la tierra, el aumento de los costos y la baja rentabilidad de la cría comparada con otros rubros. Sumado a esto, considerando que la ganadería familiar, no siempre compite en forma equivalente a las empresas, y se desarrolla fuertemente un modelo empresarial de la agricultura, especialmente del cultivo de soja, se concibe como vulnerable a la ganadería familiar, y se enfatiza en dicho estrato poblacional, con el objetivo de aumentar la sustentabilidad y favorecer la radicación en el medio rural. Esta reformulación fue posible gracias a una serie de fortalezas del PG, como el contar con un reglamento operativo adaptable, un marco conceptual claro, un equipo multidisciplinario comprometido con capacidad de lectura de los cambios y una eficiente utilización de los recursos.

### REFORMULACION (2007-2011)



De esta manera el componente I manejó dos tipos de planes, los planes de gestión predial, donde se realizaban acciones intra-prediales, y se pagaba

un subsidio por productividad ganadera; y los planes de gestión con acciones institucionales (PGAI) que fomentan la asociación de productores para fortalecer los aspectos de la producción mediante la adquisición de bienes y servicios utilizados en forma conjunta, haciendo uso de herramientas de mejoramiento en escala y potenciando la figura asociativa de los beneficiarios, volviendo herramientas de baja utilidad en productos de alto rendimiento junto al trabajo en las instituciones locales.

Es interesante destacar que originalmente el componente I del PG no consideraba apoyar emprendimientos fuera del predio, luego del rediseño del PG en la construcción de una visión enfocada más al desarrollo rural, la producción familiar y el componente asociativo transcurrieron un tiempo de aprendizaje en todos los sectores, que si bien fue necesario, le quitó tiempo a la ejecución del Programa; pero que se consolidó en los Planes de Gestión con Acciones Institucionales y en los planes colectivos del componente II.

En un mercado globalizado, donde la competencia no es perfecta, y la producción ganadera familiar no tiene acceso u oportunidades semejantes a productores con mayor escala; sumado esto a la creciente dificultad económica y competitiva del sector frente a otros rubros, la producción ganadera familiar tenía pocas oportunidades para desarrollarse. Sumado a la vulnerabilidad de este estrato analizada anteriormente, la dirección del PG intentó a través de planes institucionales considerar otros aspectos, que van más allá de lo productivo; como el fortalecimiento institucional; la creación o consolidación de grupos de productores familiares, y el apoyo a actividades como electrificación rural, escuelas rurales, fuentes de agua potable a caseríos rurales, entre otros.

El PG ha evolucionado, concibiendo la idea de un accionar más enfocado hacia el desarrollo rural, abarcando aspectos no sólo productivos y tecnológicos, sino también aspectos que comprenden la institucionalidad rural, infraestructura territorial y la producción colectiva, entre otros. El

diseño original del PG fue realizado en un contexto de visión neoliberal basado en la libre competencia y el impulso innovador individual, asentado en la eficiencia y eficacia productiva, la innovación y la incorporación tecnológica, es así que los indicadores seleccionados para pagar los subsidios eran el incremento de terneros y/o corderos/ha y el parámetro de eficiencia reproductiva.

Los planes institucionales fomentaron acciones de mejora de la gestión a partir de capacitación, entrenamiento y estrategias asociativas, todas relacionadas a fortalecer las institucionalidades locales; tendientes a crear una nueva forma de relacionamiento y trabajo en el sector ganadero familiar y a reducir el impacto de políticas neoclásicas. Con los PGAs se intenta favorecer la radicación en el medio y atenuar situaciones que han sido identificadas incluso por los propios OH, como por ejemplo el abandono de puestos de trabajo rurales; migración hacia centros urbanizados; desinterés por actividades en la localidad residente; baja pertenencia a gremiales rurales; escasa participación de productores en actividades gremiales, recreativas o sociales; diferencias de oportunidades entre el campo y la ciudad que hacen más vulnerable a la ganadería familiar.

### **2.3 DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES DEL PROGRAMA GANADERO**

Si bien este trabajo está centrado en el análisis del componente I, se realiza una breve descripción de otros componentes (componentes II, III y IV) que tuvo el Programa Ganadero, ya que el componente I será analizado en mayor profundidad.

### **2.3.1 Componente II: Desarrollo de nuevos productos ganaderos**

Este componente realizó apoyos económicos a través de planes de negocios, ofreciendo subsidios a empresas y productores familiares. El subsidio tuvo un máximo de 250 mil dólares para Planes de Negocios cuyo objetivo era acceder a nuevos productos, nuevos procesos o nuevos mercados. También apoyó a productores familiares de forma individual con un subsidio de hasta 4 mil dólares. El subsidio financia hasta el 50% de los costos incrementales derivados de la implementación del Plan de Negocio y se desembolsó contra la verificación del cumplimiento de las metas propuestas.

Los Planes de Negocios, se institucionalizaron para fortalecer la cadena de producción pecuaria mediante la innovación y la articulación. Simultáneamente contribuyeron a la radicación del productor familiar mediante la innovación, diversificación o especialización de su producción.

Los beneficiarios fueron empresas individuales (exceptuando las de actividad exclusiva en fase primaria) o asociaciones de cualquier tipo conformadas por más de una empresa integrante de un mismo o varios eslabones de una cadena pecuaria.

### **2.3.2 Componente III: Capacitación y destreza en salud animal y protección de alimentos**

Las acciones se orientaron a fortalecer las capacidades del conjunto de la población rural, en gestión de la salud animal, el bienestar y manejo responsable de los animales y en la trazabilidad de la cadena cárnica. Se realizaron campañas de sensibilización enfocadas en esas dos áreas de trabajo (salud animal y trazabilidad) desarrollando jornadas de capacitación

a la población rural y acompañando el proceso educativo con materiales de apoyo creados por el PG.

Desde el 2006 al 2007 se realizaron actividades de apoyo a la Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP, donde se contrataron veterinarios para trabajar insertos en la División Sanidad Animal y en la División Laboratorios Veterinarios.

Desde 2007 a 2009 se desarrollaron las campañas de capacitación sobre salud animal y trazabilidad que llegaron a todo el territorio nacional donde, un equipo técnico a través de charlas informativas teórico- prácticas llevó a más de 40.000 personas del medio rural (maestros, estudiantes, productores, técnicos) en más de 2000 jornadas, los conceptos técnicos para mejorar la producción cuidando la salud y cumpliendo con las exigencias técnicas. Se realizaron materiales de apoyo: 24 mil juegos de mesa para escolares rurales, 4 juegos digitales didácticos para Plan Ceibal, 50 mil historietas de trazabilidad, folletos, afiches y cartillas para productores, técnicos y docentes.

Se le asignó al Componente III, llevar adelante el proceso de transferencia de dirección y gerenciamiento del Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG), soporte de importante valor para la trazabilidad del rodeo nacional. Llevar adelante un sistema de gestión de calidad de la identificación individual de los bovinos, con el objetivo de certificar procesos y asegurar la inocuidad alimentaria. En 2010, se coordinaron acciones de capacitación, internalización en el sistema y toma de decisiones en desarrollo de nuevas funcionalidades, que inician el proceso de institucionalización del SNIG. Es importante señalar la importancia que ha tenido la trazabilidad en el Uruguay, y el país se ha diferenciado en su forma de comercializar el ganado bovino tanto dentro del país como fuera de éste.



### **2.3.3 Componente IV: Adecuación, articulación y definición de políticas para el sector ganadero**

El PG a partir de la reformulación, incluyó este componente como un nexo de conexión con la Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA) para vincular el enfoque de trabajo y su política de promoción productiva y social con las otras líneas de políticas a cargo del MGAP. Especialmente trabajó en políticas del sector ganadero de unidades pequeñas y medianas bajo responsabilidad de familias y agrupamiento de productores.

Se han plasmado diferentes acciones como la promoción del sector lechero que desde el 2009 consolidó el trabajo del Instituto Nacional de la Leche (INALE); soluciones financieras y territoriales para vincular grandes proyectos forestales con la ganadería que se consolidaron en Planes Agrosilvopastoriles del PG; y se generaron acuerdos de trabajo entre diferentes Direcciones del MGAP como Dirección Forestal, DGDR y Facultad de Agronomía de la Udelar (Universidad de la República).

El trabajo realizado en relación a políticas globales se resume en acciones como:

- Fortalecer las capacidades y medios técnicos para realizar las funciones de programación en OPYPA.
- Fortalecer los medios técnicos para realizar diversas tareas dentro de la DGDR.
- Establecer un intercambio con instituciones públicas y privadas con el fin de obtener información que sirva como base para la elaboración de políticas agropecuarias.

## **2.4 COMPONENTE I: MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD E INGRESO DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES GANADEROS CRIADORES**

El componente I recibía propuestas llamadas planes de gestión. Estos planes fueron realizados por OH del PG que son instituciones o consultoras que con un grupo de técnicos privados (no debía existir participación estatal), se han presentado, han concursado y han sido aprobados como operadores. Estos debían ser personas jurídicas con radicación dentro del área geográfica donde aspiraba a desarrollar su actividad y con antecedentes de trabajo en el medio agropecuario. Tenían a su cargo la identificación de productores interesados, la evaluación inicial de las propuestas, así como el monitoreo y verificación del cumplimiento de metas. Como contrapartida de dichas actividades, el OH recibía honorarios y un 10% del subsidio recibido por el productor.

El Componente I del Programa Ganadero apoyó económicamente a través de planes de gestión, subsidiando hasta el 50% del presupuesto total de la propuesta por la realización de un plan de gestión. Los planes de gestión ejecutados, reciben un subsidio total de hasta 3.600 dólares para acciones en la unidad de producción (Planes de gestión predial) y hasta 400 dólares por productor para acciones institucionales y/o colectivas (PGAI).

Las unidades de producción no podían ser mayores de 1250 ha CONEAT 100 y no eran elegibles las sociedades anónimas con acciones al portador. Al productor se le desembolsa el dinero siempre y cuando alcance las metas proyectadas en el plan de gestión y se le abona el 50% de los costos del plan.

### **2.4.1 Planes de gestión predial**

Los planes de gestión individual establecieron actividades para facilitar la adopción de medidas de manejo e inversiones que mejoraran la producción y el ingreso de los productores ganaderos criadores. Incluyeron acciones en las unidades de producción en las que se destacaron: adopción de tecnologías asociadas al mejor manejo de las categorías de animales dedicados a los procesos reproductivos; fomento a la mejora de la base forrajera, en base a siembras e infraestructura que permita su manejo y; asistencia técnica con énfasis en la capacitación y buena utilización de las técnicas de producción y organizacional de los productores, su familia y los trabajadores; entre otras acciones.

Los planes de gestión fueron apoyados con subsidios de hasta el 50% de los costos incrementales, y de acuerdo al cumplimiento de las metas descritas en el plan de gestión.

Las metas son el cumplimiento y verificación de realización de actividades que permitan aumentar la productividad en una primera instancia (metas intermedias) y el aumento de la productividad propiamente dicho (metas finales). Los indicadores para medir el aumento de productividad son los terneros o corderos/ha y el PER; en base a verificadores como por ejemplo el stock declarado en DICOSE. El indicador PER proviene del Proyecto Piloto, y se adoptó de Adler y Murgiría (2000) donde se calcula los terneros (o corderos) nacidos / todos los vientres mayores a un año. Este indicador permite no sólo tener en cuenta eficiencia reproductiva, sino también productiva al tener en cuenta la proporción de vacas u ovejas en edad reproductivas que son entoradas o encarneradas.

#### **2.4.1.1 Proceso de presentación y evaluación de planes**

El proceso de presentación y evaluación de los planes de gestión constó de diferentes etapas que se describen a continuación:

**Preinscripción:** los OH enviaban un listado de los productores interesados con variables seleccionadas como el Nombre, Razón social, Cédula de Identidad, Superficie Total, Número de DICOSE, N° vientres al inicio del plan de gestión; para llevar adelante este control, se realizaba el procedimiento “Control de Elegibilidad” de beneficiarios del Componente I.

La Unidad Coordinadora del Programa (UCP) a través del sistema de seguimiento y evaluación de planes, realizaba un primer control de elegibilidad y califica los planes en 4 categorías: Autorizados (Sin problemas); Observados (Ej.: participó en Proyecto Piloto); Excepciones (Ej.: superficie mayor a 1.250 ha, menos de 70 vientres) y No autorizados.

Posteriormente la UCP enviaba recomendaciones al OH que incluían el listado de productores con su calificación, la información de DICOSE y la categoría y comentarios respecto al listado que presentó el OH.

De esta forma la planilla era ingresada al sistema de seguimiento con los datos correspondientes.

**Elaboración y evaluación por el Operador Habilitado:** en función del listado de la UCP el OH elaboraba el Plan de Gestión, en un archivo Excel pre armado por el PG para tal fin, que era enviado junto al croquis de la explotación, adjuntando además documentación necesaria (Copias de declaración jurada de DICOSE, contratos arrendamiento, poderes, etc.).

**Evaluación de los Planes de Gestión:** la evaluación de los planes de gestión tuvo al menos 3 actores involucrados con roles diferentes en la evaluación, los OH, los auditores y la UCP.

Los OH realizaban la primera evaluación con los criterios básicos del reglamento operativo, que fueron expresados y analizados en diferentes talleres. Al tener una alta limitación (juez y parte en una proporción importante) tenían que concentrarse en la evaluación de los aspectos objetivos surgidos de los instrumentos disponibles.

Los auditores, eran técnicos privados contratados para realizar auditorías, a través de la auditoría de evaluación controlan aspectos sobre elegibilidad, el proceso de evaluación, y el punto de partida de los planes de gestión.

La UCP constaba de un grupo de técnicos del PG que en la evaluación se encargaban de diferentes procedimientos como autorizar la preinscripción controlando variables básicas de elegibilidad (verificar que los productores cumplieran con los requisitos previstos); controlar las formalidades y chequeo de indicadores de cálculo automático una vez presentados los planes formalmente; calificar los Planes de Gestión en Aprobados, Rechazados o No elegibles, entre otras actividades.

Si bien se utilizó variada y diversa información para la evaluación de las propuestas, el procedimiento básico utilizó 5 instrumentos como el formulario: Planilla Plan de Gestión, en archivo Excel que consta de 6 hojas activas; Planilla de Evaluación del Plan de Gestión; Declaración Jurada DICOSE; Informe del Supervisor: visita a productores y OH; y Mapas y datos CONEAT (ubicación y mapas temáticos asociados). Era obligatoria la presentación del croquis del predio junto al plan de gestión, por parte del OH. Además de los mencionados instrumentos, se realizaban entrevistas a OH, actores locales e instituciones de la zona para recabar información sobre antecedentes del productor y técnico formulador.

El sistema de seguimiento de la UCP recibía el archivo “Plan de Gestión” y el croquis, controlaba la preinscripción, la documentación y realizaba una evaluación primaria (condicionada a la visita de auditor o supervisor al establecimiento).

Los criterios de evaluación incluidos en el Reglamento Operativo consideraban 6 puntos importantes, como el carácter innovador, con cambios en los esquemas de gestión productiva respecto a si mismo; la consistencia y calidad de la propuesta donde se estudiaba la viabilidad técnica y resultado económico incremental positivo y el estudio de las actividades, los costos e indicadores financieros (VPN y TIR); el Valor

Presente Neto/Subsidio Asignado donde se verificaba la prioridad proporcional al indicador; el potencial de difusión y adopción; el desarrollo institucional basados en vínculos entre productores o con organizaciones propuestas en el PG, y la factibilidad socio-ambiental; estimulando planes de gestión que reúnan condiciones para mantener la sostenibilidad socio-ambiental. En función de los costos y el incremento productivo (medido en PER y terneros/hay/o corderos/ha) se asignaba el subsidio.

**Firma de contrato:** los productores con el plan aprobado firmaban un contrato donde se comprometían a realizar las actividades del plan y llegar a las metas planteadas.

**Ejecución del Plan:** después de firmar el contrato se comenzaba la ejecución del plan de gestión. Durante la ejecución del plan el OH realizaba el informe de metas intermedias y al final del plan el informe de metas finales. Los planes durante su ejecución eran controlados por el OH, pero también recibían visitas de supervisores del PG y/o auditorías de técnicos externos al PG contratados a esos fines (auditores). Los planes, por diversas razones podían ser discontinuados, por el productor, por el OH o por el PG. A su vez si un productor con plan aprobado firmaba contrato pero no comenzaba las actividades, y esto era debidamente informado a la UCP, el plan se daba de baja y se clasificaba como no iniciado.

El PG realizó 4 llamados a presentación de planes de gestión prediales, donde los OH seleccionaban los productores, realizaban el plan; y en caso de ser aprobado ese plan, también realizaban el seguimiento del mismo. Se realizó un único llamado a Planes de gestión de acciones institucionales que se mantuvo abierto desde 2007 hasta 2009.

El perfil del OH definió en gran medida su operatoria ya que los objetivos que tuvo al incorporarse al PG dependen precisamente de dicho perfil. Los OH provenientes de consultoría y empresas comerciales visualizan al productor como un cliente puntal que en el mejor de los casos seguirá ligado

a su empresa o consultoría como un cliente particular. Los OH provenientes de cooperativa y sociedades de fomento rural (SFR) ven al productor como miembro de una comunidad o de un grupo de productores asociados a la entidad que representan (Olascuaga *et al.*, 2008). Esta diferencia es fundamental en el caso del PG ya que, las posibilidades de impacto productivo a nivel nacional son mínimas si el aumento de productividad se limita a los productores incorporados al PG. Es fundamental que el PG tenga un efecto residual y multiplicador sobre el resto de los productores que no ingresaron al PG, y en este cometido la participación grupal es fundamental. Este rol lo cumplen en consecuencia con mayor eficacia los OH de cooperativas o SFR.

Los planes de gestión constituyeron acciones para facilitar la adopción de medidas de manejo, conocimiento, capacidades e inversiones para mejorar la producción y el ingreso de los productores ganaderos criadores. Esto fue complementado con acciones institucionales (PGAI) en las que se fomentó la asociación de productores para fortalecer aspectos de la producción mediante la adquisición de bienes y servicios utilizados en forma conjunta. Se alcanzó una mejora en la escala y se potenció la figura asociativa se los beneficiarios junto al trabajo en las instituciones locales.

#### **2.4.2 Planes de gestión con acciones institucionales (PGAls)**

Los PGAls surgen en el año 2007, con el objetivo de atender necesidades de los productores que no era posible atender con los planes individuales. Estos últimos estaban básicamente orientados al aumento de su productividad. Los planes PGAls fueron la primera aproximación a trabajar necesidades de los productores ganaderos que se podían resolver mejor desde lo colectivo. Se trabajó en grupos de productores (5 o más integrantes), y en algunos casos grupos de productores en el marco de sus instituciones de base.

En general fueron planes que buscaban fomentar acciones tendientes a desarrollar estrategias asociativas. Eran ejes de trabajo de estos planes la identificación de necesidades colectivas, la construcción de propuestas que incluyeron en general capacitación, entrenamiento, estrategias asociativas, y apoyos para el desarrollo de la institucionalidad local. Estuvieron vigentes hasta abril del año 2009 cuando los aspectos colectivos asociativos y de fortalecimiento institucional se canalizaron a través de los planes de negocios ganaderos familiares (Componente II del PG).

Los planes PGAls tenían metas colectivas, alcanzables a través de actividades grupales; así como actividades orientadas a construir o fortalecer estructuras institucionales que sirvieran de apoyo para el logro de las metas propuestas.

Se debe recordar que la concepción original del PG estaba destinada a un proyecto de orden individual, teniendo como único objetivo mejorar los indicadores productivos de la cría de los establecimientos ganaderos. Por lo tanto estaba concebido a una premisa típicamente productivista que derivaba del concepto generado durante muchos años de generar primero el crecimiento para luego generar desarrollo. Posteriormente el PG transita hacia una modalidad de planes colectivos, donde el objetivo trasciende las acciones productivas individuales y se centra en las siguientes demandas y objetivos:

Económico – productivos, a través de asociaciones para mejorar la articulación en la cadena, los precios alcanzados en la compra de insumos y venta de productos, la formación de fondos rotatorios, etc.

Sociales, a través de la conformación de grupos que permitan abordar colectivamente los problemas comunes de los productores en tanto población rural, accesibilidad y servicios (caminería, electrificación, educación, etc.).



Ambientales, vinculados a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales de base por la vía de levantar restricciones estructurales de tamaño y tenencia, por ejemplo campos colectivos, bancos de ración, capacitación colectiva para un uso más sustentable del suelo, aprovechamiento de recursos genéticos locales, etc.

En este tipo de planes se apoyaba con un subsidio de hasta U\$S 400 por productor participante del PGAI, siempre y cuando no supere el 50% de los costos incrementales previstos; el pago se realizaba a un productor del grupo que oficiaba como representante de cobro. Para su designación se exigía una certificación notarial que se confeccionaba en base a una pauta ofrecida por el PG.

Dado su carácter de primera aproximación a un formato de planes colectivos se buscó, ex profeso, captar la mayor diversidad posible de inquietudes y propuestas en este sentido.

Además de los logros específicos de cada uno de ellos, estos planes significaron un importante aporte para ajustar metodología que de hecho desembocó en los posteriores llamados del Componente II del PG, a Planes de Negocios Ganaderos Familiares y Planes de Negocios Familiares Ovinos, todos con una modalidad de trabajo grupal.

Participaron en todo el País en los PGAI 755 productores, teniendo en cuenta que un productor puede participar en más de un PGAI, hasta cobrar un máximo U\$S 4.000 (y por lo tanto aportar también por lo menos U\$S 4.000). También una misma persona podía realizar un plan de gestión individual y participar en uno o más PGAI, con un máximo de financiamiento de U\$S 4.000 por productor.

#### **2.4.2.1 Caracterización de los PGAI finalizados**

Los datos que se presentarán son de planes finalizados; no se analizarán datos de planes discontinuados, no aprobados y no iniciados.

Se presentaron 260 planes de gestión con acciones institucionales de los cuales finalizaron un total de 252 planes en todo el país, que de acuerdo a las propuestas presentadas, los planes se analizaron clasificándolos en 7 categorías: i) Planes donde la acción se centra en asistencia técnica, ii) Planes donde la acción se centra en la compra de insumos y contratación de servicios, iii) Planes donde la acción se centra en acciones sanitarias animal, iv) Planes donde se realizan obras de caminería, v) Planes de electrificación rural, vi) Planes de apoyo institucional, vii) Planes especiales con temáticas específicas pero muy importantes desde la perspectiva del desarrollo local. Entendiéndose que las primeras 3 clasificaciones estarían enmarcadas en actividades de desarrollo agropecuario y las ultimas en actividades de desarrollo rural. Los planes especiales corresponden a 98 planes articulados entre sí.

Planes discontinuados y no iniciados:

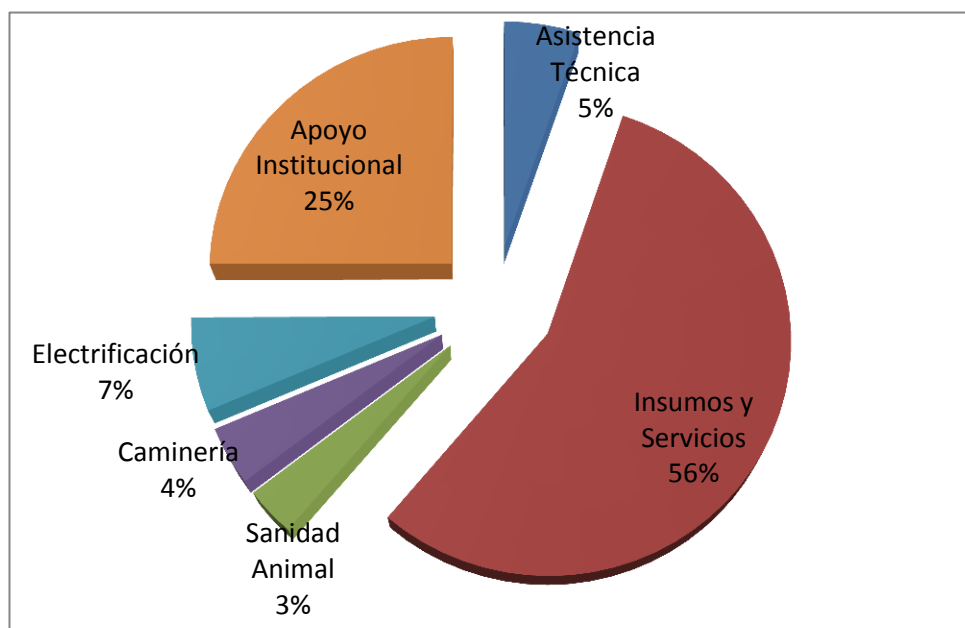
Se discontinuaron 5 planes que involucraron a 103 beneficiarios, realizados con el fin de compra de ración en la sequía 2008, en los departamentos de Durazno, Río Negro, Paysandú y Treinta y Tres. La fragilidad en la formulación, generalmente realizada de forma unilateral por el técnico sin consultar a los beneficiarios y la falta de seguimiento de los proyectos, fueron las razones para su discontinuación. No iniciaron 3 planes.

#### **2.4.2.2 Planes Institucionales más frecuentes**

Para presentar los planes más frecuentes, se toman en cuenta 154 planes finalizados, no se considerarán los planes articulados entre sí por la dificultad de clasificarlos, por repetir beneficiarios e instituciones, y por no ser representativos en todo el país. Se analizarán distintos aspectos de éstos como la cantidad de productores involucrados según la temática de los planes, los temas que abarcaron dichos planes, y el porcentaje de cumplimiento de metas según los mismos.

Con respecto a la cantidad de productores involucrados según temática de los planes, estos se ilustran en el siguiente gráfico:

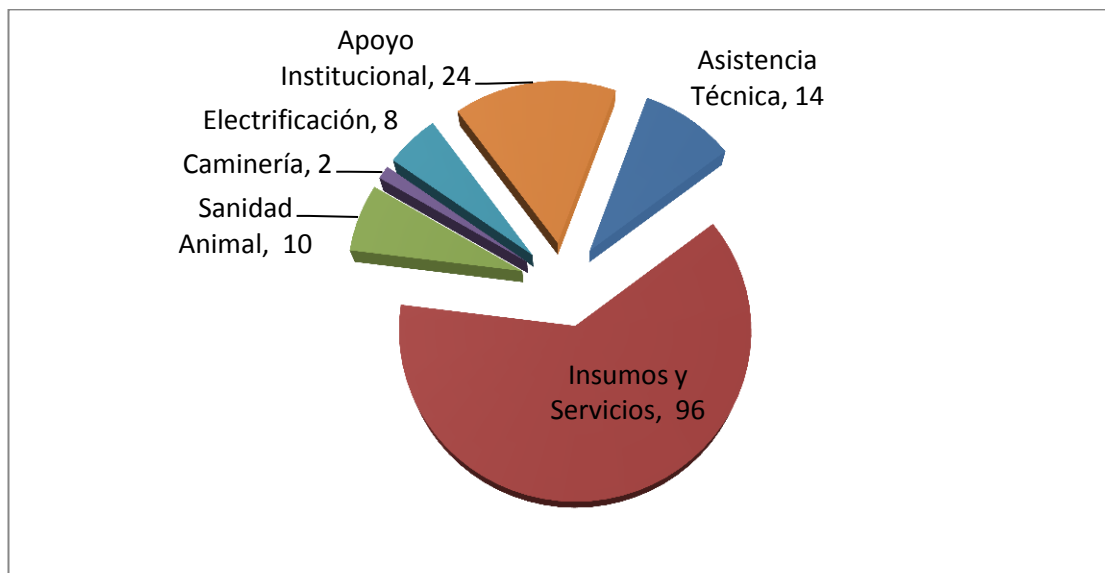
Gráfico 1. Porcentaje de productores según temática de los PGAI.



Si bien participaron 755 beneficiarios, al existir beneficiarios que participaron en más de un PGAI, se registraron 2.053 beneficios; que están distribuidos según la temática de los planes donde un 56% de los productores realizaron planes para compra de insumos y contratación de servicios, estrategia para superar limitante de escala y acceder a dichos insumos y servicios. Un 25% de los productores utilizaron esta herramienta para fortalecer las instituciones que integran, mientras que el resto de los productores abordaron problemas específicos. Un 7% en electrificación, un 5% en asistencia técnica; un 4% en caminería rural; y un 3% en acciones de sanidad animal.

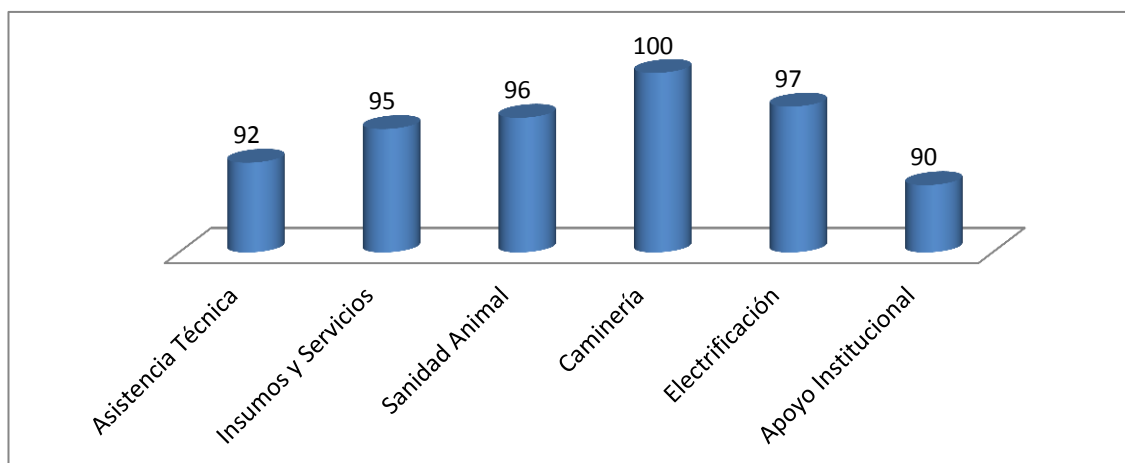
Analizando los temas de los PGAI en el país, del total de planes: 96 se basaron en compra de insumos y servicios, 24 en apoyo institucional, 14 en asistencia técnica, 10 en sanidad animal, 8 en electrificación y 2 en caminería.

Gráfico 2. Cantidad de PGAI presentados según temática.



La estrategia de asociación para el acceso a insumos y servicios, mostró una gran demanda y aceptación; debe recordarse que los PGAI fueron un instrumento de gran utilidad en la sequía de 2009 -2010, donde pequeños productores se asociaban para formular un plan y acceder a volúmenes importante de alimento para sus animales.

Gráfico 3. Porcentaje de cumplimiento de metas de los PGAI según la temática.



Independientemente de la temática, el cumplimiento de metas fue satisfactorio.

### **3. METODOLOGÍA**

Diversas metodologías se han utilizado para evaluar programas de desarrollo, para analizar los procesos tecnológicos de adopción de tecnología y para estudiar la dinámica de la ganadería; desde métodos estrictamente cualitativos hasta solamente cuantitativos, y diferentes combinaciones de éstos. La elección metodológica que utilizan distintos autores para evaluar programas de desarrollo, no son unánimes, dan prioridad a diferentes aspectos a tener en cuenta; por lo que no hay consenso general sobre qué metodología debería utilizarse para evaluar planes de desarrollo rural.

Lo que se busca de esta evaluación es detectar qué impacto tuvo el componente I del PG en Durazno, utilizando la investigación evaluativa como método, y las técnicas de recolección de datos son el análisis documental de los planes de gestión y la entrevista semiestructurada a productores beneficiarios, operadores habilitados y funcionarios del PG. Disponiendo la información obtenida a partir de las 2 técnicas, combinando sus ventajas y así aumentar la riqueza de la información.

La investigación evaluativa se utiliza para evaluar el impacto mediante dispositivos adecuadamente planificados. Se utiliza un enfoque mixto, donde se analizan por un lado documentos (encuestas insertas en todos los planes de gestión presentados y declaraciones juradas de DICOSE de productores con planes finalizados) y por otro se realizan entrevistas a técnicos y productores.

Con el análisis documental se busca examinar el alcance de los resultados de los planes de gestión, en cuanto a productividad en Durazno, para lo que el PG cuenta con línea de base a nivel nacional y sus resultados esperados descritos en su marco lógico, también a nivel nacional. En este caso se trabaja sólo en el departamento de Durazno, para lo que no existe discriminación entre departamentos sobre los resultados esperados en el

marco lógico; pero se evalúa si los planes de gestión contribuyeron a aumentar la productividad de los productores beneficiarios. Se utiliza entonces un enfoque cuantitativo para realizar el análisis de los indicadores productivos y su evolución con la realización del plan de gestión, evaluando la eficacia a través de las diferencias entre los indicadores antes de empezar el plan y al terminar el plan. Se consideran la diferencia en el porcentaje de destete, la diferencia en el PER vacuno, la diferencia en los terneros/ha, la diferencia en el porcentaje de señalada, la diferencia del PER ovino y la diferencia de los corderos/ha de la totalidad de productores que finalizaron los planes. A su vez estas diferencias pre y post plan de gestión se agrupan por estrato de superficie, para evaluar si se destaca algún estrato sobre otro. Asimismo se comparan los indicadores de los productores al finalizar el plan de gestión con los mismos indicadores a nivel nacional.

Además de esta evaluación se espera generar mayor conocimiento sobre aspectos cualitativos de los planes, resultados que los planes generaron y que no estuvieron contemplados en el diseño original del Programa; para que, si se entiende que contribuyen al desarrollo, sean tenidos en cuenta en el diseño de futuros planes. Por lo que se pretende también evaluar los impactos sociales, personales, familiares, institucionales, de infraestructura y servicios territoriales, entre otros. Para esto se realizan entrevistas semiestructuradas para examinar opiniones de los entrevistados y descubrir factores inesperados. Con esta evaluación cualitativa se pretende incorporar a la investigación apreciaciones valorativas destacadas, registrar matices y captar rangos de relatividad de opiniones que el análisis cuantitativo de los resultados productivos no detecta. “El éxito de una entrevista cualitativa radica, en buena medida, en su capacidad para generar conocimientos complejos y profundos sobre una problemática en particular o sobre grupos de población específicos” (Vela Peón, 2001).

El impacto es valorado a través de una investigación evaluativa para establecer hasta qué punto los objetivos propuestos por el programa han

sido actualmente alcanzados, mediante los planes definidos para tal fin, y determinar otros valores generados por la aplicación de los planes, que no fueron previstos; cuya intención se dirige a evaluar el Programa Ganadero en Durazno y generar conocimiento para futuras implementaciones de intervención en el medio rural.

Se debe tener en cuenta, que en esta investigación se trabaja con planes de gestión que integran un componente de un Programa de Desarrollo; y no con la totalidad del Programa.

La evaluación que se realiza en este trabajo, es sobre el impacto en la población objetivo (productores ganaderos criadores pequeños y medianos), impacto sobre la aplicación de los planes en sus predios, el impacto en el ingreso de los productores, los vínculos generados, sus cambios en la manera de trabajar entre otros aspectos. No se realiza una evaluación del alcance del programa dentro del MGAP, ni el impacto en sus funcionarios.

### **3.1 EVALUACIÓN DE IMPACTO**

Existen diferentes criterios y conceptos en lo que refiere a la evaluación de impacto; algunos autores consideran la evaluación de impacto en un sentido extenso, como una evaluación amplia donde ésta incluye diversas dimensiones (por ejemplo a la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, entre otras); otros autores consideran la evaluación de impacto junto a otras dimensiones para evaluar proyectos, en el mismo nivel; mientras que para otros autores la evaluación de impacto es sólo un ítem dentro de una dimensión (la evaluación de impacto es incluida dentro de la dimensión de eficacia por ejemplo) en la evaluación de proyectos.

La evaluación de impacto puede definirse como el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la identificación, análisis, explicación,

pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de todas las actividades proyectadas así como de sus modificaciones a la luz de sus objetivos y en su contexto, como consecuencia de la aplicación del proyecto que se evalúa (definición modificada por el autor de este trabajo a partir de Castro y Chaves, 1994 y de Villarraga, 1998). Aquí la evaluación de impacto tiene una concepción amplia e incluye diferentes dimensiones.

Otros autores como Cañete y Salazar (2003) definen a la evaluación de impacto junto a la evaluación de otros 4 criterios, como la pertinencia, eficacia, eficiencia y la sostenibilidad; o sea en el mismo nivel que éstas dimensiones.

A su vez Guanzioli *et al.* (2007) colocan al impacto dentro de la dimensión de la eficacia; donde para evaluar proyectos de cooperación técnica utilizan la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad como parámetros básicos en la evaluación.

La evaluación de impacto que se realiza es entendida como el conocer qué ha pasado en los predios donde se realizaron planes de gestión prediales, cómo esto predios integraron a su gestión las actividades planeadas, cómo incorporaron las tecnologías, qué resultados productivos han obtenido, y si fueron capaces de mantener esos resultados a lo largo del tiempo.

Esta propuesta de evaluación, si bien mantiene la lógica de comparación entre situación de partida y situación alcanzada, se caracteriza por su intención de superar el enfoque unicausal de explicación de los cambios producidos y distinguir entre lo que el proyecto se propuso hacer y lo que realmente ocurrió (Mantilla, 2003).

Por otra parte también se intenta identificar los logros y carencias de la implementación de las actividades evaluadas, y su correspondencia con las metas alcanzadas; con vistas a generar recomendaciones para futuros proyectos que se implementen desde la órbita pública o privada hacia pequeños y medianos productores ganaderos criadores.



A su vez, aparte de los resultados productivos, se mencionan externalidades que pudieron haber generado los planes de gestión, que no estaban contempladas en las metas o proyectadas en el plan, pero que se identificaron como positivas, con el objetivo de poder potenciar estas externalidades en el diseño de futuros proyectos; por lo que esta investigación evaluativa busca no sólo determinar la evaluación de impacto productivo, sino también impactos indirectos.

Aquí la evaluación de impacto se entiende como una evaluación amplia que abarca tres dimensiones: pertinencia, eficacia (o efectividad) y sostenibilidad. No se incluye a la eficiencia (análisis de los resultados obtenidos con los recursos utilizados) por la dificultad de analizar comparativa y objetivamente los recursos utilizados en los diferentes planes para alcanzar los resultados obtenidos.

### **3.1.1 Indicadores de pertinencia**

Entendemos aquí a la pertinencia como el análisis de si los objetivos y resultados son adecuados, ajustados y congruentes con los problemas o necesidades existentes y las prioridades de los beneficiarios. Para evaluar esta dimensión se incluyeron diversos indicadores, como la focalización del PG, analizando si los productores que presentaron un plan de gestión ya participaban de otros proyectos o programas similares, o si el PG atendió productores que realmente necesitaban de su apoyo, evaluando la existencia de demanda real o potencial para la realización de un llamado a planes de gestión. En esta dimensión también se rescata la percepción sobre la disponibilidad de técnicos en territorio para formular planes, ejecutar y dar seguimiento a estos, si los técnicos eran suficientes y contaban con las capacidades para formular planes, y a su vez si los productores accedían fácilmente a técnicos de OH.

Para intentar responder en qué grado los planes y sus acciones fueron relevante para los productores y éstas respondieron a sus necesidades, se indaga sobre la satisfacción de los productores con el plan, la utilidad y aplicabilidad de éste, y si han mejorado las capacidades de los beneficiarios al desarrollar un plan. Otro indicador que evalúa la pertinencia en este trabajo refiere a las formas de incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas y la relevancia de dicha demanda, donde básicamente se busca saber el grado de participación de la población objetivo en la elaboración de la propuesta y la opinión sobre el grado de cofinanciación que tenían los planes.

Por otro lado también se examina la medida en que los planes consideran la incorporación y vínculos con los mercados, ya que es tan importante mejorar la productividad como la comercialización de los productos en la cadena ganadera, para lograr una mejora sustancial del ingreso. Asimismo analizando la pertinencia se releva la existencia y disponibilidad del sistema de seguimiento y evaluación de las acciones del PG, y la percepción de éste por técnicos y productores. Dentro de esta dimensión se considera la capacidad del beneficiario para decidir y definir prioridades, si las actividades planteadas fueron coherentes para alcanzar las metas fijadas, si éstas eran claras, alcanzables y respondían a sus necesidades.

La evaluación de la pertinencia culmina con el estudio de la congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados, y entre los objetivos del productor y los objetivos del PG.

### **3.1.2 Indicadores de eficacia o efectividad**

Se entiende a la eficacia (o efectividad, ya que en este trabajo son sinónimos) como el grado o magnitud en que los objetivos son alcanzados a través de la ejecución de los planes de gestión, y por lo tanto se logran los efectos buscados en la población objetivo. La eficacia es evaluada

primariamente a través del cumplimiento de metas planteadas y de un estudio cuantitativo de los indicadores productivos de los planes, su evolución y su comparación a nivel nacional. Esta evaluación es complementada con un estudio cualitativo donde a través de las entrevistas se intenta identificar logros no previstos en el diseño del PG, relevando las capacidades de los diferentes actores, el nivel de formación de los extensionistas, sus estrategias de educación continua y la experiencia en el área.

Igualmente se tiene en cuenta para evaluar la eficacia el grado de dedicación a los planes y la composición disciplinar (sociales, económicas-administrativas y biológico-productivas) de los equipos extensionistas (OH) asumiendo que la mayor interdisciplinariedad dará mayor calidad a las acciones. A su vez se determinan los vínculos activos con otras organizaciones o instituciones locales, intentando caracterizar las acciones más importantes llevadas a cabo con éstas.

Otro indicador de eficacia refiere al enfoque de extensión utilizado, y para ello se describe el procedimiento de extensión y metodología utilizada en la elaboración y seguimiento de planes, tanto en la ejecución de las actividades, en el alcance de sus metas como en la generación y desarrollo de capacidades y beneficios a nivel territorial. Además se considera la opinión sobre la remuneración al técnico y plazos, entendiendo que el grado de alcance de los objetivos, se relaciona, entre otras cosas, con la remuneración económica, las diferentes ofertas laborales del técnico y el grado de dedicación de éste al plan.

### **3.1.3 Indicadores de sostenibilidad**

La sostenibilidad es entendida como el grado en que los resultados capitalizados y los aprendizajes adquiridos con los planes se mantienen

luego de la finalización del PG. En este sentido se releva la estabilidad de los servicios, donde se indaga acerca de si se continúan realizando las prácticas adoptadas en el plan de gestión, si continúan los vínculos de productores con OH o sus técnicos, si existe después de finalizado el PG mayor adhesión de técnicos a trabajar en extensión junto al MGAP y las oportunidades laborales de técnicos extensionistas en el territorio.

Otro aspecto que se considera para evaluar la sostenibilidad refiere a la difusión de las prácticas y capacidades incorporadas por parte de los productores, entendiendo que la difusión de éstas puede tener un efecto multiplicador a nivel local, y continuando y potenciando las medidas implementadas en los planes.

Por otro lado también, para determinar en qué medida la obtención y asignación de recursos aseguraron la realización de las acciones en el tiempo, se examinan las capacidades de infraestructura dura y blanda con la que cuentan los OH, técnicos y el MGAP para el seguimiento o implementación de futuros planes.

Por último se intenta recabar información sobre el aprendizaje institucional, relevando si se generaron lecciones aprendidas y se están utilizando para el diseño de nuevos programas, y si la imagen del MGAP es mejor que antes para estimular que productores y técnicos privados se adhieran a planes o utilicen los servicios de éste.

Para la evaluación del impacto se desarrolla un sistema que indica las 3 dimensiones (pertinencia, eficacia y sostenibilidad) con sus correspondientes indicadores, y los instrumentos y actores de la investigación evaluativa.

Para el desarrollo del siguiente cuadro el autor ha utilizado, además de su experiencia previa, la revisión de materiales como *Strengthening agricultural extension systems: Procedures for assesing, transforming, and evaluating extension systems* (World Bank) de Swanson y Rajalahti (2010), *Guide to evaluating rural extension* de Christoplos *et al.* (2012) pertenecientes al Foro

Global para los Servicios de Asesoría Rural y aportes de la División de Desarrollo Rural y Recursos Naturales del BID, el informe final de De Hegedüs (2013).

Cuadro 1. Indicadores, instrumentos y actores para evaluar el impacto en 3 dimensiones.

Dimensión	Indicadores	Instrumento	Actores
<b>Pertinencia</b>	Focalización del PG	Análisis documental de la caracterización de los productores	Productores Beneficiarios  Técnicos de OH Técnicos del PG
	Satisfacción con el plan		
	Disponibilidad de técnicos en territorio para formular planes y dar seguimiento		
	Formas de incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas.	Entrevistas	
	Incorporación a los mercados		
	Sistema de seguimiento y evaluación	Análisis de diseño del PG	
	Congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados y entre los objetivos del productor y los objetivos del PG		

<b>Efectividad (eficacia)</b>	Cumplimiento de las metas planteadas	Análisis documental de los resultados productivos	Productores Beneficiarios  Técnicos de OH  Técnicos del PG
	Generación de otros logros no previstos en el Programa	Entrevistas  Análisis de diseño del PG  Documentos  Análisis de resultados PGAs	
	Nivel de formación de los extensionistas, capacitación y educación continua		
	Grado de dedicación de los técnicos de OH al PG		
	Composición disciplinar de los equipos extensionistas		
	Vínculos activos con otras organizaciones		
	Enfoque(s) o metodologías de extensión o asistencia técnica utilizadas		
	Remuneración al técnico y plazos		
	Estabilidad de los servicios		
Difusión de las prácticas y capacidades incorporadas	Análisis de diseño del PG		

	Capacidades de infraestructura	Documentos	OH
	Aprendizaje institucional		Técnicos del PG

Además al cuadro mencionado se le anexaron, las interrogantes claves realizadas a priori de la investigación evaluativa y las posibles preguntas de la pauta de entrevista semiestructurada que podrían responder dichas interrogantes; el mencionado cuadro se presenta en anexo por razones de espacio ( Anexo 5).

### 3.2 INVESTIGACIÓN EVALUATIVA

Como se mencionó anteriormente la evaluación del PG se realiza desde la perspectiva cuali y cuantitativa, ya que la investigación evaluativa intenta buscar las compatibilidades y la complementariedad entre las dos perspectivas.

Si bien existen diversas definiciones, la investigación evaluativa puede definirse como la investigación cuyo objeto de estudio son los procesos de evaluación, donde al marco metodológico lo compone el enfoque investigador y los modelos de análisis, en definitiva, las estrategias de investigación construidas y aplicadas, con finalidad evaluativa. Hay autores que consideran que el término más adecuado sería investigación sobre evaluación más que investigación evaluativa (Bustelo M, 1999).

La evaluación es aplicada teniendo en cuenta los métodos de la investigación social, que a su vez son válidos para los diferentes tipos de investigación ya que su fundamento es el método científico; así que al planear una evaluación hay que elaborar un diseño que nos indique el objeto

a evaluar, su valoración y análisis de la información. Lo que distingue la investigación evaluativa de otros procesos investigativos no es el método ni materia de estudio, sino su intencionalidad, es decir, el objetivo con el cual se lleva a cabo; es un proceso y a la vez un producto.

Durante los primeros años del desarrollo de la disciplina de la evaluación de programas, se concebía a ésta como un tipo de investigación de carácter aplicado y que debía guiarse por los estándares de la misma, lo que se conocía como investigación evaluativa, sin embargo existen autores que marcan diferencias entre la investigación y la evaluación, como conceptos diferentes, ya que la finalidad y la naturaleza de la actividad es diferente (la evaluación es una actividad aplicada mientras que la investigación es básica, pudiendo ser aplicada) (Bustelo, 1999).

La evaluación existe para facilitar la toma de decisiones inteligentes, pero estimar la eficacia de un programa es algo más que la medición de sus efectos. No basta con detectar efectos, hay que precisar su tamaño. La investigación evaluativa, entonces, es un tipo especial de investigación social en relación con los programas, planes e instituciones sociales y con la toma de decisiones. En este contexto, es lógico, definir al evaluador como un agente del cambio (Escudero Escorza, 2005).

La investigación evaluativa se sustenta en un paradigma pragmático, denominado así por Fishman (Escudero Escorza, 2005) híbrido entre el experimental y el hermenéutico, donde se fundamenta epistemológicamente en el construccionismo social; la ideografía es el modo básico de investigación, la finalidad es la solución de problemas concretos, se investiga en condiciones naturales con metodología cuanti y cualitativa, usando grandes volúmenes de datos, y siendo la observación la principal fuente de conocimiento; se busca la mejora de los programas sociales y se informa al tomador de decisiones sobre programas y prácticas.



Berk y Rossi (1990) señalan al menos tres conceptos claves en la investigación evaluativa, esto es, el espacio político que enmarca el dominio de las decisiones; los implicados (stakeholders), responsables políticos, participantes, responsables administrativos, etc.; y la eficacia de los programas, con sus múltiples perspectivas de análisis, tanto interna como externa.

Una de las fortalezas de la investigación evaluativa es que ésta se puede realizar en forma paralela a la ejecución de un programa e ir introduciendo cambios, a diferencia de la evaluación clásica que se realiza una vez terminado el programa (Tejedor, 2000).

La investigación evaluativa tiene características peculiares, como el considerar que los juicios de valor acompañan al desarrollo de todo el programa, desde la selección del problema a estudio hasta en la aplicación de metodologías concretas; a su vez resulta difícil (a veces inadecuado) formular hipótesis precisas; la replicación es prácticamente imposible dadas las características casi irrepetibles de la ejecución de un programa de intervención; la recogida de datos está condicionada por la viabilidad del proceso; existen multitud de variables relevantes sólo son susceptibles de un control superficial limitándose por tanto la utilización de diseños de carácter más experimental y a su vez las decisiones importantes en relación con la paralización, sustitución o repetición del programa no son competencia del evaluador (De la Orden, 1985).

La investigación cualitativa atiende a estudios en profundidad, tomando muestras relativamente pequeñas. Además la muestra en el caso de la evaluación del PG es seleccionada al azar, sino de manera determinística, teniendo en cuenta que la lógica y el poder del muestreo determinístico descansa en seleccionar casos ricos en información para su estudio en profundidad, de los cuales se puede aprender sobre una gran diversidad de aspectos en un tema de especial importancia (Martínez Mediano, 1996).

La investigación evaluativa es un tipo especial de investigación aplicada cuya meta, a diferencia de la investigación básica, no es principalmente el descubrimiento del conocimiento. La importancia y su objetivo radica en la utilidad, la investigación evaluativa debe proporcionar información para la planificación de un programa, su realización y su desarrollo. La investigación evaluativa asume también las particulares características de la investigación aplicada, que permite que las predicciones se conviertan en un resultado de la investigación. Las recomendaciones que se hacen en los informes evaluativos son, por otra parte, ejemplos de predicción (Suchman, 1967 citado por Correa Uribe *et al.* 1996).

El propósito de evaluar, en este caso, es obtener información para mejorar el desarrollo de los programas del MGAP.

### **3.2.1 Análisis documental**

El PG a través de sus planes de gestión cuenta con vasta información de productores criadores de todo el país. Se realiza un análisis documental, utilizando información de los planes de gestión, ya que el técnico del OH que formula el plan, realiza una encuesta al productor con carácter de declaración jurada donde abarca diferentes ítems:

- Beneficiario / Productor y Familia
- Actividad e Ingresos
- Asistencia Técnica
- Participación en Proyectos, Instituciones y grupos
- Acceso a Servicios
- Características de la Explotación
- Gestión y funcionamiento de la Explotación
- Aspectos productivos y tecnológicos
- Comercialización
- Financiamiento
- Información sobre el Programa Ganadero

Esta información se analiza con un sistema informático donde están cargados los datos de los establecimientos, las actividades planteadas y las metas fijadas, posteriormente se verifica el cumplimiento de metas informado con el establecido en el plan, y los resultados productivos obtenidos con las declaraciones juradas de DICOSE.

Con esta información es realizada la caracterización de los productores beneficiarios; como estudio descriptivo, que nos permite observar qué tipo de productores presentaron planes, para especificar en quiénes estamos midiendo el impacto.

El impacto productivo se verifica en base a indicadores de productividad, medidos en la totalidad de planes finalizados, como el PER tanto en bovinos como en ovinos, la productividad de terneros y corderos expresadas en terneros por ha y corderos por ha, el porcentaje de destete y el porcentaje de señalada. Estos indicadores se comparan desde la situación de partida (el promedio de los últimos tres años antes de ingresar al Programa) con el promedio de los 3 años posteriores a la realización del Programa (2010, 2011 y 2012); ya que al ser resultados productivos están muy influenciados por algún evento climático y/o efecto año, que puede interferir en los resultados, entendiéndose que al trabajar con promedios de 3 años, la interferencia de un año particular es menor. Se obtiene la diferencia pre plan de gestión y post plan de gestión para ver su evolución y la influencia de los planes en dichos indicadores. A su vez se realiza un corte por estrato de superficie de la evolución de dichos indicadores, para identificar si existió algún estrato que se comportó diferente.

Por otro lado, la diferencia de los indicadores previos al plan de gestión y post plan de gestión se relacionan con los objetivos del componente I, y los resultados obtenidos en función de lo expresado en el marco lógico del PG. Se debe resaltar que los resultados esperados en el marco lógico del PG eran para todo el país, no se realizó una discriminación territorial, pero se

entiende que relacionar los resultados de Durazno con lo esperado en el país puede generar información útil para evaluar el impacto productivo en Durazno. Esta evaluación se realiza en el departamento de Durazno por razones logísticas, de facilidad de acceso del investigador a los productores y a la información en este departamento. No se cuenta con datos que puedan diferenciar a la evaluación del PG en forma desigual en Durazno, que en otros departamentos.

Los productores tenidos en cuenta para el análisis documental, son la totalidad de los productores que finalizaron sus planes de gestión predial. En la caracterización realizada se toman en cuenta planes que fueron aprobados pero que en el correr de los años fueron discontinuados por diversos motivos. Los planes discontinuados no son tenidos en cuenta para la comparación de resultados productivos ya que los mismos no pueden atribuirse a la implementación del plan.

Para analizar el cumplimiento de los indicadores se decide tomar como fuente de datos las declaraciones juradas de DICOSE y las guías de compras y ventas generadas por los números de DICOSE, que identificaban a los participantes en los Planes de Gestión del Componente I del Programa.

Definición de los indicadores:

PER vacuno= terneros nacidos año (x)/ vientres mayores a un año del año (x-1).

Terneros/ha= terneros nacidos / superficie física.

PER ovino= corderos + ventas corderos- compras corderos año (x)/ vientres mayores a un año del año (x-1).

Corderos/ha= corderos + ventas corderos – compras corderos/ superficie física.

Porcentaje de destete= terneros marcados año (x)/ vientres entorados del año (x-1).

Porcentaje de señalada= corderos señalados en el ejercicio año (x)/ ovejas de cría encarneradas del año (x-1).

En algunos casos, hubo planes donde no fue posible medir la totalidad del impacto productivo, ya que la proyección realizada con las actividades era a 5 años, y algunos de ellos no han finalizado su evolución proyectada en el momento de la evaluación, en ese caso se toma el año 2013 como situación final ya que si bien el plan ya finalizó, su proyección productiva a partir del plan de gestión finalizaría en 2014.

### **3.2.2 Entrevistas**

Para complementar el análisis documental, se utiliza metodología cualitativa, realizando entrevistas a 10 productores del Programa Ganadero, 4 entrevistas a funcionarios del Programa Ganadero y 3 entrevistas a técnicos de Operadores Habilitados, fundamentalmente para determinar impacto a través de la percepción de los actores involucrados, sobre aspectos no contemplados en el análisis documental de los planes de gestión. Esta metodología permite contemplar aspectos no tenidos en cuenta en métodos cuantitativos, pero presenta dificultades en el momento de sacar conclusiones para ser generalizadas a otros productores.

La selección de las 10 entrevistas semiestructuradas a productores, se basa en el criterio de que estén diseminadas en todo el departamento de Durazno, con el objetivo de abarcar la mayor parte del territorio, disminuyendo así la influencia de aspectos territoriales que puedan ser capaces de generar tendencia en los resultados; realizando así un muestreo intencional no probabilístico.

La selección de los funcionarios del PG a entrevistar se realiza en base a la mayor vinculación del Programa con el Departamento de Durazno; y los OH seleccionados son los que tuvieron mayor intervención en dicho departamento.

Entonces el impacto es determinado por una evaluación documental de la totalidad de planes finalizados (comparación de indicadores productivos obtenidos a partir de la declaración jurada de DICOSE de cada uno de los productores previo y post plan de gestión finalizado), y por la opinión, percepción y contribución determinada por una muestra de la población objetivo (productores beneficiarios), técnicos del MGAP y OH, rescatadas en las entrevistas; evaluando así un impacto que no se puede medir fácilmente, que no se esperaba, y muchas veces transcurren como intangibles generados. Básicamente se evalúa si las medidas adoptadas en los planes de gestión predial se perpetuaron en el tiempo más allá de la finalización del PG, y si éstas modificaron su forma de producir, sus ingresos, vínculos, y por lo tanto su calidad de vida y satisfacción con el Programa.

La pauta de entrevista a productores beneficiarios (Anexo 2) pretende recabar diversa información que posibilite obtener a partir de esta misma, considerable riqueza, y ser un disparador para que los productores puedan expresar aspectos no considerados previamente. El formulario de preguntas es diseñado básicamente para obtener la percepción sobre diferentes áreas del plan, por parte del encuestado; estas áreas se expresan en un capítulo tecnológico que refiere a tecnologías adoptadas, indicadores, asistencia técnica, inversiones, subsidio, incorporación a mercados; y en un capítulo social: vínculos generados con el plan, relacionamiento con instituciones u organizaciones, acceso a servicios, entre otras.

También se desarrolla una pauta de entrevista a OH (Anexo 3) y a técnicos funcionarios del PG (Anexo 4); con el objetivo de rescatar información que

complemente a la de los productores beneficiarios y a su vez que aporten a la evaluación desde otra mirada.

### **3.2.3 Tipo de evaluación**

Esta evaluación podría ser catalogada como una evaluación no experimental según Briones (1996); ya que el investigador no tiene el control sobre la variable independiente, a diferencia de las investigaciones experimentales y cuasiexperimentales, que es lo que las caracteriza. Y según Correa Uribe *et al.* (1996) el diseño de esta evaluación puede catalogarse como evaluación sumativa (también llamada acumulativa, terminal, de punto, de resultado, final de producto o ex-post), ya que se caracteriza porque se efectúa al término del programa.

Desde el punto de vista de quien realiza la investigación evaluativa se clasifica como interna, ya que quien realiza el trabajo formó parte del equipo del programa. Y también se clasifica como evaluación de impacto, ya que se evalúa el efecto agregado del programa sobre la comunidad, buscando determinar los efectos residuales del plan de gestión en su totalidad o los efectos de una o algunas actividades asociadas al mismo.

Resumiendo entonces, este trabajo consiste en una evaluación verdadera, que utiliza una investigación evaluativa interna, no experimental y sumativa de impacto.

#### **3.2.3.1 Unidades de observación**

Son los elementos sobre los cuales se indaga cuantitativa y cualitativamente en el desarrollo de la investigación. Para el caso particular de esta evaluación las unidades de observación son la información obtenida de la encuesta en carácter de declaración jurada de los planes de gestión, la evolución de indicadores obtenidos de los planes de gestión (PER, terneros/ha, corderos/ha, porcentaje de destete y señalada) y la información recogida en las entrevistas.

### **3.2.3.2 Unidades de análisis**

Son las fuentes de información, donde se indagan las variables de la investigación. Para el caso particular de esta investigación evaluativa las unidades de análisis, que se tienen en cuenta son:

- Documentos: 77 Planes de gestión presentados de los productores de Durazno para realizar la caracterización, 43 planes de gestión finalizados y declaraciones juradas de DICOSE de dichos productores para evaluar la evolución de los indicadores productivos.
- Productores beneficiarios entrevistados, seleccionados en la muestra. Se entrevista a 10 productores diseminados en el departamento.
- Técnicos del programa. Se entrevista a 4 técnicos que trabajaron directamente con los planes de gestión.
- OH entrevistados. Se entrevista a 3 técnicos de los OH que presentaron más planes en Durazno.

### **3.2.3.3 Ubicación temporal**

La evaluación del impacto se realiza en el año 2013 y 2014. Se relevan documentos desde el comienzo de los planes de gestión en Durazno (2006), donde la situación de partida de los planes, de stock y producción, era considerada como el promedio de los últimos 3 años antes de comenzar un plan de gestión; y se comparan con la situación al finalizar los planes de gestión (los planes culminaron en los años 2009, 2010 y 2011). Se analiza la comparación entre la situación de partida y el promedio de los últimos 3 años después de finalizar los planes para cada productor.

A su vez se realizan entrevistas en el año 2014 para poder analizar las percepciones y valoraciones de beneficiarios, técnicos del PG y operadores de los planes de gestión en el departamento de Durazno.



## **4 COMPONENTE I DEL PROGRAMA GANADERO EN DURAZNO**

### **4.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO**

Durazno tiene una superficie de 12.207,5 Km<sup>2</sup>, siendo el sexto departamento en extensión de Uruguay. Está situado en el centro del país, limita al norte con el departamento de Tacuarembó, al este con Cerro Largo, al sur con Florida y Flores, al noroeste y oeste con Río Negro y al sudeste con Treinta y Tres.

Según datos finales del censo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2011, en el departamento de Durazno residen 57.084 personas, de las cuales el 51% son mujeres y 49% son varones. La distribución por áreas geográficas indica que el 91% de la población es urbana en tanto el 9% vive en áreas rurales. En estas últimas residen mayor cantidad de hombres que de mujeres.

Según datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (citado por Ministerio de Desarrollo Social, MIDES 2013) del año 2007, Durazno posee una extensión de 593 km de red vial firme. El mapa de la red vial del departamento en la zona sur da cuenta de la existencia de una buena comunicación entre rutas, lo cual favorece los traslados entre sus principales núcleos urbanos, generando un buen nivel de accesibilidad. La situación cambia al centro y norte del departamento, donde no existen vías de comunicación internas. Con respecto a la caminería departamental, la red existente, si bien es importante en cantidad e interconexión, su estado de conservación es precario, sobre todo por la falta de señalización y mantenimiento de la misma (MIDES, 2013). Las rutas que cruzan el departamento son: 4, 5, 6, 14, 19, 42, 43 y 100.

La capital departamental lleva su mismo nombre, según censo 2011 del INE ésta tiene 34.368 habitantes. Fue fundada en 1821 y está situada sobre la margen izquierda del río Yí, pasando a través de ella las rutas 5 y 14.

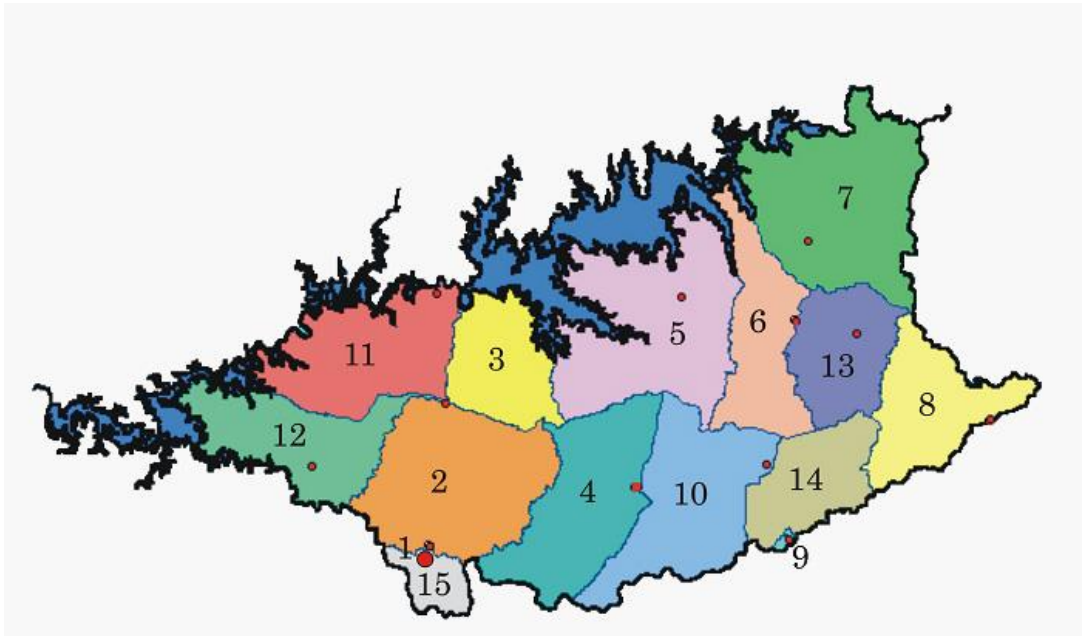
Sarandí del Yí es una de las principales ciudades de Durazno, tiene 7.176 habitantes y está estrechamente ligada a las actividades ganaderas. Fue fundada en 1875 y está ubicada en la confluencia del río Yí y el arroyo Malbajar. Dista 96 kilómetros de la capital departamental.

Otro núcleo urbano importante es Villa del Carmen, que según censo 2011 (INE, 2011) tiene 2.692 habitantes y se halla ubicada sobre la ruta 14 a 56 kilómetros de la capital departamental y es una zona de viñedos y bodegas. En los últimos años ha tenido un gran impulso en su zona la forestación.

La producción del departamento es agrícola y ganadera. Sus principales productos agrícolas son: maíz, vid, girasol, soja y trigo. La ganadería tiene una relevancia muy importante, especialmente la cría de bovinos y de ovinos. El frigorífico es el rubro con mayor expansión. Se faenan varios miles de cabezas de ganado que se destinan a la exportación y que permiten el ingreso de divisas al departamento y al país. Hay tres emprendimientos en este rubro funcionando en el departamento. También la producción lechera intensiva se encuentra en franca expansión con proyectos promisorios a ejecutar en poco tiempo. Otras actividades son vitivinicultura, minería, energía hidroeléctrica, forestación, horticultura y cabe mencionar una intensa actividad artesanal.

El departamento está dividido por 15 seccionales policiales, siendo 2 principalmente urbanas (la 1ª y la 9ª) y el resto rurales.

Figura 1. Seccionales Policiales de Durazno.



(Fte: Ministerio del Interior, s.f.)

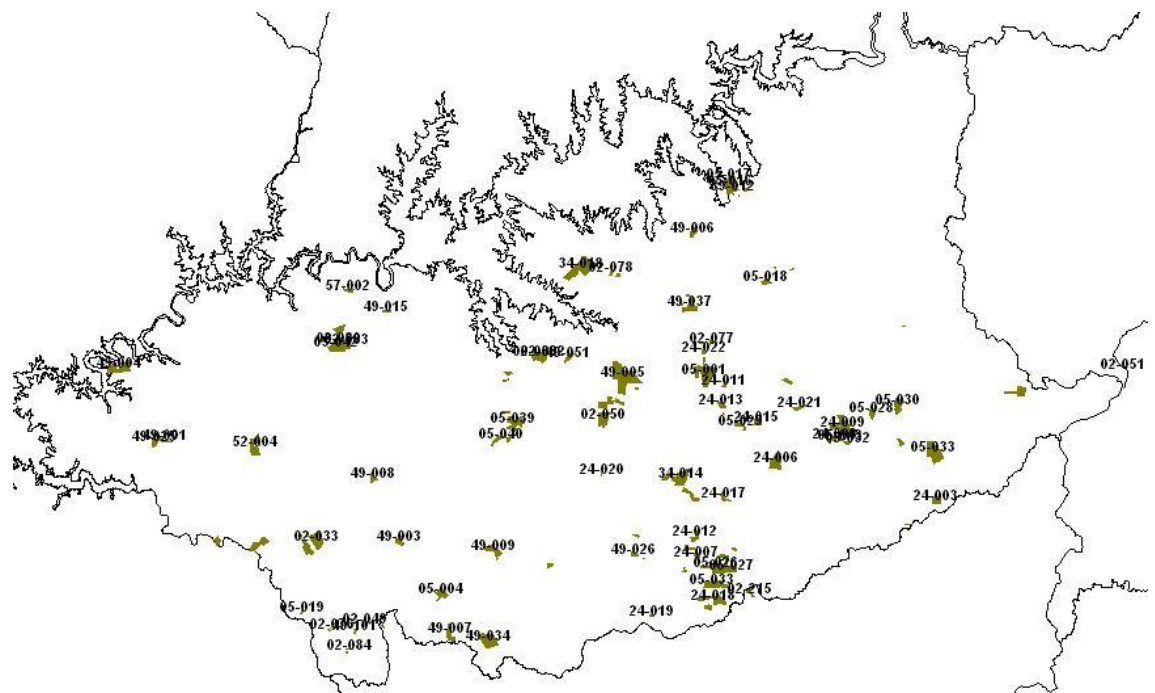
El departamento de Durazno tiene como principales actividades económicas las comprendidas en el sector primario. La actividad agropecuaria ganadera ocupa casi la totalidad de su territorio. A nivel nacional, Durazno ocupa el séptimo lugar en cantidad de vacunos y el sexto en ovinos. Estos datos lo posicionan como unos de los más destacados a nivel nacional, con un grado importante de inversión y mejoramiento productivo. En lo que refiere a su actividad forestal, el departamento ocupa el décimo lugar a nivel nacional en cantidad de hectáreas dedicadas a dicha producción, con 66.965 ha, compuestas por distintas variedades de cultivos. El bosque natural ocupa 19.840 ha y el resto del área forestada se compone de 40.858 ha de eucaliptus y 6.247 ha de pinos (Tommasino y Souto, 2011).

## 4.2 PLANES DE GESTIÓN PREDIAL EN DURAZNO

En Durazno en 4 llamados se presentaron 77 planes de gestión prediales, aprobándose 13 en el primer llamado, 54 en el segundo, 4 en el tercero y 6 en el cuarto. Finalizaron satisfactoriamente 43 planes.

Los planes se distribuyeron en todo el departamento; tal como lo expresa el siguiente mapa del departamento con los padrones de los productores beneficiarios.

Figura 2. Distribución de planes de gestión predial en Durazno.



### 4.2.1 Actividades de los planes de gestión predial en el departamento de Durazno

Los 77 planes presentados, plantean un conjunto de 625 actividades, que se resumen en cuadro 2.

Cuadro 2. Cantidad de actividades realizadas en el plan de gestión y cantidad de planes que realizan esa actividad.

<b>Actividades de plan de gestión</b>	<b>Cantidad de actividades realizadas</b>	<b>Cantidad de planes que realizan esa actividad</b>
Mejoramientos forrajeros	79	55
Diagnóstico de gestación	54	50
Entore Diciembre-Febrero	51	51
Revisación toros	50	50
Destete temporario	33	33
Manejo separado e identificado de categorías.	31	31
Asistencia técnica	30	29
Empotramiento eléctrico	29	28
Destete precoz	27	23
Revisación de carneros	18	17
Manejo adecuado recría vaquillonas	18	17
Destete temprano	17	17
Sanidad	16	16
Ajuste de carga aumento	15	15
Entore de vaquillonas	14	14
Evaluación de la Condición Corporal (CC)	12	12
Capacitación técnica en aspectos productivos y tecnológicos	12	10
Elección adecuada época encarnerada	11	11
Esquila pre parto	10	8
Alimentación de terneras (según desarrollo)	9	8
Pastoreo en 2 lotes según CC	9	8
Presupuestación forrajera	9	9
Diagnóstico de ciclicidad	8	8
Ajuste de carga disminución	7	5
Sales minerales	7	7
Aguada tajamar	6	6
Reserva de potrero en otoño	6	6
Capacitación en gestión	5	5
Estimación de requerimientos	5	5

nutritivos del rodeo		
Acondicionamiento de lanas	4	4
Bebederos	4	4
Manejo pre parto y lactancia	4	4
Registros (de pastoreo, sanitarios y reproductivos)	4	4
Aguada tanque australiano molino	2	2
Comercialización conjunta	2	2
Encarnerada de Borregas 2 d	2	2
Homogeneización lotes terneros para venta	2	2
Manejo parasitario	2	2
Suplementación estratégica	1	1

Hay que considerar que una actividad puede estar más de una vez en un mismo plan. Estas actividades, para ser aprobadas, debían ser actividades cuyos costos sean incrementales, o sea que para que sean consideradas en los planes de gestión, debían ser actividades que el productor no realizaba antes de la elaboración del plan. Las actividades estaban destinadas al rodeo de cría o recria de hembras; no se subsidiaban actividades cuyo destino principal fuera la invernada, en aquellos productores que la realizaran.

Gran parte de los planes de gestión (55 de 77 planes), plantean la realización de mejoramientos forrajeros, como forma de mejorar la performance productiva. Hay planes que realizan más de una vez mejoramientos. Los mejoramientos, ya sea a través de praderas, verdes o coberturas, son la actividad de elección para cubrir el déficit nutricional del rodeo de cría. Otras actividades planteadas con frecuencia, y que el productor no realizaba; son el diagnóstico de gestación, la estacionalidad del entore y la revisión de toros previo al servicio.

### **4.3 PLANES DE GESTIÓN CON ACCIONES INSTITUCIONALES EN DURAZNO**

Las acciones institucionales en el departamento de Durazno admiten una gama variada de objetivos: mejorar la asistencia técnica, comprar o vender en conjunto, organizar el trabajo de productores asociados, dotar a las instituciones de recursos materiales y/o técnicos para mejorar los servicios que brinda en la zona.

Se presentaron 15 planes institucionales que incluyen al departamento de Durazno, que involucran a 99 productores con un subsidio total de 39.600 dólares. Se debe remarcar que la totalidad de productores no son pertenecientes al departamento, ya que como son grupos, se contabilizó para este análisis la presencia de al menos un productor del departamento de Durazno que integre un PGAI.

La mayor parte de los PGAI de Durazno se presentaron en el momento de la sequía de fines del 2009, donde productores se reunieron para colectivamente superar dicho evento climático, donde compraban insumos y alimento para el ganado en forma conjunta alcanzando mejores precios y diluyendo costos.

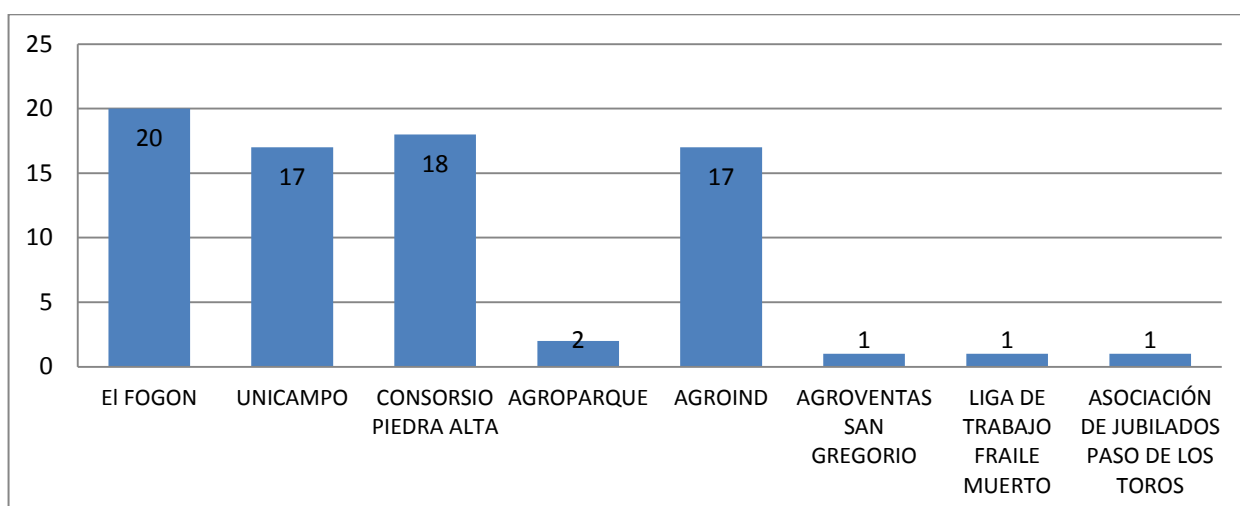
Entre las principales actividades desarrolladas en los PGAI se destacan: reuniones de discusión entre productores y técnicos, talleres de formación e intercambio, cursos de capacitación técnica o de gestión, acciones sociales en torno de instituciones deportivas, de enseñanza, culturales y sanitarias, compra en común de insumos, equipos o maquinaria, contratación de servicios en grupo, y gerenciamiento y organización de grupos existentes o a crearse.

El porcentaje de cumplimientos de metas de los planes que involucran a productores de Durazno, es del 95,2%.

#### 4.4 OPERADORES HABILITADOS QUE INTERVINIERON EN DURAZNO

De los 49 OH que trabajaron en el País, en Durazno 8 OH presentaron planes de gestión. Se destacan como OH una cooperativa de Sarandí del Yí (El Fogón) y tres consultoras, una consultora regional (abarca Durazno y Florida) y dos consultoras nacionales con técnicos que residen y trabajan en Durazno.

Gráfico 4. Cantidad de planes de gestión predial presentados por los 8 operadores actuantes en Durazno.



Cuadro 3. Clasificación y resultados de los OH que intervinieron en Durazno.

OH por tipo	Nº de OH	Planes aprobados	Planes finalizados	% planes finalizados
Cooperativa de productores	1	20	9	45
Instituciones de productores	2	2	2	100
Consultoras técnicas	4	54	31	57
Vendedores de Agroinsumos	1	1	1	100
Total	8	77	43	75,6



La mayoría de los planes fueron presentados por consultoras técnicas y la cooperativa de productores, los planes después de aprobados podían ser discontinuados (ya sea por el productor, por el OH o por el PG), o podían ser finalizados, al realizarse el informe de metas finales y su cierre.

#### **4.5 CARACTERIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES BENEFICIARIOS Y SUS PREDIOS EN EL DEPARTAMENTO DE DURAZNO**

El PG interviene promoviendo un desempeño más competitivo de los productores, en términos económicos, ecológicos y sociales, para eso:

- 1- subsidia parte de los costos incrementales para mejorar o ajustar el manejo de la cría a modo de superar las limitantes principales.
- 2- facilita el acceso a la información para la toma de decisiones
- 3- contribuye a promover el fortalecimiento y la construcción de capacidades de los actores sociales claves: los productores, los técnicos y sus instituciones.

En función de este marco conceptual es que el PG solicita a los productores beneficiarios y a los OH que completen el formulario de declaración jurada del plan de gestión; estas herramientas permitieron sistematizar la información de diagnóstico y las propuestas de manejo de todos los beneficiarios.

La declaración jurada del plan de gestión es una encuesta que realiza el OH al productor en el momento que formula el plan; con los datos obtenidos a partir de esa encuesta, en este trabajo se realiza un estudio descriptivo para la caracterización de los productores beneficiarios del PG en Durazno.

A través de este esfuerzo compartido entre los beneficiarios y el PG hoy podemos conocer mejor la situación, los problemas y las potencialidades a

las cuales se enfrentan en la ganadería de cría; así como identificar las prácticas aisladas y/o articuladas que generaron mejores resultados. Estos conocimientos generados entre todos podrán beneficiar al conjunto de productores ganaderos, al MGAP y a la comunidad en general.

Para procesar la información se han usado el programa Visual Basic SQL utilizado en el Sistema de Seguimiento y la aplicación Microsoft Excel distribuida por Microsoft Office. La integralidad entre los programas Excel (Office) y Visual Basic SQL permite buen desempeño, transparencia y seguridad en el mantenimiento de los procedimientos asociados. Los gráficos y cuadros son de elaboración propia, realizados a partir de la información obtenida de las encuestas con carácter de declaración jurada de los planes de gestión prediales.

A continuación se presenta una caracterización de los 77 planes de gestión aprobados por el PG en el departamento de Durazno. Estos planes corresponden a los planes prediales presentados en los diferentes llamados. En este análisis no se consideran los planes rechazados, ni los planes no elegibles.

El objetivo de esta caracterización es brindar un panorama de conjunto enfocado a describir quiénes y cómo son los beneficiarios, tanto en términos sociodemográficos como económicos y también conocer cómo son las unidades de producción que gestionan para desarrollar la actividad ganadera. Con esta descripción se busca aportar elementos que permitan contextualizar y describir al PG en el Departamento.

Si bien los planes ya finalizaron, la proyección de stock de los planes era a 5 años, y las actividades realizadas en los planes todavía están generando resultados.

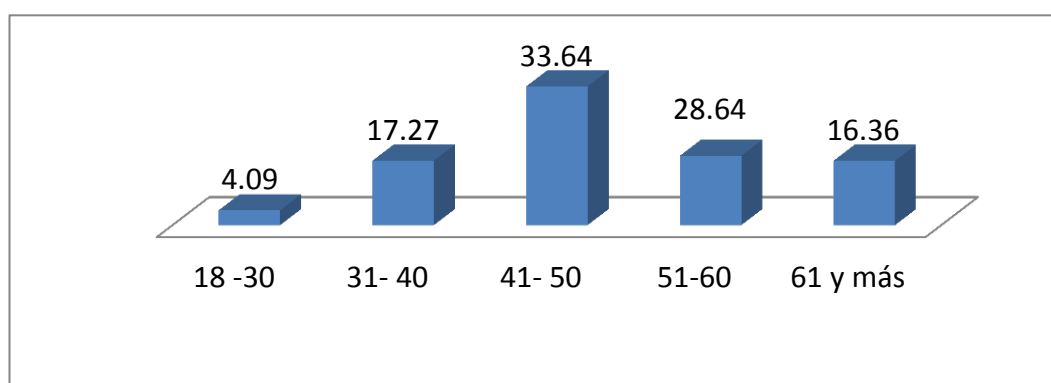
Con respecto al stock, al finalizar el cuarto llamado, en el departamento de Durazno existían 9.888 vacas de cría bajo plan, 395 toros, 16.409 ovejas de cría y 508 carneros.

## 4.5.1 Productores beneficiarios

### 4.5.1.1 Sexo y edad

En el departamento de Durazno el 77% de los beneficiarios son hombres, siendo el 23% mujeres. Con respecto a la edad, el 21% tiene menos de 40 años, mientras que el 79% restante tiene más de 41, discriminándose 34% entre 41 y 50 años; 29% entre 51 y 60 años y 16% más de 61 años.

Gráfico 5. Distribución por franja etaria de los productores beneficiarios.

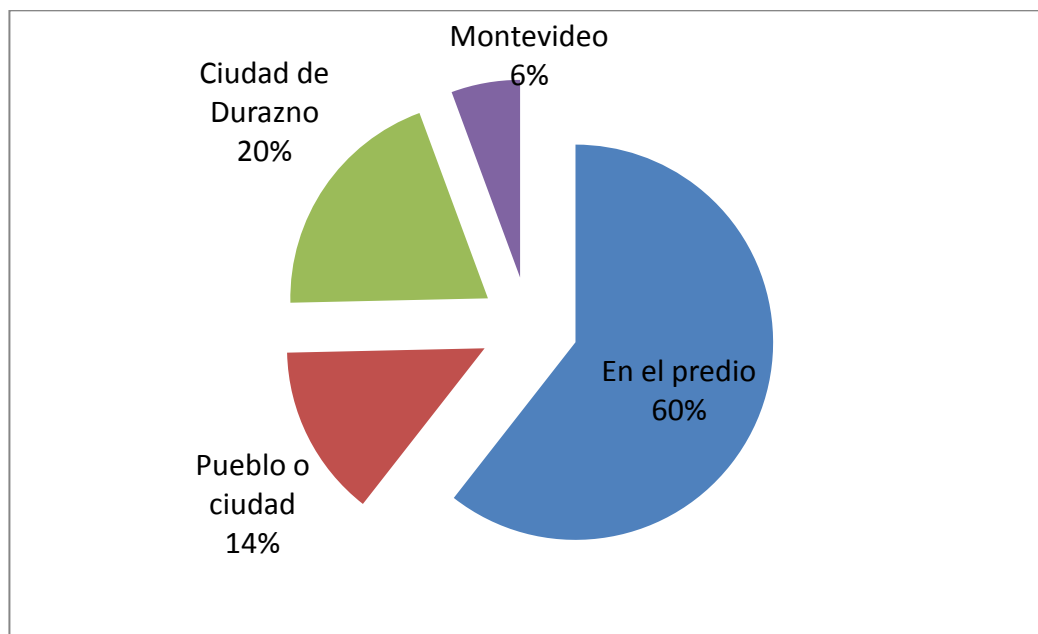


Observamos predominancia masculina, y una población que tiende a la edad media a elevada. El 78,64% de los beneficiarios tiene más de 41 años. El 45% tiene más de 51 años. Solo el 17,27% tiene menos de 30 años.

### 4.5.1.2 Lugar de residencia

El 60% de los beneficiarios de Durazno residen en el predio. Este valor resulta similar al trabajo realizado por Pereira *et al.* (2003) con el de los ganaderos chicos (20-200 ha.) donde es 52%, y refiriendo al mismo trabajo es mayor que el de los medianos (200-2.000 ha.) ya que según Pereira *et al.* (2003) el 41% de los productores medianos residen en el predio.

Gráfico 6. Lugar de residencia de los productores beneficiarios de Durazno.



#### 4.5.1.3 Trabajo en el predio

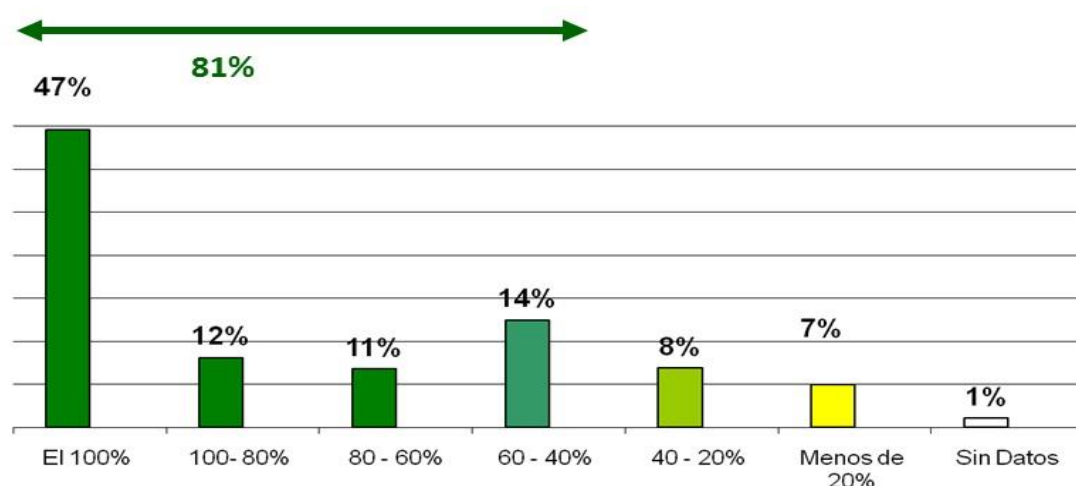
La mayoría de los beneficiarios del PG en el departamento de Durazno trabajan la mayor parte de la semana en el predio, un 40% trabaja 7 días en el predio, un 27% trabaja entre 5 y 6 días de la semana en el predio, un 18% trabaja 4-3 días por semana en el predio y un 14% trabaja 1 o 2 días por semana en el predio.

El 68% de los beneficiarios no tiene ninguna otra actividad remunerada además de su explotación.

#### 4.5.1.4 Ingreso

Para 5 de cada 6 beneficiarios el predio representa más de la mitad del ingreso familiar.

Gráfico 7. Porcentaje del ingreso total del productor beneficiario que proviene del predio.



**Porcentaje del ingreso que proviene del predio**

#### 4.5.1.5 Condiciones en que los beneficiarios desempeñan su tarea

Condiciones materiales:

Disponen de tubo: 89%

Dispone de gabinete higiénico dentro de la vivienda: 39%

Dispone de ducha con agua caliente: 31%

Condiciones de preparación:

El nivel de educación formal de los beneficiarios de Durazno se muestra en el cuadro 4, donde se aprecia que primaria completa y ciclo básico son los niveles educativos formales que alcanzaron la mayoría de los beneficiarios.

Cuadro 4. Nivel de educación formal alcanzado.

Nivel de educación	Nº de Beneficiarios	% Nº de Beneficiarios
Sin Datos	1	1,3
Sin instrucción formal	1	1,3
Primaria completa	32	41,6
Ciclo básico completo	15	19,5
Secundaria completa Bachillerato	6	7,8
UTU completa	6	7,8
Universidad Incompleta	5	6,5
Título Universitario	7	9,1
Otro	4	5,1

#### 4.5.1.6 Participación en grupos, instituciones y proyectos.

Gráfico 8. Integración de grupos de productores de los beneficiarios del departamento de Durazno.

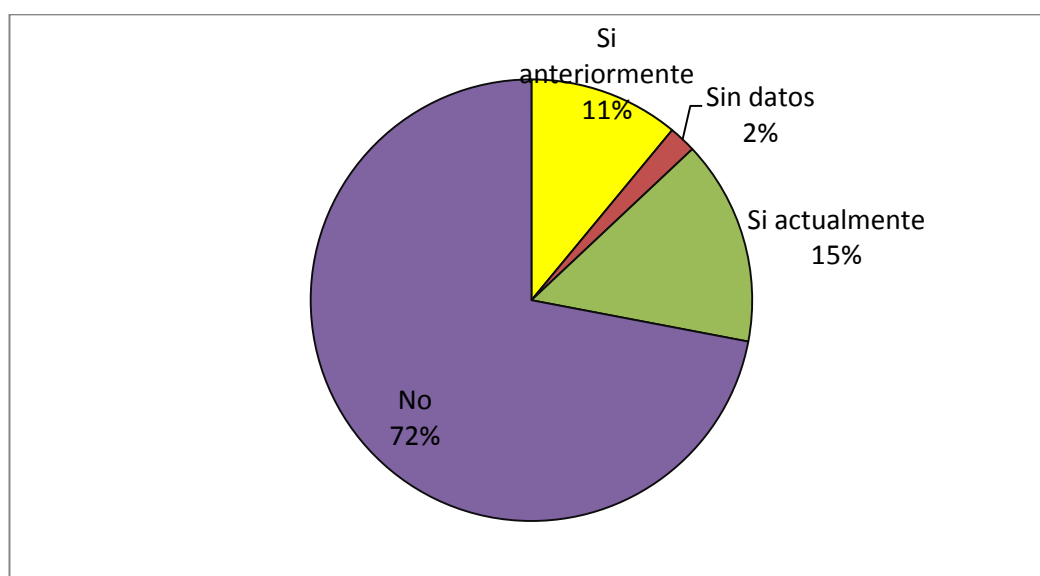
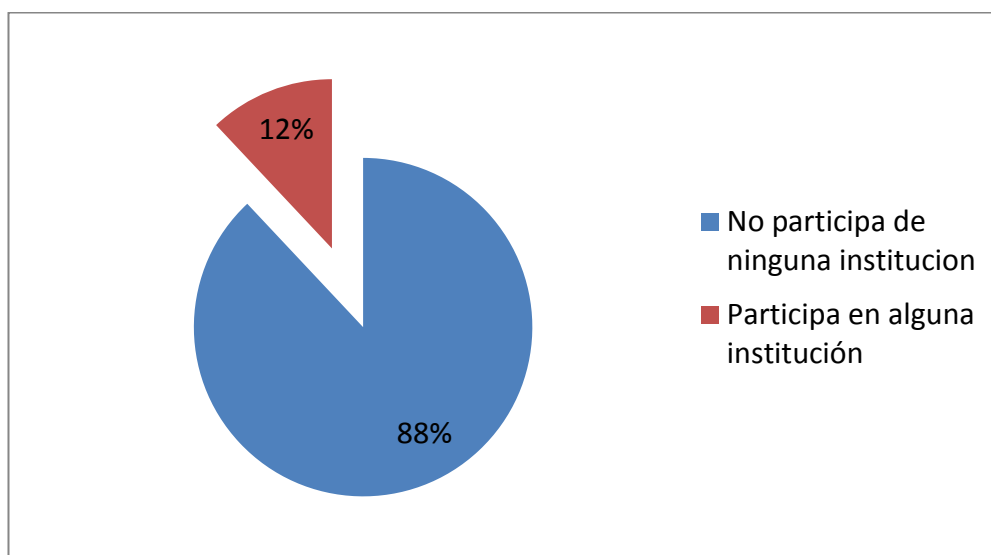


Gráfico 9. Participación institucional de los productores beneficiarios del departamento de Durazno.



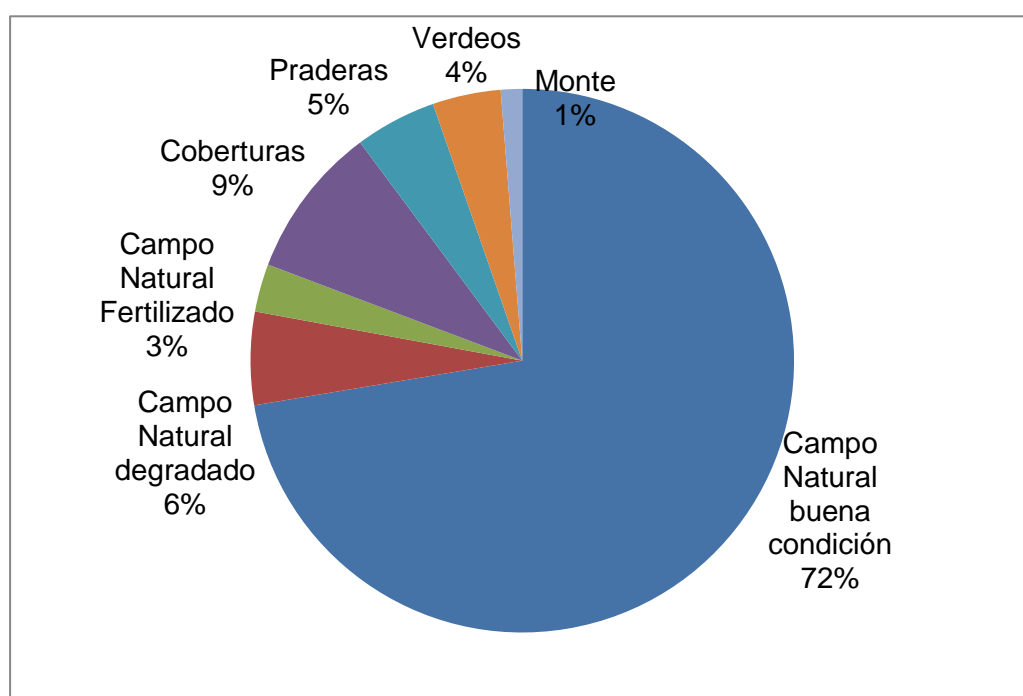
Únicamente el 16% de los beneficiarios del PG de Durazno recibían previamente algún tipo de asistencia técnica; la mayoría de los beneficiarios no participaban en instituciones o integraban grupos, con una forma de producir básicamente individualista y con muy poco o nulo asesoramiento técnico. El 72% nunca integró grupos de productores ni lo integra; actualmente sólo el 15% integra grupos de productores. Con respecto a la participación en instituciones, tal como lo ilustra el gráfico 8, sólo en 12% afirmó que participaba en alguna institución, el resto respondió negativamente. Con respecto a la participación en programas y proyectos del MGAP u otras instituciones 55 productores no participaron mientras que 22 sí lo hicieron.

## 4.5.2 Los Predios

### 4.5.2.1 Uso del Suelo

El siguiente gráfico expone el uso del suelo de acuerdo al porcentaje de la superficie del predio, de los productores con planes aprobados al iniciar el plan.

Gráfico 10. Porcentaje de superficie utilizada para alimentación animal de los predios de los productores beneficiarios de Durazno.



Se aprecia una fuerte predominancia del campo natural como cobertura de las áreas bajo plan. Dentro de la encuesta se diferenciaban 3 tipos de campo natural, el campo natural buena condición, el campo natural degradado y el campo bruto. El campo natural buena condición es aquel que tiene buen aporte en cantidad y calidad, que no tiene malezas ni zonas afectadas por erosión que disminuyan su productividad, el campo natural degradado es aquel que tiene su aporte en cantidad o calidad, disminuido por la cantidad y calidad de malezas y o zonas afectadas por erosión, y el campo bruto es el



que aunque haya evolucionado a campo tiene historia de haber sido chacra, pradera o verdeo. La percepción de los técnicos y productores es que la mayor parte de ese campo natural es en buena condición. Surge de aquí la importancia que tiene este recurso en estos productores, ya que son la base nutritiva de sus rodeos.

#### **4.5.2.2 Tenencia, superficie, empotramiento, cumplimiento de metas y subsidio asignado.**

En el departamento de Durazno, considerando solo los planes de gestión prediales presentados, existen 32.536 ha bajo plan, de las cuales 16.819 son en propiedad, 9.329 en arrendamiento, 60 en capitalización, 3.430 en pastoreo, y 3.367 en calidad de ocupante.

La mayoría de los beneficiarios combina distintas forma de tenencia, un tercio de los beneficiarios no tienen ni siquiera una parte de tierra en propiedad, otro tercio arriendan total o parcialmente y un tercer tercio es propietario de al menos una parte de su tierra.

Cuadro 5. Promedios de superficie, subsidio y cumplimiento de metas en el departamento de Durazno.

Promedio Sup. Total Explotada	Promedio Subsidio/plan (U\$S)	Promedio Cumplimiento de Metas Informado OH
468 Ha	3.380	92 %

El tamaño de los predios de los planes de gestión de Durazno es variable, va desde el más pequeño de 60 ha CONEAT 100, hasta el predio más grande con 1.211 ha CONEAT 100.

Estos predios cuentan con un promedio de 9 potreros, habiendo establecimientos que tienen 2 porteros y el establecimiento con más potreros tiene 30. El tamaño varía desde un mínimo de 1 ha hasta potreros con 450 ha; siendo la moda potreros de 10 ha y el promedio 47 ha.

El empotreramiento es interesante analizarlo recordando que el 78% del área es campo natural. Para favorecer su producción es indispensable el manejo a través de la carga, y los períodos de descanso y pastoreo, donde la cantidad de potreros determina dichas actividades.

La cantidad de potreros es un indicador clave para la realización de prácticas de manejo importantes de la cría como son manejos de lotes (por condición corporal, por estado gestacional, por categorías), manejos del destete y del entore, uso de potreros seguros, reserva de forraje en pie, entre otras. El no contar con un adecuado número y tamaño de potreros, relacionado al tamaño del rodeo, cantidad de categorías, cantidad de entores y tipo de producción (criador, invernador o ciclo completo), es una limitante crítica para un mejor desempeño tanto animal como de la base forrajera.

Con respecto al cumplimiento de metas, el indicador de 92% de cumplimiento se considera satisfactorio, y es en base al porcentaje de cumplimiento que se le asigna el subsidio.

En referencia al subsidio asignado promedio, se destaca que no alcanzó el máximo de subsidio posible a asignar, ya que en muchos predios no fue necesario realizar un plan de gestión que contara con el máximo subsidio para levantar restricciones.

#### **4.5.2.3 Manejo del rodeo de cría.**

La información sobre las decisiones de manejo de los beneficiarios del PG previo a comenzar el plan de gestión, también fue obtenida de la encuesta con carácter de declaración jurada que el OH le realizaba al productor al formular el plan.

Con respecto al entore, se aprecia que los tipos de entore practicado por los productores al integrarse al PG, eran los entores continuo, doble entore y el entore estacional. Se debe de tener en cuenta, que si bien en la encuesta algunos productores manifestaban realizar doble entore, en diferentes visitas a predios y supervisión de planes, en ciertos productores el doble entore se utilizaba en el mismo rodeo sistemáticamente, o para “repasar” vacas del entore anterior que podrían haber fallado, o para cambiar de toro; muchas veces las mismas vacas pasaban la mayor parte del año con el toro, lo que en definitiva en la práctica constituía un entore continuo, lo que el productor describía como doble entore. Haciendo esta salvedad, los resultados indican que el 24,7% de los beneficiarios realizaban entore continuo, el 37,7% realizaban doble entore y el 33,7% realizaban entore estacional. Previo al entore el 79,2% no realizaba revisión de toros, mientras que el 20,8% sí. En lo que respecta a la eficiencia de la recría, el 41,6% de los productores beneficiarios entoraban las vaquillonas a los 2 años, mientras que el 57,1% no lo realizaba.

Cuadro 6. Número y porcentaje de productores beneficiarios que realizaban los diferentes tipos de entore, entore de vaquillonas y la revisión de toros.

		Número de productores	Porcentaje de productores
Entore	Sin datos	3	3,9
	Entore continuo	19	24,7
	Doble entore	29	37,7
	Entore estacional	26	33,7
Entore de vaquillonas a los 2 años	Sin datos	1	1,3
	No	44	57,1
	Sí	32	41,6
Revisación de toros	No	61	79,2
	Sí	16	20,8

Otra información relevada con respecto al manejo de rodeo de cría es sobre el diagnóstico de gestación y los tipos de destete que realizaban antes de adherirse al PG. Al comenzar el plan de gestión el 34% de los productores beneficiarios realizaba diagnóstico de gestación y el 43% no lo realizaba. Con respecto a los destetes, el 90,9% no realizaba destete precoz, mientras que el 9,1% sí lo realizaba. Con respecto al destete temporario el 59,7% de los productores beneficiarios no lo realizaba y el 40,3% si realizaba destete temporario.

Cuadro 7. Número y porcentaje de productores beneficiarios que realizaban diagnóstico de gestación, destete temporario y destete precoz en el departamento de Durazno al comenzar el plan de gestión.

		Número de productores	Porcentaje de productores
Diagnóstico de gestación	No	43	55,8
	Sí	34	44,2
Destete Precoz	No	70	90,9
	Sí	7	9,1
Destete Temporario	No	46	59,7
	Sí	31	40,3

Era mayoritaria la población que no aplicaba estas 3 tecnologías.

La dotación era heterogénea en los diferentes predios, se resume en el cuadro 8 y se expresan en Unidades Ganaderas (UG), entendiéndose que una UG equivale a una vaca de 380 kg que cría y desteta un ternero.

Cuadro 8. Promedios, máximos y mínimos de dotación por predio.

Dotación	Promedio por Predio UG	Máximo por Predio UG	Mínimo por Predio UG	Total UG
Dotación Vacunos	290	1.480	38	18.479
Dotación Ovinos	81	282	6	5.246
Dotación Total	371	1.682	44	23.726

Como se puede apreciar, en los beneficiarios del PG en Durazno, predomina fuertemente el rubro vacuno sobre el ovino, el 78% de la dotación corresponde a vacunos mientras que el 22% corresponde a ovinos.

Cuadro 9. Promedio por predio de carga.

Carga	Promedio por Predio UG/ha
Carga Vacunos	0,62
Carga Ovinos	0,17
Carga Total	0,79

Analizando estos datos, puede concluirse que en ciertos momentos del año sea necesario incluir alimento desde fuera del predio para poder mantener la productividad, de lo contrario la performance animal se verá limitada por carencias en la cantidad y/o calidad de forraje disponible. A su vez podría determinar, en algunos predios, sobrepastoreos con la consecuente degradación del tapiz natural y pérdida de productividad.

La aplicación tecnológica es variable, pero se identifica al iniciar los planes de gestión, ausencia de prácticas importantes en el manejo del rodeo de cría; que posteriormente son plasmadas como actividades de los planes, como los mejoramientos forrajeros, entore estacional, diagnóstico de gestación, revisión de toros y manejo del destete. El empotramiento es una actividad importante, ya que si se considera que el campo natural es la base forrajera principal del rodeo de cría de los beneficiarios del PG en Durazno, el manejo de este recurso a través de pastoreos con distintas especies y categorías, y con descansos interpastoreos logrará una mejor performance, favorecerá el desarrollo de especies valiosas y se controlará mejor la erosión y el enmalezamiento (Nabinger, 1998).

## **5 RESULTADOS**

El impacto del componente I del PG en Durazno, como se desarrolló en el capítulo metodológico, se evaluó en 3 grandes dimensiones, la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad.

### **5.1 EVALUACIÓN DE PERTINENCIA**

#### **5.1.1 Focalización del PG**

Con respecto a la conveniencia de realizar llamados a presentar planes de gestión en Durazno, debemos señalar que no existían proyectos del MGAP que realizaran actividades con el objetivo de aumentar la productividad de ganaderos criadores pequeños y medianos en el departamento. Y tal como lo expresa el punto 3.5.1.6, el 73% de los productores que presentaron planes de gestión en Durazno no participaba en programas y proyectos del MGAP y el 84% no recibía ningún tipo de asistencia técnica en el momento de presentar un plan de gestión; por lo que se considera que se apoyaron productores, en su mayoría, no atendidos por otros programas, tanto dentro como fuera del MGAP. La totalidad de los técnicos entrevistados opinan que con el PG se llegó a productores que anteriormente no habían sido asistidos, otro aspecto que refuerza el concepto que el PG pudo asistir productores que no tenían trayectoria en programas y proyectos. Los datos recabados y analizados demuestran una correcta focalización del PG y pertinencia de realizar los llamados a presentar los planes de gestión realizados.

### **5.1.2 Disponibilidad de técnicos en territorio para formular planes y dar seguimiento**

Analizando la distribución de planes en el departamento (Figura 2, sección 4.2) vemos que si bien los planes se distribuyeron por todo el departamento, hay una menor concentración de planes en la zona noreste. Lugar con dificultosa accesibilidad, ya que existen menos rutas, el estado de la caminería es malo, hay menor presencia de instituciones y está alejado de centros poblados. Esto refuerza la idea que pequeños productores en zonas con dichas condiciones tienen menos oportunidad de ser beneficiarios de un plan cuando este es formulado por actores privados exclusivamente. Se debe recordar que en el PG los funcionarios del MGAP no podían formular planes; sería indicado analizar la conveniencia de que funcionarios puedan formular planes en lugares donde no hay disponibilidad de OH.

A su vez técnicos del PG opinan que si se tratara diferente a los productores con dificultad de acceso o con mayor distancia a zonas de residencia de técnicos, en planes a oferta diferente para ellos, podrían haber sido atendidos más productores. Sin embargo otros técnicos del PG piensan que los productores que hubieran querido realizar un plan de gestión lo habrían hecho, la diversidad está en la iniciativa del productor.

De las percepciones relevadas, predomina la idea que los OH eran accesibles para los productores que estaban interesados en presentar planes, aunque en lugares distantes y con mal estado de caminería, el acceso pudo haber sido menor, pero en términos generales se accedía fácilmente a un OH en todo el departamento.

### **5.1.3 Satisfacción con el plan**

En relación a la valoración que realizaron los productores sobre la satisfacción del plan realizado, la totalidad de los entrevistados respondió

positivamente sobre la utilidad de haber realizado un plan de gestión predial y nueve de cada 10 respondió afirmativamente sobre el haber podido alcanzar los objetivos con los medios brindados con el PG. La opinión respecto a la utilidad de haber realizado un plan de gestión es coincidente con la de los técnicos del PG, ya que opinan que los planes fueron de alta utilidad para los productores beneficiarios, ya que a través de ellos se levantaron restricciones específicas y amortiguaron efectos climáticos y económicos negativos en los años de la ejecución del plan. Los técnicos del PG coinciden que a nivel nacional el PG no influyó en la productividad de sector criador.

Analizando las respuestas relevadas es posible afirmar que los planes fueron de gran utilidad para el predio y los productores muestran elevada satisfacción con su realización, pero se visualiza que dichos resultados influyen en gran medida a nivel predial y sobre los actores directos de los planes (productor beneficiario y su familia, y técnicos), no se visualiza un efecto a nivel departamental, ni nacional.

En lo que refiere a los motivos principales de los productores para realizar el plan de gestión, se destaca el económico, ya que el 70% menciona la necesidad de financiamiento para solucionar problemas productivos. También se menciona como otros motivos principales la asistencia técnica y el aumento de producción.

#### **5.1.4 Formas de incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas**

La incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas según los productores y técnicos de los OH, fue integradora y participativa, ya que todos los productores entrevistados mencionaron que los planes fueron elaborados en conjunto, y los productores calificaron a la actuación del técnico formulador como aceptable y en algunos casos, destacada. Esta



opinión es coincidente con la de los técnicos privados entrevistados, donde se evidencia un alto grado de participación de los productores en la formulación y elaboración de los planes. Los técnicos del PG coinciden en la variedad de casos, dependiendo de las características del técnico formulador del plan y el productor beneficiario, en líneas generales la participación de los productores fue elevada, pero se debe considerar que al perseguir metas productivas, la opinión técnica es más valorada. Algunos técnicos del PG mencionaron que ciertos técnicos privados realizaban planes muy similares a diferentes productores, respondiendo a los intereses del técnico, como el vender sus servicios o sus insumos, y no ajustándose el plan a la medida de cada productor.

La opinión de la cofinanciación de los planes es aceptada por los productores, están de acuerdo en que se subsidie parte de las actividades innovadoras, en este caso el 50% del plan. En algunas oportunidades se cuestionaron los montos (eran insuficientes), el atraso en los pagos, y las diferencias entre tiempos administrativos y tiempos biológicos (“el dinero llegaba después de la fecha de siembra”), y los bajos honorarios de los técnicos por la realización de informes de metas.

#### **5.1.5 Incorporación a los mercados**

Con respecto al acceso y vínculos con el mercado, se nota una clara diferencia dependiendo del OH que formuló el plan. En planes de gestión donde el OH es una cooperativa se aprecia que los productores modificaron sus vínculos con el mercado, fundamentalmente en la forma de comprar insumos. Con respecto a la venta de productos, sólo uno de cada 10 respondió que a partir del plan modificó dicha práctica. Los planes de gestión elaborados por OH con el perfil de consultoras, respondieron negativamente al sí haber implementado un plan, éste modificó sus vínculos con el mercado. Los técnicos entrevistados no resaltan como un aspecto importante en los planes de gestión, al acceso y vínculos con el mercado;

calificando de media a baja la importancia que le dio el PG a la comercialización y a los mercados. Queda claro que en el diseño del componente I del PG la incorporación a los mercados no fue considerada como relevante; y tampoco se articuló a nivel de predios beneficiarios u organizaciones locales, con el componente II del PG, quien consideraba de manera preponderante al vínculo con el mercado en sus planes de negocios.

#### **5.1.6 Sistema de seguimiento y evaluación**

Una apreciación relevada, tanto en técnicos como en productores es la visión positiva del sistema de seguimiento del componente I del PG, sobre todo el nivel técnico de recursos informáticos y humanos destinados a ese fin. En todo proyecto es fundamental contar con un sistema de seguimiento capaz de brindar información en tiempo real con las actividades que se van realizando y las que quedan por hacer. El software utilizado en el sistema de seguimiento implementado en el PG tenía la capacidad de generar informes de diversas características y desde diferentes perspectivas; ya sea para analizar tanto las acciones realizadas, las metas establecidas, así como para realizar un diagnóstico de un determinado número de llamado a presentación de planes, un determinado departamento u operador. Dicho sistema informático tenía la desventaja de ser muy centralizado, ya que los datos se cargaban en una base de Montevideo, y desde esa base se generaban los informes actualizados.

La percepción de los beneficiarios con respecto al seguimiento es positiva. La opinión de los productores es unánime en cuanto a la importancia de las visitas de seguimiento y auditorías al predio. No solamente las valoran como visitas de control, sino que también valorizan el asesoramiento brindado por supervisores y auditores. Se rescata en este punto el espacio que brindan las visitas para aclaración de dudas y organización de las actividades del plan de gestión directamente con el MGAP, sin participación de

intermediarios. A su vez, los beneficiarios muestran satisfacción al saber que se supervisan los planes y se controla la ejecución de fondos públicos.

La opinión de los técnicos del PG sobre el sistema de seguimiento y evaluación coincide con la percepción de los productores, destacando la mejora continua del sistema. Los aspectos a mejorar serían la inclusión de antecedentes de participación y desempeño de productores y técnicos en diferentes proyectos, generando una especie de expediente electrónico. Se critica la escasa cantidad de recursos humanos y por lo tanto insuficiente presencia del PG en territorio, y el vínculo exclusivo con la excesiva tercerización del seguimiento a la figura OH, que por ser juez y parte, perdía objetividad.

La figura del OH no fue valorada positivamente por los productores, inclusive uno de los productores entrevistados calificó como una debilidad del PG la presentación de planes a través de éstos. El descontento fue sobre el OH y no necesariamente con el técnico del OH. Desde la perspectiva de los técnicos de los OH, los técnicos entrevistados cuyos OH son consultoras, prefieren trabajar como técnicos independientes y no consideran que la figura OH haya aportado al seguimiento, ya que consideran que lo importante es la persona que formula y sigue los planes, y no necesariamente el OH. Sin embargo el técnico cuyo OH es una cooperativa, sí muestra preferencia a trabajar como técnico de un OH, si el OH es la cooperativa, ya que la misma es un centro referente en la zona, y la infraestructura que posee facilita las actividades. Todos los técnicos muestran preferencia por el sistema de formular planes en un formato pre armado como el implementado en el PG, sobre la formulación en un formato libre. La apreciación de los técnicos del PG en referencia a los OH encuentran como ventajoso que éstos ya estaban insertos en el medio, y contaban con un conocimiento del territorio, de esta forma el MGAP capitaliza a través de ellos, las redes existentes y generadas.

En relación a los indicadores seleccionados para medir los resultados productivos, los productores entienden los indicadores usados comúnmente como el porcentaje de destete, señalada, los corderos y terneros por hectárea, pero esto no sucede con el indicador PER, ya que muchos productores no recuerdan cómo utilizarlo ni lo que significa. Desde el punto de vista de los técnicos coinciden que el PER es un buen indicador para el uso a nivel predial, no está muy difundido y no es frecuente su uso. Algunos técnicos del PG opinan que los indicadores utilizados no fueron suficientes, ya que todo proyecto de desarrollo debería evaluar sus actividades, no solamente del punto de vista productivo, sino también del punto de vista social y ambiental.

La valoración de los productores y técnicos entrevistados para decidir y definir prioridades es elevada. En la formulación de la propuesta, los productores y técnicos mencionaron tener una alta participación en ella, indicando que al plan lo desarrolló el técnico junto al productor, considerando las necesidades de éste último. A su vez en el proceso de evaluación, se realizaba un intercambio entre el técnico evaluador y el técnico formulador, ajustando la propuesta inicial a los objetivos del PG.

El vínculo entre el OH, el MGAP, el productor y la integración de todos en el proceso de diseño y ejecución del plan es un elemento sustancial del PG. De los datos claramente surge la alta integración de estos, ya que la totalidad de técnicos y productores entrevistados valoraron de esta manera el trabajo realizado tanto en el diseño como en la implementación del plan.

#### **5.1.7 Congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados y entre los objetivos del productor y los objetivos del PG**

Para valorar la congruencia entre medios disponibles y objetivos alcanzados, como primera medida se toma en cuenta los objetivos principales que

mencionan los productores en la entrevista al realizar un plan de gestión, de lo que se desprende que los objetivos más trascendentes fueron mejorar la productividad con un apoyo económico a través de la asistencia técnica y actividades planificadas. Ocho de 10 respondieron afirmativamente que alcanzó los objetivos planteados con el plan, uno de cada 10 respondió que probablemente lo haya alcanzado y una sola persona respondió negativamente argumentando que la sequía le impidió cumplir el 100% de sus metas. A su vez en el capítulo eficacia se realizará un análisis más exhaustivo y objetivo con los resultados productivos analizando los indicadores que medía el PG de la totalidad de los productores que finalizaron el plan de gestión.

Se valoraron muy positivamente los mecanismos de pago por el correo y la pertinencia de pago por metas logradas.

La percepción de los técnicos es coincidente respecto a que, si bien los resultados son variables en los diferentes productores, las restricciones principales para lo que se formuló el plan de gestión pudieron ser superadas a través de éste. Sin embargo consideran que los planes de gestión no influyeron en mejorar la calidad de vida de la gente ni en afincarla, “el que se quería ir se fue y el que se quería quedar se quedó”. Uno de los técnicos entrevistados opina que los planes que favorecen el afincamiento de los productores en el predio son los planes que plantean mayor infraestructura fija, sobre todo fuentes de agua o electrificación, permitiendo así producir y vivir con mayor comodidad y más confortablemente; actividades ausentes o planteadas con frecuencia en los planes de gestión de Durazno. No hay unanimidad de opinión de los técnicos entrevistados en cuanto al monto del subsidio, dos de los técnicos opinan que el monto es insuficiente, mientras que otro opina que el monto fue adecuado. Con respecto a los plazos, la opinión es unánime sobre la lentitud de estos, tanto en los pagos de los subsidios, los pagos de honorarios y los pasos administrativos, desde que se aprueba el plan, se firma el contrato y se liberan los fondos.

En lo concerniente a la duración del plan, los técnicos del PG opinan que 30 meses es adecuado o insuficiente para lograr resultados apreciables en un programa que trabaja con ganadería de cría, pero para un solo predio un plan de 30 meses puede ser demasiado largo, sobre todo relacionado al monto del subsidio, ya que sería muy poco dinero en ese lapso de tiempo. En este punto uno de los técnicos sugirió que sería interesante plantear un plan en etapas, que se realice una evaluación al año o a los 15 meses, y luego redecidir si se continúa o no, ya que, según varios técnicos, muchas veces los productores del PG al finalizar el plan no tenían presente el contrato firmado 30 meses atrás, o no recuerdan con claridad el cronograma de tareas. El tiempo para medir los resultados, según los técnicos del PG, debería ser mayor a 30 meses.

## **5.2 EVALUACIÓN DE EFICACIA**

### **5.2.1 Cumplimiento de las metas planteadas**

El cumplimiento de metas fue muy aceptable, con un elevado cumplimiento tanto en planes prediales como en los planes institucionales, siendo los promedios de un 92% y 95,2% respectivamente.

Dentro de la dimensión de la eficacia en la evaluación de impacto del PG en Durazno, se analiza inicialmente la evaluación de impacto productivo o sea la evolución de los indicadores productivos de la totalidad de productores beneficiarios con planes finalizados, agrupando los productores por diferentes estratos según el tamaño del establecimiento, tal como lo expresa el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Agrupación por estrato de superficie de los promedios de las diferencias de los indicadores previo a realizar el plan de gestión y posteriormente de realizado.

Estrato de superficie	Diferencia % destete	Diferencia PER Bov.	Diferencia Terneros/Ha	Diferencia %Señalada	Diferencia PER Ovino	Diferencia Cord/ha
Menor a 50 ha	20,00	0,50	0,51	0,00	0,06	0,00
50 a 200 ha	15,06	0,15	0,13	10,46	0,04	0,08
201 a 300 ha	16,69	0,14	0,10	17,28	0,06	0,03
301 a 450 ha	21,70	0,16	0,13	10,91	0,12	0,07
451 a 500 ha	18,28	0,18	0,09	7,93	0,03	0,02
Más de 500 ha	12,93	0,14	0,07	13,01	0,03	0,11
<b>Promedio Total</b>	<b>17,44</b>	<b>0,21</b>	<b>0,17</b>	<b>9,93</b>	<b>0,06</b>	<b>0,05</b>

Como se visualiza en el cuadro, tanto, el promedio de los planes de los diferentes estratos, como el promedio general, es positivo en todos los indicadores, esto indica que la diferencia del porcentaje de destete al inicio (promedio de los últimos 3 años previos a la realización del plan) y al final del plan (promedio de los 3 últimos años post realización del plan) es de 17,44% en promedio para todos los planes. De la misma forma se visualiza una evolución positiva de 0,21 en el PER vacuno; 0,17 en los terneros/ha; 9,93 en el porcentaje de señalada; 0,06 en el PER ovino y 0,05 en los corderos/ha. Estas diferencias positivas, y en algunos casos que superan

claramente el promedio nacional como el porcentaje de destete, terneros/ha, porcentaje de señalada y corderos/ha indican claramente, en promedio, una evolución positiva del punto de vista productivo de los productores beneficiarios que realizaron un plan de gestión predial del PG en Durazno.

Al comparar los resultados productivos de los diferentes estratos de superficie, si bien se determina la evolución positiva en todos, no es posible determinar claramente si en un estrato el PG impactó desde el punto de vista productivo más en uno que en otro.

En anexo 6 se presenta un cuadro más extenso y detallado de la evolución de dichos indicadores.

Es importante destacar que en el año 2012 y 2013 se sucedieron importantes lluvias que determinaron un buen crecimiento de pasturas en primavera lo que coadyuvó a mejorar el desempeño reproductivo de rodeo de cría. A su vez, en los últimos años el precio del ternero se ha ido incrementando, lo que hace que la cría sea una actividad estimulante y atractiva en el sistema.

Para complementar la evaluación, se tomó en cuenta la evolución de los indicadores nacionales de los predios criadores y ciclo completo; entendiendo por criador a la relación novillo más de 2 años/ vaca de cría menor a 0,2 y por ciclo completo a la relación novillo más de 2 años/ vaca de cría entre 0,2 a 2 (MGAP, 2013). Se promediaron los resultados promedios desde el año 2006 al año 2012 a nivel nacional. Si comparamos los indicadores finales de los productores que finalizaron los planes de gestión en Durazno con los promedios de los indicadores nacionales, vemos que los establecimientos que finalizaron los planes de gestión en Durazno, no sólo tuvieron un impacto productivo positivo sobre ellos mismos, sino que el impacto positivo es apreciable en comparación con el resto del país, tal como lo expresa el gráfico 11.



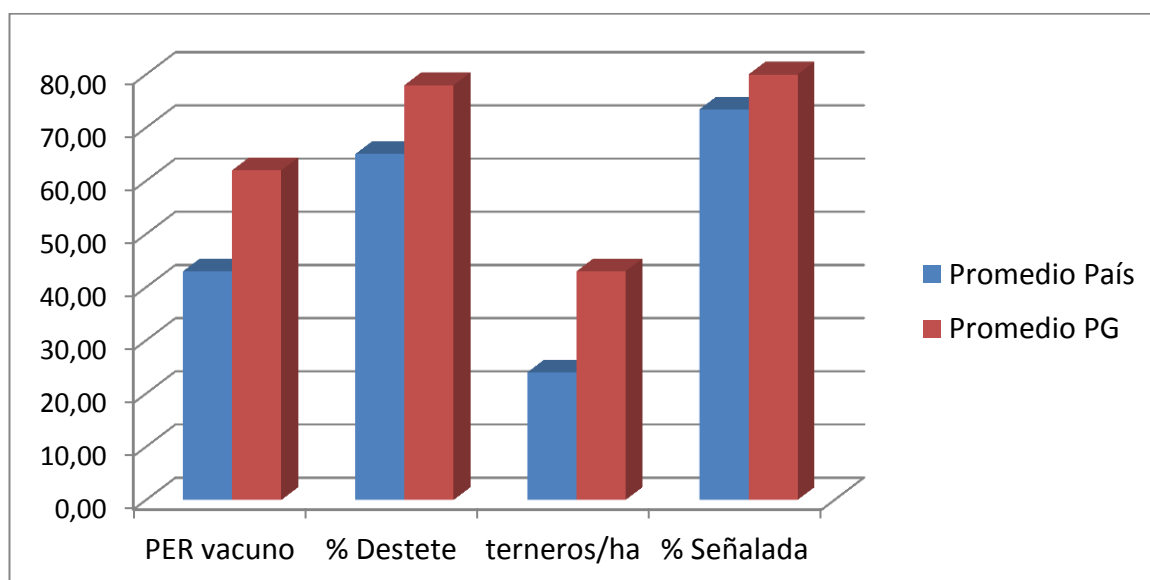
Cuadro 11. Evolución de indicadores productivos en el País elaborado a partir de MGAP 2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	<b>Promedio</b>
PER vacuno	0,41	0,43	0,45	0,43	0,37	0,44	0,45	<b>0,43</b>
% Destete	64	66	68	66	59	68	64	<b>65</b>
terneros/ha	0,24	0,24	0,25	0,25	0,21	0,24	0,24	<b>0,24</b>
% Señalada	73	77	76	72	76	71	69	<b>73</b>

Cuadro 12. Indicadores productivos al finalizar los planes de gestión de los productores de Durazno discriminado por estrato de superficie.

Estrato de superficie	% destete final	PER Vacuno final	Terneros/ Ha	% Señalada final	PER Ovino final	Corderos/ ha
Menor a 50 ha	80	0,81	0,81	Sd	1,05	Sd
50 a 200 ha	77	0,57	0,35	81	0,68	0,50
201 a 300 ha	78	0,54	0,26	74	0,55	0,53
301 a 450 ha	74	0,54	0,29	80	0,63	0,43
451 a 500 ha	80	0,67	0,63	80	0,71	0,45
Más de 500 ha	76	0,59	0,24	83	0,55	0,46
<b>Promedio Total</b>	<b>78</b>	<b>0,62</b>	<b>0,43</b>	<b>80</b>	<b>0,70</b>	<b>0,47</b>

Gráfico 11. Comparación entre el promedio de los indicadores productivos finales de los 43 planes de gestión finalizados y el promedio nacional.



Tal como lo muestra el gráfico 11, los indicadores de PER, destete y terneros/ha son superiores al promedio de los establecimientos criadores y ciclo completo y de los últimos años del país; así como también el porcentaje de señalada, cabe mencionar que no todos los planes de gestión predial de Durazno tenían actividades específicas para el rubro ovino, sí lo tenían para el rubro vacuno.

Si consideramos los objetivos del componente I del PG a nivel de todo el país, ya que no se planteaban objetivos departamentales, en lo que respecta a la evaluación productiva, comparando los indicadores obtenidos en Durazno con los indicadores esperados en el marco lógico del PG del componente I, vemos que los indicadores del marco lógico plantean un aumento de un 12% del PER con respecto al año base y un aumento de un 15% de la señalada con respecto al año base para todo el país. En Durazno sí se pudo superar el indicador esperado respecto al PER, no así en el porcentaje de señalada. Se debe mencionar que la mayoría de los planes de gestión predial en Durazno enfocaban al rubro vacuno, quedando el rubro ovino relegado por éste.

Ahora, si bien el análisis de los indicadores demuestra un claro impacto positivo, esta investigación evaluativa también busca relevar la percepción de los diferentes actores en cuanto a la eficacia. En ese sentido, los productores entrevistados en su gran mayoría consideran que alcanzaron los objetivos con los medios brindados por el plan de gestión. La mejora de la producción ganadera es uno de los resultados que más destacan los productores, coincidiendo con los datos de los indicadores analizados en este trabajo.

La opinión de los técnicos del OH y del PG entrevistados es coincidente con la de los productores, y consideran que a través del plan de gestión fue posible levantar las principales restricciones planteadas en el diagnóstico de los planes, que los resultados son variables entre los distintos productores y que probablemente, ya que algunos no recuerdan objetivamente los resultados, el logro más evidente sea el aumento de la productividad. Los técnicos de los OH consideran que el PG no influyó en afincar al productor, y estiman que se ha cumplido con lo planeado en un nivel alto- medio. La opinión de los técnicos del PG concuerda con la de técnicos de OH y productores que se aumentó la productividad a nivel predial, pero que a nivel país el PG no influyó. A su vez también coinciden con los técnicos de los OH, que el PG no influyó en afincar productores en el territorio, ya que la herramienta no era para eso, “por hacer 50 metros de alambre y sacar 3 terneros más, una persona no se afinca”; “las necesidades gruesas de la gente van por otro lado que no es el aumento de productividad del predio”.

Analizando el tipo de tecnología demandada y las actividades realizadas, surge que las tecnologías de insumo eran preferenciales sobre las tecnologías de proceso, debido a las características de demanda de los productores, que necesitan realizar inversiones a corto plazo y al método de extensión utilizado, basado en lograr aumentar la productividad en un plazo determinado, que era lo que el PG subsidiaba. A su vez mencionan que en

los medios de comunicación existe mayor difusión de tecnologías de insumo que de procesos, que influye en la demanda de los productores.

La opinión de los técnicos de los OH entrevistados acerca de la importancia y utilidad de los PGAs en Durazno, no es concluyente, ya que si bien opinan que el trabajo con grupo de productores es ventajoso, esto lleva más trabajo, demanda mayor tiempo, tanto para el productor como para el técnico; se generan más conflictos, los objetivos de la gente no siempre son coincidentes y en los PGAs, no se ajustaban estas variables con los montos ofrecidos, tanto de honorarios como de subsidio.

Los indicadores que proponen los técnicos del PG para medir el impacto, son muy diversos, se mencionan a los indicadores de eficiencia productiva, grado de satisfacción de los productores que realizaron el plan, retención de vientres, perdurabilidad de las medidas, áreas de gestión ganadera, superficie cubierta, número de productores apoyados, asistencia técnica brindada, entre otros.

### **5.2.2 Generación de otros logros no previstos en el Programa**

En el relevamiento de logros alcanzados en el PG y no previstos en el diseño del mismo, se menciona una numerosa cantidad, pero los que más resaltan son el incremento de vínculos interinstitucionales, vínculos entre productores y vínculos entre productores e instituciones. Se fortalecieron instituciones, aumentando la participación de la gente en éstas, mejorando la organización y generando capital institucional. Se adquirió conocimiento local de instituciones públicas o privadas, de su eficiencia e ineficiencia y de las sinergias y antagonismos entre ellas. Al hacer conocer el MGAP participando como actor extensionista en el medio rural, y lograr generar redes, se produjo un efecto derrame de participación de productores en otros proyectos o en instituciones. Se obtuvieron beneficios adicionales, ya que productores beneficiarios que al conocerse en el plan de gestión, a través

del técnico presentaron un proyecto y accedieron a un campo del Instituto de Colonización (INC), fomentando el asociativismo. El contacto del PG y productores beneficiarios con representantes de otras instituciones, como el caso del Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) en Durazno, favoreció la búsqueda de soluciones a problemas planteados por productores que no podían ser resueltos enteramente a través del PG. Casos similares se resolvieron al plantear problemas de caminería o necesidad de electrificación rural. En Durazno técnicos del PG, junto a la Intendencia y la Sociedad Rural de Durazno, participaron activamente en apoyo a otros proyectos, como el Programa Uruguay Integra, donde se realizaron charlas sobre salud animal, zoonosis y trazabilidad en escuelas rurales y escuelas agrarias.

Se forjó competitividad microeconómica, ya que las unidades productivas beneficiarias fueron más competitivas, al aumentar la productividad subsidiando parte de los costos incrementales, reforzando sus vínculos, facilitando el acceso a más información para la toma de decisiones comparadas con el resto de las unidades productivas no beneficiarias. A su vez las medidas estratégicas estructurales disminuyeron la vulnerabilidad de los beneficiarios y permitieron afrontar mejor las variabilidades económicas y climáticas que sufrió el sector durante la ejecución del PG.

Otro logro importante fue el cambiar el foco de un programa ya diseñado, con compromisos adquiridos con el organismo financiador, que apuntaba a mejorar la competitividad de la cría, desde una mirada productiva-tecnológica exclusiva, hacia una más amplia, el mirar a los productores que trabajan con la ganadería de cría y sus problemáticas.

### **5.2.3 Nivel de Formación de los Extensionistas, capacitación y educación continua**

En lo que respecta al nivel de formación de los extensionistas, su capacitación y educación continua, los técnicos entrevistados tenían formación de grado, con más de 10 años de antigüedad, asisten a programas de educación continua, ya sea técnicas o en extensión, y en el momento de formular el plan tenían todos capacitación en ganadería de cría y la mayoría en formulación de proyectos. Los técnicos del PG mencionan que la formación, capacitación y dedicación de los técnicos de los OH para con los planes era muy variable, pero que en general no colmaron las expectativas.

Las estrategias de educación continua o capacitación a OH fueron insuficientes. A su vez las opiniones son coincidentes, a que en el medio rural, donde está inserto el técnico formulador de planes, no existe una gran oferta por parte de instituciones u organizaciones que permitan formar extensionistas durante su trabajo de campo, “las instituciones formadoras están en la capital”.

### **5.2.4 Grado de dedicación de los técnicos de OH al PG**

De la sistematización de las respuestas de los productores también se desprende la baja presencia o falta de interés de técnicos privados, en determinadas zonas, para elaborar planes de gestión. El grado de dedicación de los técnicos a la elaboración de planes, en términos porcentuales de su trabajo total, varía entre el 10 y el 20%.

Se menciona repetidamente en este punto la baja competitividad del MGAP con otras entidades que demandan técnicos en el medio rural, fundamentalmente respecto a los incentivos económicos.

### **5.2.5 Composición disciplinar de los equipos extensionistas (sociales, económicas-administrativas y biológico-productivas)**

Lo que refiere a la cantidad de extensionistas y su formación disciplinar, asumiendo que la mayor interdisciplinariedad dará mejor calidad a las acciones, en la composición disciplinar de los OH entrevistados predominaba la profesión del ingeniero agrónomo y el médico veterinario. No se registraron intervenciones de técnicos de otras disciplinas que no sean de formación agraria. Los técnicos entrevistados tenían más de 10 años de egresados de la universidad, notándose la falta de interés de técnicos con pocos años de egreso en formular planes para el MGAP; probablemente se deba a la gran demanda laboral de empresas privadas del medio por técnicos jóvenes.

### **5.2.6 Vínculos activos con otras organizaciones**

Otro de los indicadores utilizados en este trabajo para evaluar la eficacia refiere a los vínculos generados y activos con otras organizaciones, donde los productores responden afirmativamente en su mayoría que mejoraron y perduran los vínculos con otros productores y con el MGAP, y en menor medida mejoró el vínculo con organizaciones locales. También se relevó la opinión de los PGAs, entendiendo que dichos planes podrían haber sido un refuerzo entre el vínculo de organizaciones y los productores, pero las opiniones relevadas, no fueron unánimes, ya que la mitad de los productores no recuerdan qué fueron los PGAs, y los que sí lo recuerdan los valoran positivamente, pero relativizan su valor por el bajo monto del subsidio relacionado al compromiso que demandan los trabajos grupales, porque los productores integrantes de los grupos formados no siempre tenían el mismo objetivo o por una manifiesta cultura individualista.

### **5.2.7 Enfoque(s), estrategias o metodologías de extensión o asistencia técnica utilizadas**

Los técnicos de los OH describen que el procedimiento utilizado para realizar los planes constaba de un diagnóstico productivo, y se formulaba un plan que a través de la adopción de tecnología innovadora para el predio, buscaba aumentar la productividad. La participación de los productores en las actividades y metas a cumplir era elevada, opinión coincidente con la de los productores. Los técnicos del PG mencionan la gran variabilidad de casos, pero afirman que una elevada proporción de los planes de gestión fueron formulados dentro del paradigma difusionista de la extensión. La intencionalidad que estimulaba el PG era que los planes se realizaran en conjunto entre productores y técnicos, adoptando una postura dialógica; pero esto no siempre sucedió; ya que extensionistas basados en el paradigma difusionista, estimulaban la adopción de un paquete tecnológico de la cría vacuna, sin contemplar las particularidades y objetivos de cada productor; por lo que la adopción y sus resultados fue variable; pero no quiere decir que fue antidialógica ya que si bien, en algunos casos, pudo existir conquista o invasión cultural, no se dio manipulación ni división para formular los planes. Esto depende también de las características de los productores y el grado de cuestionamiento hacia la propuesta del técnico, a este respecto, un técnico entrevistado señala: “el productor a veces deposita demasiada expectativa en el técnico, te ve como la salvación, y no te cuestiona lo que planteas; y es uno el que termina decidiendo si esa propuesta es acorde a él o no.”

En cuanto al tipo de tecnología implementada, se señala que la tecnología demandada por los productores, era básicamente tecnología basada en insumos. Si bien en la ganadería de cría las tecnologías de procesos ocupan un aspecto fundamental, éstas necesitan de un fuerte acompañamiento e intercambio entre el técnico y el productor para su implementación y monitoreo, que no siempre el productor está dispuesto a pagar; y generan



resultados a largo plazo. Un técnico mencionó que las estrategias de mercado, marketing y comunicación de las tecnologías de insumo también influyen en el momento de elegir entre las diferentes opciones tecnológicas.

### **5.2.8 Remuneración al técnico y plazos**

En relación a la remuneración económica del PG para realizar la formulación y seguimiento de los planes, ésta no era motivadora, y los técnicos no la consideraron adecuada. La estrategia utilizada para solventar dicha carencia fue la de presupuestar jornadas de asistencia técnica para realizar el seguimiento del plan, y así percibir honorarios, pero los técnicos no consideran conveniente dicho procedimiento. A su vez los atrasos en los pagos desmotivan a técnicos y productores.

## **5.3 EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD**

### **5.3.1 Estabilidad de los servicios y difusión de las prácticas y capacidades incorporadas**

Para evaluar la sostenibilidad del componente I del PG en Durazno, se indagó sobre varias cuestiones, primariamente analizaremos la estabilidad de los servicios, prácticas incorporadas y vínculos generados, donde los productores entrevistados respondieron afirmativamente que sí seguían realizando las medidas incorporadas en el plan de gestión. No todos realizan la totalidad de las medidas, ya que muchas de ellas dependen del año, de su sistema y del beneficio obtenido a partir de su realización. Sólo un productor respondió negativamente a realizar las medidas ya que arrendó la totalidad del campo para la realización de agricultura. Existiría una tendencia a mejorar los vínculos de productores con organizaciones; y la mayoría percibe que mejoró el vínculo con instituciones como el MGAP o la mesa de

desarrollo; y el haber generado esos vínculos permite hoy un mayor acceso a información y a capacitaciones.

La opinión de los técnicos entrevistados acerca de si se continúan realizando las actividades incorporadas en el predio, la totalidad de los técnicos responde afirmativamente, que la mayoría de los productores continúan realizando las actividades, porque fueron sencillas, aplicables, se vieron los resultados y hacían más eficiente al predio.

Si bien existe un capital social generado tanto en técnicos y productores para presentar proyectos al MGAP, la adhesión de técnicos al trabajo de extensión con el MGAP, está muy relacionada a los honorarios que el MGAP pueda pagar, que actualmente son inferiores a otras ofertas laborales del medio. Hay productores que perciben que era más fácil conseguir un técnico (en el caso del PG un OH) para formular un plan para el MGAP antes (en el momento de los llamados del PG), que ahora. La visión de los técnicos del PG en lo que respecta a la accesibilidad del OH, es coincidente que es muy variable por zonas, pero que en líneas generales, aquel productor que quería presentar un plan de gestión, accedía a un OH.

Actualmente los productores cuyo OH era una consultora no siguen en contacto con el mismo. Los productores cuyo OH era una cooperativa, si bien mantienen el contacto, básicamente por un vínculo comercial, no mantienen contacto con el técnico del OH que formuló el plan. Los técnicos de los OH entrevistados actualmente no tienen ningún vínculo con el OH, y muy poco vínculo con los productores. Los productores no siguieron contratando al técnico después de la finalización del plan, y uno de los técnicos menciona que es consultado frecuentemente en forma telefónica, pero que los productores no consideran pagar por jornadas de asistencia técnica. Otro técnico entrevistado opina: “el productor valora la asistencia técnica solo cuando tiene subsidio”.

Un punto frágil de la evaluación de la sostenibilidad del PG es la difusión de las actividades y resultados, ya que sólo dos de cada 10 productores afirman haberlo realizado, y lo realizaron en el marco de una jornada y taller institucional, lo que denota una falta de hábito de difusión espontánea de actividades y resultados, seguramente asociado a la conducta comunicativa de su gestión y resultados del predio de estos productores; si se pretendía buscar un efecto derrame de buenas prácticas, éste no fue conseguido.

### **5.3.2 Capacidades de infraestructura**

La mayoría de los beneficiarios del PG en Durazno reside en el predio y su ingreso principal proviene de éste. Las condiciones de infraestructura para el trabajo son aceptables, pero es cuestionable en algunos casos el poco número de potreros, lo que dificulta un manejo del rodeo de cría correcto. Las condiciones de infraestructura de la vivienda (ducha con agua caliente, gabinete higiénico) no son aceptables y atentan con el afincamiento y residencia de la familia en el predio. Es interesante analizar futuros proyectos que contemplen situaciones de infraestructura habitacional y bienestar, si el objetivo es favorecer la radicación en el predio.

Analizando las respuestas sobre las capacidades de infraestructura dura y blanda, tanto de técnicos, OH y MGAP, es posible afirmar que ésta no fue limitante para el tipo de trabajo demandado; y que a medida que ha transcurrido el tiempo se han generado vínculos, capacidades y lecciones aprendidas que permiten actualmente estar mejor posicionados que cuando comenzó el PG.

### **5.3.3 Aprendizaje institucional**

El aprendizaje institucional es otro de los indicadores utilizados en este trabajo para evaluar la sostenibilidad del componente I del PG en Durazno, y

para ello se indagó en la generación de lecciones aprendidas y su aplicación, y en la evolución de la imagen del MGAP en los años de ejecución del PG.

En lo que refiere a lecciones aprendidas la opinión de los técnicos es coincidente que sí se han generado, pero que su utilización es parcial.

La valoración de los productores entrevistados que realizan sobre la imagen del MGAP es positiva, ya que nueve de cada 10 mencionan que la imagen del MGAP es mejor que antes, resaltan mayor visibilidad del MGAP así como el cumplimiento de mayor cantidad de funciones, sobre todo el rol de la extensión. Solo un productor mencionó que la imagen del MGAP es igual que antes, ningún productor mencionó que la imagen del MGAP sea peor. En el mismo sentido, nueve de cada 10 productores volvería a presentar un plan de gestión, el productor que respondió que no lo haría es porque se retiró de la actividad ganadera. La totalidad de los técnicos entrevistados respondió afirmativamente a la posibilidad de volver a formular planes. Si bien la opinión de los técnicos de los OH no concibe un avance tan enfático de la imagen del MGAP, predomina la concepción que con el PG la imagen del MGAP mejoró. De la misma manera, la mayoría de los técnicos del PG considera que la imagen del MGAP ha evolucionado positivamente e incide en el estímulo y la iniciativa de productores a presentar planes, un técnico del PG considera que la imagen es igual, porque si bien se accedió a más público se repitieron falencias de otros programas como el atraso en los pagos y excesiva burocracia. Ninguna persona entrevistada respondió que la imagen del MGAP es peor que antes de la ejecución del PG.

A continuación se resumen los resultados de los diferentes indicadores incluidos en el análisis de la pertinencia, eficacia y sostenibilidad del componente I del PG en Durazno, donde las percepciones se agrupan en un grado de cumplimiento bajo, medio o alto del indicador relevado. En algunos indicadores no corresponde (NC) asociarle un nivel de cumplimiento.

Cuadro 13. Nivel de cumplimiento de indicadores.

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Productores</b>	<b>Técnicos del PG</b>	<b>Técnicos del OH</b>
<b><i>Pertinencia</i></b>	Focalización del PG	Alto	Alto	Alto
	Satisfacción con el plan	Alto	Alto	Alto
	Disponibilidad de técnicos en territorio para formular planes y dar seguimiento	Medio	Alto	Medio
	Formas de incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas.	Alto	Medio	Alto
	Incorporación a los mercados	Bajo	Bajo	Bajo
	Sistema de seguimiento y evaluación	Alto	Alto	Alto

	Congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados y entre los objetivos del productor y los objetivos del PG	Alto	Alto Medio	Alto
<b>Efectividad (eficacia)</b>	Cumplimiento de las metas planteadas	Alto	Alto	Alto
	Generación de otros logros no previstos en el Programa	Alto	Alto	Alto
	Nivel de formación de los extensionistas, capacitación y educación continua	Alto	Medio	Alto
	Grado de dedicación de los técnicos de OH al PG	NC	Bajo	Bajo
	Composición disciplinar de los equipos extensionistas	Bajo	Bajo	Bajo

	Vínculos activos con otras organizaciones	Medio	Medio	Medio
	Enfoque(s) o metodologías de extensión o asistencia técnica utilizadas	NC	NC	NC
	Remuneración al técnico y plazos	Medio	Bajo	Bajo
<b>Sostenibilidad</b>	Estabilidad de los servicios	Alto	Medio	Medio
	Difusión de las prácticas y capacidades incorporadas	Bajo	Bajo	Bajo
	Capacidades de infraestructura	Bajo - Medio	Alto	Alto
	Aprendizaje institucional	Alto	Medio	Alto

## **6 CONCLUSIONES**

### **6.1 EL DISEÑO DEL PG**

Si bien la información recabada corresponde solo a un componente del PG y en un determinado departamento, salvando estas restricciones, se expresan algunas consideraciones sobre el diseño del PG.

Analizando el diseño del PG, se concluye que fue una muy buena herramienta para estimular el aumento de la productividad en pequeños y medianos productores criadores, en Durazno el componente I demostró un claro impacto productivo positivo. Se destaca el sistema de pago por resultados lo que indica el nivel de alcance de las metas a medida que se van ejecutando los planes. Al trabajar en con una determinada cantidad y estrato de productores (pequeños y medianos), el impacto a nivel nacional en la cría no es importante, ya que el stock bajo plan no tiene demasiada incidencia en el stock nacional.

Programas que se implementan sobre la “demanda” y que en la evaluación se mantiene neutralidad técnica, deben de ser acompañados por una fuerte capacitación y constante evaluación de técnicos que formulan y dan seguimiento a los planes. No necesariamente en el medio existen capacidades técnicas instaladas dispuestas a trabajar en ganadería de cría con pequeños y medianos productores. De no realizarse el acompañamiento importante de capacitación y evaluación de técnicos, los planes deben contar con medidas tecnológicas básicas a oferta a realizar en la cría, y en la evaluación de planes relevar y proponer diferentes alternativas. Es sustancial destacar la importancia de las tecnologías de proceso en la actividad cría, donde la interacción entre el técnico y el productor debe ser permanente para acompañar el proceso de cambio tecnológico a través de la formación del productor en dicho proceso.



Los indicadores productivos elegidos para la evaluación de metas y pago de subsidios, desde el punto de vista técnico son adecuados. Sin embargo el indicador PER no es comprendido ni asimilado como indicador relevante. Esto indica que es preferible utilizar indicadores de uso común, donde los productores y técnicos ya estén familiarizados con su significado y su utilización; y de generar nuevos indicadores, éstos deben reflejar con mayor fidelidad la realidad del sector y el impacto que ha tenido la ejecución de un plan en el universo de beneficiarios.

Se destaca positivamente la incorporación de técnicos para trabajar de manera territorial, en forma directa con los beneficiarios y operadores. Todo programa de desarrollo debe contar con personal a nivel local, con capacidad de interpretar la realidad e implementar cambios; que permita difundir, supervisar y evaluar en forma directa las diferentes actividades territoriales y contribuir a nivel central en el seguimiento, con aporte de información de primera mano, re definiciones y generación de alternativas del programa.

El aspecto medio ambiental en el PG fue tenido en cuenta en diversas situaciones como en la evaluación de planes, la capacitación de técnicos y productores en talleres, en la generación de documentos y trabajos multidisciplinarios entre otras; pero en el momento de pagar los subsidios sólo se contemplaban los resultados productivos, por lo que no siempre fueron considerados en planes con predominancia de campo natural, aspectos como la carga, la relación lanar/vacuno y los sistemas de pastoreos, con resultados a largo plazo en los planes de gestión; y son preferidos la utilización de suplementos, praderas y verdeos, y demás tecnologías de insumos para obtener resultados cortoplacistas. Esto sugiere que en el momento de evaluar los resultados prediales, para que el aspecto ambiental sea considerado, debe valorarse, de forma similar que los resultados productivos, y contemplar en el subsidio el tipo de prácticas o tecnología usada.

Se valora en forma positiva la reformulación del PG, al abarcar aspectos no sólo productivos, sino aspectos que todo programa de desarrollo debe considerar, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos con el organismo financiador, que en plena ejecución de un programa, no siempre es posible la reorientación de objetivos. El PG cumpliendo con sus objetivos intenta comprender a través de planes institucionales, situaciones que inciden en la vulnerabilidad de productores familiares, denotándose un esfuerzo importante del PG y una trascendente capacidad para interpretar lo que está sucediendo en territorio, los cambios macroeconómicos del país y los escenarios cambiantes del sector ganadero uruguayo en ese momento. Sin embargo los instrumentos utilizados no fueron relevantes como para generar importantes cambios en ese sentido en el departamento. Lo que sugiere que importantes cambios en objetivos, deben ser acompañados por estímulos diferenciales, en este caso con mayor difusión, pago a OH y subsidio de la herramienta PGAI; lo que implicaría una nueva negociación con el organismo financiador, que permita reorientar los fondos y metodología de los planes. Esto es imprescindible para lograr los objetivos propuestos en la reformulación. Un programa de desarrollo debe contar con un diagnóstico inicial multidisciplinario sobre las características económica – productivas, sociales y ambientales del sector a intervenir, y de esta forma conformar y ponderar los indicadores y metas a alcanzar de acuerdo a ese diagnóstico; y contar con un diseño flexible, que permita considerar futuros cambios e imprevistos para incorporar sustantivas variantes o alternativas considerables, con capacidad de impacto, de acuerdo al contexto en que se desarrolle.

## **6.2 LOS BENEFICIARIOS Y SUS PREDIOS**

Los productores beneficiarios se caracterizan por ser una población mayoritariamente masculina, de edad media a elevada, ya que el 79% presenta más de 41 años. La mayoría reside y trabaja en el predio y el ingreso familiar proviene de éste.

Las condiciones de vivienda no son aceptables, ya que el 39% dispone de gabinete higiénico dentro de la vivienda y solo el 31% dispone de ducha con agua caliente. Con respecto al nivel de educación formal alcanzado, la mayoría presenta primaria completa (42%), seguido por ciclo básico (20%).

No son productores que participen en grupos o instituciones, y la mayoría no participaba en otro proyecto o programa, ni recibía asistencia técnica al momento de ingresar al PG.

El uso del suelo predominante es el campo natural, la superficie explotada es muy variable, pero el promedio es de 468 ha, y en la formas de tenencia se destaca la propiedad, el arrendamiento y la calidad de ocupante. El empotramiento también es muy variable entre predios, tanto en cantidad como en tamaños de potreros.

Con respecto al manejo del rodeo de cría, en el momento de presentarse a un plan de gestión, el entore estacional y doble entore eran los más frecuentes, la mayoría no entoraban las vaquillonas a los 2 años, ni realizaba revisión de toros ni diagnóstico de gestación. La mayoría no realizaba destete temporario ni precoz.

Predomina el rubro vacuno sobre el lanar; y la carga animal en promedio es elevada, lo que podría causar efectos negativos tanto en la performance animal, así como en las pasturas del campo natural.

## **6.3 ANÁLISIS POR DIMENSIÓN**

### **6.3.1 Pertinencia**

El haber realizado los llamados a planes de gestión del componente I del PG es considerado estrechamente pertinente, ya que se asistieron productores que en su mayoría no habían sido asistido por el MGAP, con muy bajos antecedentes de participación en proyectos y programas, lo que implica una correcta focalización del PG, trabajando en un segmento de la población rural poco trabajado y poco apoyado en el departamento, sin competir con otros programas y sin superponer esfuerzos.

Al apreciar la disponibilidad de técnicos en territorio para formular planes y dar seguimiento, se verifica que existen técnicos disponibles y que están más entrenados para el funcionamiento de presentación y seguimiento de proyectos con el MGAP.

Los productores entrevistados muestran una elevada satisfacción con los planes presentados y comparten la opinión junto a los técnicos, que sus intereses fueron incorporados a las propuestas presentadas de forma participativa e integradora. Las capacidades de los beneficiarios han mejorado, sobre todo desde el punto de vista técnico, productivo y de vinculación. La incorporación a los mercados es uno de los puntos más débiles, no considerados, de los planes de gestión del componente I. A su vez se aprecia que estos planes no estuvieron coordinados con el componente II del PG, donde uno de sus objetivos era trabajar en los mercados.

Todas las respuestas de los productores están asociadas al rubro vacuno, por más que hubieran realizado actividades en el rubro ovino. Esto demuestra la pertinencia del componente II del PG, que al ver este

comportamiento diferencial de los productores, abandonó la modalidad de planes a demanda y propuso un plan a oferta específico para el rubro ovino.

El sistema de seguimiento y evaluación, es calificado como muy bueno, sobre todo en lo que refiere a las visitas a predio y al soporte informático utilizado, que permitía generar informes en tiempo real de diferentes variables. Algunas opiniones de técnicos del PG coinciden que la cantidad de recursos humanos del PG en el territorio fue insuficiente y que el seguimiento estuvo demasiado librado al OH. Hay disconformidad en los plazos, percibiendo un enlentecimiento en los tiempos de respuesta, fundamentalmente en lo que se refiere a pagos de subsidio.

El ofrecer un formato Excel pre armado, facilita la elaboración del plan, unificando el formato para todos los planes y facilitando la sistematización de información, no obstante para esto es un pre requisito que los formuladores del plan completen toda la información requerida.

Existe un concepto positivo sobre la congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados, pero se relativiza el monto del subsidio. Un subsidio de 3.600 dólares en un plan de 30 meses puede ser insuficiente en la ganadería de cría, para producir un cambio sustancial por sí solo en un establecimiento criador, tomando en cuenta que en el período analizado se sucedieron secas históricas, depreciación del dólar frente al peso, aumento de costos entre otras variables. Por otra parte también se debe considerar que el promedio del subsidio utilizado no llegó al máximo, (U\$S 3380), lo que se debe fundamentalmente a que el productor debía financiar con sus recursos el mismo monto subsidiado del plan, y a que no todos alcanzaron el 100% de las metas. En lo que respecta a los plazos de ejecución se menciona que los planes cortos facilitan el seguimiento, el productor está más al tanto de las actividades a realizar, y los planes largos son más adecuados para lograr mayor impacto en la cría.

Los objetivos más destacados de los productores para realizar un plan de gestión son el solucionar problemas de su establecimiento, el apoyo económico y la asistencia técnica.

No fue oportuno utilizar exclusivamente a la figura OH para la presentación de planes de gestión, ya que estos, en términos generales, no colmaron las expectativas del PG. Si bien la relación entre el OH y el técnico es buena, los propios técnicos de los OH prefieren trabajar como técnicos independientes, y no como técnicos de los OH. Hay diferencias en cuanto a las características del OH, identificando a la cooperativa en Durazno como un actor social local activo que permite vincular políticas públicas con necesidades legítimas de la gente de la zona.

Los PGAls tienen poca visibilidad en el departamento, probablemente el bajo monto económico destinado a dichos planes no permitió realizar obras o actividades que los productores recuerden como trascendentes. En Durazno los productores se agruparon para presentar PGAls ante una necesidad como la compra de ración en una seca histórica. No surge espontáneamente la acción colectiva.

A nivel predial existe congruencia entre los objetivos alcanzados con los medios utilizados, y entre los objetivos del PG y los objetivos del productor. Sin embargo el trabajo sobre la vulnerabilidad de los productores del PG no es claramente visualizado en el departamento. Al redefinir los objetivos del PG, habría que haber redefinido con mayor profundidad los instrumentos y su disponibilidad económica, ya que para trabajar en este aspecto éstos no fueron suficientes. El utilizar a los PGAls, con bajo subsidio y bajos honorarios técnicos, como herramienta para favorecer el afincamiento de productores en el medio no fue apropiado, ya que la información relevada demuestra que este objetivo en Durazno no se cumplió.

### **6.3.2 Eficacia**

La evaluación de eficacia es considerada como elevada, muy alta a nivel predial y productivo, con elevado cumplimiento de metas, generación de logros no previstos y generación de diversos vínculos a nivel local. Sin embargo la eficacia puede considerarse de moderada a baja en lo que respecta al afincamiento de productores en el medio.

En los indicadores en los cuales fue factible realizar el análisis comparativo en la totalidad de planes finalizados, es claro que existe un impacto productivo positivo de los planes de gestión predial finalizados en los productores beneficiarios con respecto a sí mismos, y con respecto al promedio de los últimos años en el país. A su vez se determina que el impacto productivo se dio en los diferentes estratos de superficie en los cuales fueron clasificados los productores beneficiarios de los planes de gestión predial. Este impacto positivo a nivel predial, no influyó en la ganadería de cría a nivel nacional, debido fundamentalmente a la escala y número de animales que manejan los beneficiarios comparado con el stock nacional, a la poca difusión de buenas prácticas y resultados de los productores a sus pares que genera un efecto derrame de las mismas, a que en otros departamentos los resultados no fueron claramente positivos entre otras causas. Con respecto a la elección de los indicadores, éstos fueron adecuados, excepto el indicador PER que muchos de los productores no recuerdan qué significa.

Por la realización del plan de gestión predial se aprecia una identificación positiva de cambios, que incluye aspectos específicos de la producción, vinculados a la gestión del predio y al aumento de la productividad, sin embargo la percepción del aumento del ingreso no siempre es tan clara, seguramente influido por factores externos a la ejecución de un plan de gestión y no es trascendente la percepción de los productores sobre la mejora en la calidad de vida de los productores ni el acceso a insumos por

haber realizado un plan de gestión. Tampoco es percibida como satisfactoria la contribución a la radicación en el medio, ya que si bien de los productores entrevistados solo uno abandonó la explotación, técnicos y productores opinan que las herramientas del PG (planes de gestión) no contribuyeron a este objetivo en forma sustancial.

Otro cambio percibido por realizar un plan de gestión, y no contemplado originalmente en el PG, refiere al vínculo con otros productores, donde dicha variable se valora positivamente, es una variable importante en la generación de capital social que permite trabajar en futuras intervenciones en forma agrupada utilizando recursos eficientemente.

Existió una diversidad importante de logros, que no estaban previstos en el diseño del Programa, el más destacable es el rediseño del propio programa. En lo correspondiente a lo territorial, en Durazno, a través del PG se identifica la generación de diversos vínculos con instituciones y organizaciones, que permitieron responder a demandas planteadas en distintas zonas articulando con el organismo correspondiente, y así dar numerosas respuestas que no estaban en la órbita de un programa del MGAP. Se adquirió conocimiento local de instituciones públicas o privadas, de su eficiencia e ineficiencia y de las sinergias y antagonismos entre ellas; así como del MGAP y su revitalización en la extensión, favoreciendo acciones futuras de éste en el desarrollo rural. Un impacto productivo no previsto fue que a través del estímulo a productores a retener sus vientres, éstos aumentaron su stock, que ayudados por la variación de relación de precios entre cría e invernada, el tener en el rodeo un alto porcentaje de vientres con gran producción de terneros generó diferencias en el patrimonio de los beneficiarios.

Si bien el nivel de formación de los extensionistas se considera adecuado, faltaron instancias de capacitación del PG. Las competencias de los técnicos extensionistas necesitan ser reforzadas, con una evaluación continua,



actualizada y participativa, de acuerdo a los objetivos del Programa y a las realidades geográficas, agroecológicas y sociales de cada zona. El poco tiempo de dedicación, asociados a bajos honorarios percibidos, genera en muchos casos incumplimientos. La composición disciplinar de los OH en Durazno era exclusivamente de técnicos del área agraria. Con respecto a la metodología de extensión utilizada para formular planes, según los OH entrevistados, en líneas generales, aquí la extensión es sinónimo de transferencia tecnológica, donde la prioridad fue el aumento de la productividad a través de la innovación de prácticas, basadas básicamente en tecnología de insumos. Se nota una gran participación de los productores, tanto en la elaboración de las propuestas como en la demanda de este tipo de tecnologías.

### **6.3.3 Sostenibilidad**

La evaluación de sostenibilidad puede ser considerada como moderada, ya que si bien, en general a las prácticas adoptadas los productores las siguen realizando, dichas actividades carecen de un seguimiento técnico y evaluación. La difusión de prácticas y capacidades incorporadas es muy escasa. La infraestructura de técnicos y MGAP es adecuada, y la imagen del MGAP como protagonista de la extensión rural en el medio es mejor que antes.

El vínculo entre el técnico y el OH se discontinuó en todos los casos relevados. El vínculo entre productores y el OH continúa en el caso que el OH es una cooperativa y se discontinuó en los casos que el OH es una consultora. Los técnicos después de terminado el plan, no continuaron asesorando a los productores, ya que el productor no los siguió contratando. En Durazno no se visualizan diferencias importantes en cuanto a la calidad de los planes, el seguimiento de éstos y la satisfacción de los beneficiarios según el OH, la diferencia está en el técnico del OH. Esto sugiere la

posibilidad, en estos tipos de programas, de trabajar directamente con técnicos extensionistas sin intermediarios con escaso involucramiento.

Con el PG, y otros proyectos del MGAP, los técnicos de los OH han adquirido capacidades y destrezas que pueden volcar en la formulación y seguimiento de nuevos planes. Por otra parte, también el trabajo de los técnicos independientes en nuevos procesos productivos que han llegado al departamento, como la agricultura, la ganadería intensiva, la lechería a gran escala, hace que compitan en tiempo y dedicación con el trabajo de presentación y seguimiento de planes del MGAP, con una clara desventaja de los planes del MGAP, ya que actualmente las relaciones laborales con empresas no son a término de proyectos, son más estables y económicamente más redituables. A su vez el trabajar en sistemas productivos de producción familiar, donde las posibilidades de inversión son escasas, la economía del predio no es distinguible de la economía familiar, donde no siempre prima un objetivo de maximizar la renta, ubicados muchas veces en lugares distantes del lugar de residencia del técnico, con caminería en mal estado, entre otros factores hacen que la decisión del técnico sea optar por un trabajo estable, con objetivos productivos preestablecidos, para lo que está formado; económica y financieramente más favorable. Existen lugares donde no siempre se encuentran técnicos capacitados en la cría, dispuestos a trabajar con pequeños y medianos productores.

La difusión de prácticas y capacidades incorporadas fue muy escasa, y no fue espontánea de los productores. Se realizaron en marco de actividades grupales y talleres del PG.

La población beneficiaria es masculina y de mediana edad a elevada, de no haber un relevo generacional, la continuidad de las actividades puede ser comprometida. Sería conveniente que futuros proyectos contemplen en forma diferencial al género y juventud, para adherir, estimular y fortalecer otro estrato de la población.

La infraestructura de técnicos, instituciones y del MGAP es adecuada para formular y dar seguimiento a proyectos simples como los planes de gestión. Los técnicos y la institucionalidad privada vinculada al sector ganadero tiene importante heterogeneidad, en algunos casos hay carencias para abordar pequeños y medianos productores criadores, tanto de formación como de experiencia de trabajo. Esto se ve agravado por la fuerte competencia que el agronegocio presenta a las actividades de extensión, compitiendo por los recursos humanos.

Para favorecer la llegada de programas estatales a lugares que históricamente no se llega, debería tratarse diferente a los diferentes; o sea a los pequeños productores, que aún no han sido asistidos por programas, más alejados y con más difícil acceso darles un trato preferencial en la selección de sus planes y redituar económicamente mejor al técnico extensionista que trabaje con ellos. Por otro lado se debe trabajar en el estímulo e iniciativa de productores para presentar planes.

Se mejoró la imagen del MGAP, retomando el rol de extensión de éste y contribuyendo a una mayor adhesión futura de productores a nuevos planes a raíz de la confianza generada. A su vez se generaron capacidades dentro y fuera del MGAP, que de ser capitalizada por éste, permitirá un mejor desempeño en el desarrollo de futuros programas y proyectos.

#### **6.4 CONCLUSIÓN FINAL**

La evaluación del componente I del PG en el departamento de Durazno puede ser considerada considerablemente pertinente, altamente eficaz y con sostenibilidad moderada.

La pertinencia considerable radica en la correcta focalización del PG, la elevada satisfacción de los beneficiarios con el plan, la forma participativa de la inclusión de las demandas y el sistema de seguimiento y evaluación

utilizado. A su vez se considera adecuada la congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados. La evaluación de eficacia es considerada como elevada, muy alta a nivel productivo, con indicadores que indican una clara evolución positiva de los predios y diferencias con indicadores nacionales. Se relevó una diversidad de logros no previstos y generación de diversos vínculos a nivel local. La percepción acerca de la radicación en el medio no fue afectada por los planes. La evaluación de sostenibilidad del programa puede ser considerada como moderada, ya que la asistencia técnica no perduró más allá del plan, en general las medidas adoptadas se siguen realizando pero carecen de monitoreo y no son difundidas espontáneamente. No fue oportuna la utilización de la figura del OH para la selección, formulación y seguimiento de las propuestas, ya que la figura determinante en dichas es el técnico del OH, y no precisamente el OH. Si bien la infraestructura de técnicos y MGAP es adecuada, y la imagen del MGAP como protagonista de la extensión rural en el medio es mejor que antes, la importante demanda laboral de técnicos en el medio por empresas, sobretodo vinculadas al agronegocio, con mejores remuneraciones, hace cuestionable la disponibilidad de técnicos dispuestos a trabajar en proyectos de desarrollo rural del MGAP.

## **7 BIBLIOGRAFÍA**

- Adler A, Murgiría JM. 2000. Cambios estructurales en la producción ganadera bovina de carne a nivel nacional: representación del sistema productivo mediante el uso de un sistema de simulación. Tesis Ing. Agr. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 95 p
- Berk A, Rossi P H. 1990. Thinking about program evaluation. Newbury Park, California: Sage Publications. 128 p
- Briones G. 1996. Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales. En: Briones G (coord.). Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior. Santa Fe Bogotá: ARFO Editores e Impresores Ltda. 37-46.
- Bustelo M. 1999. Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. Revista Española de Desarrollo y Cooperación. 4. (Primavera-verano 1999): 9-29. [En línea]. 12 de julio 2012.[http://www.unidaddeigualdad.es/documentos\\_contenidos/1150\\_69457135\\_DiferenciasInvestigEval.pdf](http://www.unidaddeigualdad.es/documentos_contenidos/1150_69457135_DiferenciasInvestigEval.pdf)
- Cañete L, Salazar F. 2003. Primera evaluación del impacto de una muestra de proyectos financiados por el Fondo de Ayuda al Desarrollo. Boletín económico de ICE 2764: 9-15.
- Castro G, Chaves P. 1994. Metodología Evaluación de impacto de proyectos sociales. UNESCO. Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe. Caracas. 13p
- Chía E, Téstut M, Figari M, Rossi V. 2003. Comprender, dialogar, coproducir: reflexiones sobre el asesoramiento en el sector agropecuario. Agrociencia. 77-91.

Christoplos I, Sandison P, Chipeta S. 2012. Guide to evaluating rural extension. Lindau (Zúrich): Global Forum for Rural Advisory Services (GFRAS). 56 p. [En línea]. 15 de julio de 2013 <http://www.g-fras.org/en/knowledge/gfras-publications/file/78-guide-to-extension-evaluation>.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. Nuestro Futuro Común. Alianza Editorial: De una Tierra a un Mundo. Pp. 21-45. [En línea]. 12 de julio 2012. <http://www.un-documents.net/wcedocf.htm>

Correa Uribe S, Puerta Zapata A, Restrepo Gómez B. 1996. Modulo seis. Investigación Evaluativa. En Briones G (coord.). Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior. Santa Fe Bogotá: ARFO Editores e Impresores Ltda. [En línea]. 30 de junio de 2013. <http://contrasentido.net/wp-content/uploads/2007/08/modulo6.pdf>

De Hegedüs P. 2013. Evaluación de los SETTA (Sistemas de Extensión/Transferencia de Tecnología) en América Latina el caso de Uruguay. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo. 49 p [En línea]. 28 de diciembre de 2013. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38331329>

De Hegedüs P, Deal E, Pauletti M, Tomassino H. 2006. La extensión rural en el Uruguay. En: Tommasino H., de Hegedüs, P. ed. Extensión: reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural. Área Agraria, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. 1-27.

De La Orden. A. 1985. Modelos de evaluación universitaria. Revista española de pedagogía, 43 (160-170): 521-537.

- Escudero Escorza T. 2005. Claves identificativas de la investigación evaluativa: Análisis desde la práctica. Contextos Educativos 8 (9): 179-199. [En línea]. 12 de julio 2012 <http://www.unirioja.es/servicios/sp/ej/contextos/infos/2091397.pdf>
- Figari M. 2008. Resultado económico y subjetividad: representaciones sociales de productores familiares de Paysandú. Tesis Magíster en ciencias Agrarias. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 78 p
- Freire P. 1973 ¿extensión o comunicación? La concientización en el medio rural, coedición 24ª edición. Montevideo: Siglo veintiuno editores con tierra nueva. 109 p.
- Freire P. 1970. Pedagogía del oprimido-3ed. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores 2010. 232 p.
- García R, Dieguez F, Molina C, Gutiérrez R, Tommasino H. 2011. Sustentabilidad de los criadores familiares. Instituto Plan Agropecuario, Uruguay. Revista 138. 64-68.
- Guanziroli C A, Buainain A M, Meireles de Sousa, H. 2007. Metodología de evaluación de impacto y de los resultados de los proyectos de cooperación técnica. Brasilia: IICA. 11- 63.
- Hudson N. W. 1993. Estudio sobre las razones del éxito o fracaso de los proyectos de conservación de suelos. Boletín de Suelos No. 64. Manejo y conservación de suelos. Dirección de Fomento de Tierras y Agua. FAO. Roma. Italia. [En línea]. 12 de julio 2012. [http://books.google.com.uy/books?id=ID3HeC8C89MC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.uy/books?id=ID3HeC8C89MC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2011. Resultados finales del censo 2011 en el Departamento de Durazno. [En línea]. 24 de agosto

2013.<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/durazno.html>

Mantilla R V. 2003. Hacia un nuevo enfoque de la evaluación de impacto de proyectos de desarrollo rural. Bogotá: Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Cuadernos de Desarrollo Rural (50). [En línea]. 10 de agosto 2011. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1281>

Marshall E, Bonneville JR, Francfort I. 1994. Funcionamiento y Diagnostico Global de la Explotación Agropecuaria. Versión traducida por los Ings. Agrs. Hermes Morales y Pastora Correa (2003). Montevideo, Facultad de Agronomía. 13-25

Martínez Mediano C. 1996. Investigación evaluativa. En: Martínez Mediano C. Evaluación de programas educativos. Modelo de evaluación de programas. p71. 1 edición. Madrid: UNED. 271 p.

MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 2013. Dirección Estadísticas Agropecuarias. Anuario estadístico agropecuario 2013. [En línea]. 28 de diciembre 2013. <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,754,O,S,0,MNU;E;27;9;MNU;>

MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca).2011. Programa Ganadero. Página web del Programa Ganadero. [En línea]. 20 de julio 2013. <http://www.mgap.gub.uy/ProGan/ProgramaGanadero.htm>

MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 2008. Proyecto Producción Responsable /Asociación de Productores Lecheros San José. Manual de evaluación de Sistemas Lecheros Familiares a través de indicadores de sustentabilidad. 2008. Montevideo. Uruguay. 110 p.



MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca).s. f. Programas de apoyo a la producción. [En línea]. 24 de agosto 2013. <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/uruguay/federal/defensa/memoria2000/info/MGAP.htm#MGAP09>

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social).2013 .Agenda estratégica. Hacia un plan de Desarrollo Social Departamental 2012-2015. Durazno: Uruguay social. 80 p

Ministerio del Interior. s. f. Durazno. Datos generales. Página web. [En línea]. 3 de marzo 2012. <https://www.minterior.gub.uy/webs/jdurazno/pag/agenda.htm>

Molina C. 2008. Identificación de factores incidentes en las decisiones de adopción de tecnología en productores ganaderos familiares. Tesis Magíster en ciencias Agrarias, opción ciencias sociales. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 127 p

Nabinger, C. 1998. Princípios de manejo e produtividade de pastagens. En: Ciclo de palestras em produção e manejo de bovinos de corte (3º, 1998, Canoas, RS). Anais. Canoas. ULBRA. 54-107.

Olascuaga J, Acosta P, Taddeo J, García P, Bono G, Moratorio G, Fernández J, Ximeno A. 2008. Los Operadores Habilitados del Programa Ganadero ¿Una herramienta posible para la ejecución de políticas en el sector agropecuario? Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Oficina de programación y políticas agropecuarias. Anuario 2008. Montevideo. Uruguay. 297 - 306

Paolino C. 2004. Elementos para una evaluación del Proyecto de Desarrollo Ganadero en el Uruguay: el aporte de autores de la Nueva Economía Institucional. En: 1º Congreso Regional de Economistas Agrarios; 3 a 5 de noviembre de 2004; Mar del Plata, Argentina. 22p. [En línea]. 9 de julio 2011. <http://www.ipcva.com.ar/files/trabajo74.pdf>

Pereira G, Grosskoff R, Saavedra C, Hernández A, Rincon F, Tommasino H, Grasso A. 2003. La ganadería en Uruguay. Contribución a su conocimiento. Informe elaborado en el Área de Estudios Agroeconómicos, Dirección Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo, Uruguay. 87 p [En línea]. 10 de julio 2009. <http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,5,296,O,S,0,355%3BS%3B9%3B120,>.

Presidencia de la República. 1998. Decreto 24/998 publicado el 29 de enero de 1998. Objetivos estratégicos y estructura orgánica del MGAP.17-21. [En línea]. 10 de octubre 2013. <http://www.mgap.gub.uy/DGSG/Legislacion/Introduccion.pdf>.

Rearte D. 2011. Informe Evaluación Final de Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC-UR Montevideo, Uruguay. 217 p [En línea]. 20 de julio 2013. <http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,17,310,O,S,0,4921%3bS%3b1%3b171,>

Rogers EM, Shoemaker F. 1971. Communication of innovations: a cross-cultural approach. Department of Communication. East Lansing. Michigan State University. 476 p

Sanz V. 2003. Extensión Rural. Manual para facilitadores de procesos colectivos. Montevideo: editorial Graphics Ltda.135p

Swanson BE, Rajalahti R. 2010. Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems. Agriculture and Rural Development Discussion. The World Bank. Washington. 206p [En línea].15 de Julio 2013.[http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Stren\\_combined\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Stren_combined_web.pdf)

- Tejedor J. 2000. El diseño y los diseños en la evaluación de programas. *Revista de Investigación Educativa*, 18 (2): 319-339. [En línea]. 12 de julio 2012. <http://revistas.um.es/rie/article/download/121021/113711>
- Tommasino H, Souto G. 2011. Localización geográfica de la producción de granos y madera. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Oficina de programación y políticas agropecuarias. Anuario 2011. Montevideo. Uruguay. 329-337
- Vadell A. 2006. Proyecto "Uruguay Rural". Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Oficina de programación y políticas agropecuarias. Anuario 2006. Cap 39. Montevideo. Uruguay, 7p
- Vassallo M. 2001. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo: UdelaR Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales. 179 p
- Vela Peón F. 2001. Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa, en Tarres, M. L. (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México, D.F.:Flacso/Colegio de México. 63 - 91.
- Villarraga P J. 1998. Sistema de evaluación de impacto del proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural. Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMER), Colombia. FIDA 426-CO. 16p. [En línea]. 15 de julio 2012 <http://www.paisrural.org/Pinternacional/cds/bib-electronica/casos/4SISTEMA EVALUACION.html>

## 8 ANEXOS

### 8.1 ANEXO 1: LISTADO DE PLANES DE GESTIÓN APROBADOS EN DURAZNO

Nº Operador	Nº Plan	Situación	Superficie ha (sin considerar CONEAT)	Llamado
5	1	NO INICIADO	430	1
5	4	NO INICIADO	535	1
5	16	Finalizado	355	1
5	17	Finalizado	462	1
5	18	NO INICIADO	598	1
5	19	Finalizado	829	1
5	20	Finalizado	1442	1
24	3	Finalizado	936	1
24	5	Discontinuado OH	337	1
24	6	Finalizado	561	1
24	7	Discontinuado Programa	339	1
24	8	Finalizado	191	1
24	9	Finalizado	890	1
2	33	NO INICIADO	1026	2
2	39	Finalizado	182	2
2	49	NO INICIADO	146	2
2	50	Finalizado	787	2
2	51	Finalizado	775	2
2	64	Finalizado	308	2
2	69	NO INICIADO	954	2
2	74	Finalizado	671	2
2	75	Finalizado	161	2
2	76	Finalizado	50	2
2	77	Discontinuado Productor	152	2
2	80	Finalizado	134	2
2	82	Finalizado	188	2
2	83	Finalizado	125	2
2	84	NO INICIADO	62	2
5	26	Finalizado	393	2
5	27	Finalizado	240	2

5	28	NO INICIADO	354	2
5	29	Finalizado	178	2
5	30	Finalizado	383	2
5	32	Discontinuado OH	422	2
5	33	Discontinuado Programa	1586	2
5	39	Finalizado	541	2
5	40	Finalizado	344	2
5	42	Finalizado	952	2
5	43	Finalizado	228	2
24	11	NO INICIADO	92	2
24	12	Discontinuado Programa	183	2
24	13	Discontinuado Programa	135	2
24	14	Discontinuado Programa	207	2
24	15	Discontinuado Programa	194	2
24	17	Discontinuado Programa	134	2
24	18	Discontinuado Productor	340	2
24	22	Finalizado	150	2
34	14	Finalizado	611	2
34	18	Finalizado	850	2
49	1	Discontinuado Programa	146	2
49	3	Discontinuado Programa	283	2
49	4	Discontinuado Programa	890	2
49	5	NO INICIADO	1976	2
49	6	Finalizado	154	2
49	7	Discontinuado Productor	317	2
49	8	Finalizado	369	2
49	9	NO INICIADO	362	2
49	15	NO INICIADO	114	2
49	25	Finalizado	1131	2
49	26	Discontinuado Programa	215	2

49	27	Finalizado	400	2
49	34	NO INICIADO	641	2
49	36	Finalizado	251	2
49	37	Finalizado	1023	2
49	38	Discontinuado Programa	125	2
49	40	Discontinuado Programa	110	2
49	49	Discontinuado Programa	200	2
15	304	Finalizado	730	3
39	12	Finalizado	172	3
49	48	Finalizado	210	3
49	51	NO INICIADO	234	3
2	78	Finalizado	500	4
2	215	Discontinuado Programa	106	4
24	19	Finalizado	311	4
24	20	Finalizado	144	4
24	21	Finalizado	283	4
57	2	Finalizado	110	4

## **8.2 ANEXO 2: PAUTA DE ENTREVISTA A PRODUCTORES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA GANADERO EN DURAZNO**

1. En su opinión: ¿Le resultó útil haber realizado un Plan de gestión? Si su respuesta es afirmativa: ¿Cuál fue su mayor beneficio al participar en un plan de gestión del Programa Ganadero?
  
2. ¿Cuál fue su objetivo principal para realizar un plan de gestión?
  
3. ¿Pudo alcanzar los objetivos con los medios brindados con el plan de gestión?
  
4. El haber ejecutado el plan: Enumere de 1 a 5 lo más importante que le dejó el Programa Ganadero
  - Mejoro su producción ganadera
  - Mejoro su calidad de vida
  - Mejoro su ingreso predial
  - Mejoro su acceso a servicios
  - Mejoro su acceso a insumos
  - Ninguna de las anteriores
  
5. Enumere de 1 a 5 lo más importante que le dejó el Programa Ganadero
  - El acceso al subsidio
  - El acceso a tecnología
  - El vínculo con otros productores
  - El acceso a asistencia técnica
  - Otros:
    - Especifique:

6. Con respecto al Programa Ganadero:
  - a. ¿Cuáles cree que fueron las principales **fortalezas** del Programa Ganadero?
  - b. ¿Cuáles cree que fueron las principales **debilidades** del Programa Ganadero?
7. ¿Le parece adecuado que el Programa Ganadero haya subsidiado el 50% de las actividades?
8. ¿El plan lo desarrolló usted, él técnico o ambos? ¿Cómo fue la elaboración?

#### Capitulo tecnológico

9. ¿Cuáles fueron las medidas más importantes que realizó en su plan de gestión?
10. ¿Las sigue realizando? ¿Por qué?
11. ¿Recuerda lo que es el PER? ¿Lo utiliza?
12. ¿Recuerda si aumentó su productividad o su ingreso neto a partir del plan de gestión?
13. Antes de comenzar el plan de gestión; ¿su objetivo era aumentar la productividad?



14. Con su plan de gestión introdujo algún cambio en

a) El manejo del ganado

¿Cuál?

b) El manejo de la base forrajera

¿Cuál?

c) El manejo del pastoreo

¿Cuál?

d) La forma de registrar sus eventos en su predio

¿Cuál?

e) La forma de comprar insumos

¿Cuál?

f) La forma de vender productos

¿Cuál?

g) La Incorporación al mercado (nuevos compradores, mejores condiciones comerciales, estabilidad en ventas, acceso al mercado especializado, ampliación de la oferta)

¿Cuál?

h) La vinculación con otros productores

¿Cuál?

i) La valoración del asesoramiento técnico

¿Cuál?

15. ¿Cómo valora las visitas de seguimiento o auditorías?

Capítulo social:

16. Con la formulación del Plan;

i. mejoraron, empeoraron o siguen igual, al presente

a) Vínculos con organizaciones

b) Vínculos con instituciones (MGAP- Mesa desarrollo)

c) Acceso a capacitaciones

d) Acceso información

17. Divulgó sus actividades y resultados (a vecinos, otros productores, etc.). ¿Podría mencionar a cuantos?

18. ¿Le fue fácil conseguir un OH que le formulara y siguiera el plan?  
¿Era un técnico solo o un equipo técnico? ¿Qué formación tenía/  
tenían?

19. ¿Recuerda que fueron los Planes de gestión de acciones  
institucionales? ¿Qué opinión tiene?

20. La imagen del MGAP es:

Mejor que antes

Peor que antes

Igual

¿Por qué?

21. ¿Volvería a presentar un plan?

¿Por qué?

### 8.3 ANEXO 3: PAUTA DE ENTREVISTA A TÉCNICOS DE LOS OPERADORES HABILITADOS DE DURAZNO

1. ¿Qué tipo de formación tiene? (Ing. Agr., Vet, Técnico agropec., etc)  
¿Que orientación?

2. Nivel de formación

Máximo nivel de formación académica alcanzado	Rango de antigüedad	
	0 – 10 años	10 años o mas
Postgrado		
Grado o Pregrado		
Técnico o menor		

3. ¿Asisten a programas de educación continua (técnica o en extensión)?
4. En el momento de formular el plan, ¿tenía alguna capacitación especial en la formulación de proyectos o en el diagnóstico productivo y tecnológico de la ganadería de cría?
5. ¿Qué tiempo le dedicó en términos porcentuales de su trabajo total, a la elaboración y seguimiento de planes?
6. ¿Cuáles eran sus expectativas u objetivos personales y para el predio, cuando formuló el plan de gestión?
7. ¿Cómo era el procedimiento que utilizó para elaborar los planes, que grado de participación tuvieron los productores en la formulación y elaboración?

8. ¿Trabajó solo en la elaboración de las propuestas o junto a otros técnicos de otras áreas?
  
9. ¿Qué opinión tiene sobre la figura Operador Habilitado (OH)? ¿Le aportó al proceso?, ¿es importante? ¿Mejora el seguimiento o es igual?
  
10. ¿Qué tipo de relación laboral mantiene con el OH? ¿Continúa trabajando en otros planes? ¿El OH sigue en contacto con los productores?
  
11. ¿Preferiría trabajar como técnico independiente o como técnico de un OH?
  
12. Con respecto a la remuneración económica del MGAP: ¿es adecuada? ¿Lo motiva?
  
13. El subsidio a los productores fue el adecuado para alcanzar los objetivos (monto y plazos)
  
14. En su opinión, el productor, a través del plan ¿pudo levantar restricciones que le permitieron mejorar su ingreso o afincarlo?
  
15. ¿Recuerda que actividades o tecnologías eran las más demandadas? (¿Tecnología de insumo o proceso?)

16. ¿Tiene conocimiento si las medidas implementadas en los planes los productores las continúan realizando? ¿Por qué?

17. El haber ejecutado el plan para el productor:

- Mejoro su producción ganadera
- Mejoro su calidad de vida
- Mejoro su ingreso predial
- Mejoro su acceso a servicios
- Mejoro su acceso a insumos
- Mejoró sus vínculos con el mercado
- Ninguna de las anteriores

18. Enumere de 1 a 5 lo más importante que le dejó el Programa Ganadero al productor

- El acceso al subsidio
- El acceso a tecnología
- El vínculo con otros productores
- El acceso a asistencia técnica
- Otros:
  - Especifique:

19. ¿Qué importancia asignó el programa a la problemática de la comercialización y los mercados?

Alta	Media	Baja

a) Por favor indique cuáles estrategias ha empleado para este fin:

b) ¿Cómo evaluaría los logros en tal sentido?

Muy relevantes	Relevantes	Poco relevantes	Irrelevantes

20. Después de finalizar el plan, ¿el productor lo siguió contratando?  
¿Siguió demandando su asistencia técnica? ¿Por qué? ¿Valora el productor la asistencia técnica?

21. ¿El OH se siente un actor extensionista?

22. ¿Se priorizó algún tipo de productor para realizar el plan, o se atendió a todos los productores que demandaron por igual?

23. ¿Le parece que se llegaron a los objetivos de aumentar el PER y los terneros o corderos/ha?

24. ¿En qué grado estima que se ha cumplido con lo planeado?

Alto	Medio	Bajo

25. ¿El plazo de los planes (30 meses) fue adecuado para el objetivo planteado?

26. Que sugerencias tiene para mejorar la implementación del PG

27. En su opinión, ¿llegó a productores que anteriormente no habían sido asistidos?

28. ¿Qué opina de los Planes de gestión de acciones institucionales?  
¿Visualiza ventajas al trabajar en grupo?

29. ¿Qué opina de la forma de presentación de los planes (formulario Excel pre armado vs Planes en Word libres)?

30. ¿Cómo influyó el PG con respecto a la imagen del MGAP en el medio?

31. ¿Volvería a formular un plan? ¿Porque?



#### **8.4 ANEXO 4: PAUTA DE ENTREVISTA A TÉCNICOS DEL PROGRAMA GANADERO**

1. ¿Qué opinión tiene con respecto al diseño original del PG?
  
2. ¿En qué medida le parece que los planes de gestión le fueron útiles a los productores? ¿Qué resultados resaltaría?
  
3. ¿Cómo le parece se incorporó la demanda de los productores a la construcción de las propuestas? ¿En qué grado le parece que los productores participaron en la elaboración de las propuestas?
  
4. Como considera la duración del plan (30 meses) con respecto a
  - a. Los objetivos del PG
  
  - b. El cumplimiento de actividades
  
  - c. Los resultados obtenidos
  
5. ¿Qué opinión le merece el sistema de seguimiento y evaluación?  
¿Que se debería mejorar y que estuvo de más?
  
6. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de trabajar con:
  - a. Operadores Habilitados
  
  - b. Con neutralidad técnica
  
  - c. Con Planes a demanda

7. Le parece que se cumplieron los objetivos de:
  - a. Aumento de Productividad                      ¿Por qué?
  
  
  - b. Afincamiento de productores en territorio ¿Por qué?
  
8. ¿Qué otros logros mencionaría que no estuvieron contemplados en los objetivos del PG en el momento de diseñar el Programa?
  
9. Con respecto a la formación y/o capacitación de los técnicos de los OH para formular planes; ¿colmaron sus expectativas? ¿Por qué?
  
10. ¿Las estrategias de educación continua y/ capacitación a OH fueron suficientes?
  
11. ¿Considera que existen en el medio instituciones u organizaciones que permitan formar extensionistas durante su trabajo de campo? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo trabajó el PG con éstas?
  
12. ¿Considera importante la interdisciplinariedad para la calidad de las acciones? ¿Los equipos de los OH en Durazno, eran interdisciplinarios?
  
13. ¿Concuerda con los indicadores diseñados en el PG (PER y terneros/ha)?
  
14. ¿Que indicadores utilizaría para medir impacto del PG?

15. ¿Los productores interesados en formular planes accedían fácilmente a OH?
  
16. ¿Con qué infraestructura dura y blanda cuentan los operadores, técnicos y MGAP?
  
17. ¿Se generaron lecciones aprendidas y se están utilizando para el diseño de nuevos programas?
  
18. ¿La imagen del MGAP es mejor que antes para estimular que productores se adhieran a planes?
  
19. ¿Considera viable la realización de planes en territorio, donde los productores determinen lineamientos, bases, actividades, montos de subsidios?

**8.5 ANEXO 5: CUADRO CON LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DENTRO DE LA DIMENSIÓN DE EVALUACIÓN DE IMPACTO, LAS INTERROGANTES PLANTADAS Y LAS PREGUNTAS QUE BUSCAN RESPONDER DICHAS INTERROGANTES**

Dimensión	Indicadores	Interrogantes	Instrumento	Actores	Instrumento: Entrevista a beneficiarios	Instrumento: Entrevista a técnicos de OH	Instrumento: Entrevista a técnicos del PG
<b>Pertinencia</b>	Focalización del PG	El PG llegó a productores no atendidos, sin Asistencia técnica.	Análisis de la caracterización de productores.	Productores Beneficiarios Técnicos de OH Técnicos del PG		Pregunta 27	
	Satisfacción con el Plan	¿Cuál es su percepción sobre la utilidad de haber realizado un Plan? ¿Han mejorado las capacidades de los beneficiarios?			Entrevistas	Preguntas 1 a 6 14 a b c d	Pregunta 2
	Formas de incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas.	Grado de participación en la elaboración de la propuesta. Grado de cofinanciación de los planes	Análisis de diseño del PG		Pregunta 7 , 8 y 16.	Pregunta 7	Pregunta 3
	Incorporación a los	¿Ha mejorado su acceso a los			14 e f g	Pregunta 17 y 19	

	mercados	mercados? ¿Cómo el Plan ha permitido que los beneficiarios mejoren sus vínculos con los mercados?					
	Sistema de seguimiento y evaluación	Análisis del sistema de seguimiento de las acciones del proyecto ¿Cómo evalúa la figura OH? ¿Cómo evalúa la capacidad para decidir y definir prioridades?			Pregunta 8 y 15	Pregunta 9, 11 y 29	Pregunta 5 y 6 13 y 14
	Congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados y entre los objetivos del Productor y los objetivos del PG	Objetivo del productor, medios vs objetivo del PG			Pregunta 2,3, 13 y 14	Pregunta 6, 13, 14, 25, 26	Pregunta 4 y 13
<b>Efectividad (eficacia)</b>	Cumplimiento de las metas plantadas	Analizar y sistematizar evolución de indicadores	Análisis documental de los resultados Productivos		Pregunta 3	Pregunta 14, 15, 23 y 24	Pregunta 7 y 14
	Generación						Pregunta 8

	de otros logros no previstos en el Programa		Entrevistas			Pregunta 17, 27 y 28		
	Nivel de Formación de los Extensionistas, capacitación y educación continua		Análisis de diseño del PG Documentos			Pregunta 1, 2 3 y 4	Pregunta 9, 10 y 11	
	Grado de dedicación de los técnicos de OH al PG		Análisis de resultados PGAs			Pregunta 5		
	Composición disciplinar de los equipos extensionistas (sociales, económicas-administrativas y biológico-productivas)	Cantidad de extensionistas y formación disciplinar (se asume que la mayor interdisciplinariedad dará mejor calidad a las acciones) <sup>1</sup>				Pregunta 18	Pregunta 8	Pregunta 12
	Vínculos activos con otras organizaciones	¿Se fortalecieron los vínculos con organizaciones o instituciones locales?				Pregunta 15 y 19		

	s	¿Podría caracterizarnos las acciones más importantes llevadas adelante?					
	Cuál es el o los enfoque(s), estrategias o metodologías de extensión o asistencia técnica utilizadas	Indicar y describir el enfoque, procedimiento de extensión y metodología utilizada en la elaboración y seguimiento de planes.				Pregunta 4, 7 y 8	Pregunta 7
	Remuneración al técnico y plazos					Pregunta 12	
<b>Sostenibilidad</b>	Estabilidad de los servicios	¿Se siguen realizando las prácticas adoptadas en el plan? ¿Sigue el vínculo con el técnico, el operador, instituciones?	Entrevistas		Pregunta 10, 11 y 16	Pregunta 16 y 20	
	Difusión de las prácticas y capacidades incorporadas	¿Divulgó sus actividades y resultados?	Análisis de diseño del PG		Pregunta 17		
	Disponibilidad y continuidad	¿Los productores interesados en	Documentos		Pregunta 21		Pregunta 15

	del servicio técnico en territorio para formular planes y dar seguimiento.	formular planes accedían fácilmente a OH? Hay mayor de adhesión de técnicos al trabajo de extensión con el MGAP que antes					
	Capacidades de infraestructura	¿Con qué infraestructura dura y blanda cuentan los operadores, técnicos y MGAP?			Pregunta 21		Pregunta 16
	Aprendizaje institucional	¿Se generaron lecciones aprendidas y se están utilizando para el diseño de nuevos programas? ¿Imagen del MGAP es mejor que antes para estimular que productores se adhieran a planes?			Pregunta 20	Pregunta 30 y 31	Pregunta 17 y 18



## 8.6 ANEXO 6: EVOLUCIÓN DE INDICADORES PRODUCTIVOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PLANES DE GESTIÓN AGRUPADOS POR ESTRATO DE SUPERFICIE

Nº OH	Nº Plan	Est. Superficie	Superficie Total	Índice CONEAT	Diferencia % destete	Diferencia PER	Diferencia Terneros/Ha	Diferencia %Señalada	Diferencia PER Ovino	Diferencia Cord/ha
2	76	De 26 a 50 ha	50	120	20,00	0,50	0,51	0,00	0,06	0,00
2	80	De 101 a 200 ha	134	160	13,19	0,08	0,15	20,00	-0,06	0,47
2	83	De 101 a 200 ha	125	114	25,00	0,20	0,25	0,00	0,19	0,00
24	20	De 101 a 200 ha	144	93	34,21	0,24	0,14	14,17	0,16	0,09
24	22	De 101 a 200 ha	150	102	11,84	0,25	0,08	47,31	-0,12	-0,10
57	2	De 101 a 200 ha	110	84	-18,91	0,05	0,06	0,00	0,06	0,00
2	39	De 151 a 200 ha	182	110	22,00	0,02	0,11	15,36	-0,04	0,13
2	75	De 151 a 200 ha	161	120	15,00	-0,18	0,06	23,00	-0,07	0,19
2	82	De 151 a 200 ha	188	110	18,00	0,32	0,17	20,00	0,05	0,24
5	29	De 151 a 200 ha	178	93	16,00	0,08	0,09	-35,12	0,03	-0,22
24	8	De 151 a 200 ha	191	0	-3,72	0,22	0,12	0,00	0,12	-0,17
39	12	De 151 a 200 ha	172	83	24,56	0,18	0,12	16,00	0,03	0,09
49	6	De 151 a 200 ha	154	100	23,57	0,35	0,17	4,78	0,09	0,21
		<b>Promedio 101 a 200</b>			<b>15,06</b>	<b>0,15</b>	<b>0,13</b>	<b>10,46</b>	<b>0,04</b>	<b>0,08</b>
5	27	De 201 a 300 ha	240	93	39,21	0,16	0,15	70,80	0,19	0,08
5	43	De 201 a 300 ha	228	93	12,78	0,09	0,12	1,06	0,19	-0,07
49	48	De 201 a 300 ha	210	95	15,70	0,25	0,11	-1,64	-0,06	0,03
24	21	De 201 a 300 ha	283	82	13,81	0,08	0,06	12,68	0,07	0,09
49	36	De 201 a 300 ha	251	137	1,95	0,13	0,06	3,49	-0,08	0,01
		<b>Promedio 201 a 300</b>			<b>16,69</b>	<b>0,14</b>	<b>0,10</b>	<b>17,28</b>	<b>0,06</b>	<b>0,03</b>
2	64	De 301 a 450 ha	308	130	18,00	-0,22	0,13	15,00	0,25	0,17

5	40	De 301 a 450 ha	344	135	18,45	0,29	0,16	29,72	0,20	0,34
24	19	De 301 a 450 ha	311	47	29,51	0,17	0,14	8,70	0,07	0,06
5	16	De 301 a 450 ha	355	0	37,11	0,28	0,14	11,35	0,14	0,03
5	26	De 301 a 450 ha	393	91	23,98	0,20	0,11	-1,67	0,02	-0,06
5	30	De 301 a 450 ha	383	88	26,00	0,30	0,10	-16,00	0,05	0,05
49	8	De 301 a 450 ha	369	110	10,56	0,10	0,08	15,62	0,04	-0,10
49	27	De 301 a 450 ha	400	120	10,00	0,13	0,17	24,55	0,17	0,04
		<b>Promedio 301 a 450</b>			<b>21,70</b>	<b>0,16</b>	<b>0,13</b>	<b>10,91</b>	<b>0,12</b>	<b>0,07</b>
2	78	De 451 a 500 ha	500	140	19,00	0,18	0,11	4,45	-0,07	0,01
5	17	De 451 a 500 ha	462	0	17,55	0,17	0,07	11,41	0,12	0,03
		<b>Promedio 451 a 500</b>			<b>18,28</b>	<b>0,18</b>	<b>0,09</b>	<b>7,93</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>
2	50	Más de 500 ha	787	100	15,00	0,08	0,06	23,00	-0,01	0,09
2	51	Más de 500 ha	775	100	15,00	0,08	0,13	16,78	0,05	0,01
2	74	Más de 500 ha	671	122	19,29	-0,02	0,01	7,19	-0,16	0,15
5	19	Más de 500 ha	829	0	11,28	0,23	0,08	0,00	-0,02	0,00
5	20	Más de 500 ha	1442	84	30,18	0,33	0,11	25,82	0,10	0,11
5	39	Más de 500 ha	541	118	11,37	0,12	0,06	30,33	0,11	0,31
5	42	Más de 500 ha	952	133	8,21	0,46	0,09	27,77	0,10	0,40
15	304	Más de 500 ha	730	82	16,88	0,18	0,11	12,33	0,03	0,18
24	3	Más de 500 ha	936	100	7,73	0,05	0,03	0,00	0,05	0,00
24	6	Más de 500 ha	561	100	7,33	0,01	0,03	0,00	0,08	0,00
24	9	Más de 500 ha	890	0	0,00	0,00	0,05	0,00	0,12	0,00
34	14	Más de 500 ha	611	130	17,86	0,31	0,11	26,67	0,02	0,12
34	18	Más de 500 ha	850	120	18,74	-0,05	0,02	19,59	-0,04	0,21
49	25	Más de 500 ha	1131	110	10,00	0,12	0,07	5,00	-0,06	0,01
49	37	Más de 500 ha	1023	80	5,03	0,16	0,06	0,69	0,07	0,01

		<b>Promedio más de 500</b>			<b>12,93</b>	<b>0,14</b>	<b>0,07</b>	<b>13,01</b>	<b>0,03</b>	<b>0,11</b>
		<b>Promedio Total</b>			<b>17,44</b>	<b>0,21</b>	<b>0,17</b>	<b>9,93</b>	<b>0,06</b>	<b>0,05</b>

## **8.7 ANEXO 7: RESUMEN EJECUTIVO**

### **INTRODUCCIÓN**

El Programa Ganadero (PG) como tal, comienza sus acciones en febrero de 2006 y tiene una reformulación vigente desde julio de 2007.

El diseño original del PG estaba basado en las lecciones aprendidas del Proyecto Piloto Ganadero, y conceptualmente en modelos empresariales de producción. En ese sentido surgen los planes de gestión para mejorar los márgenes económicos y el ingreso, que fueron la principal herramienta del componente I en los inicios del PG.

Los planes de gestión predial, buscaban aumentar la productividad de predios criadores, esta productividad era medida en terneros/ha o corderos/ha, y en el parámetro de eficiencia reproductiva (PER). Los productores para acceder a ser beneficiarios de los planes de gestión tenían que presentar dicho plan a través de un Operador Habilitado (OH) del PG. La población objetivo del PG, para los planes de gestión del componente I, eran ganaderos criadores o ciclo completo menores a 1250 hectáreas (ha) CONEAT 100.

Posteriormente al diseño del PG se intentó alcanzar un público no considerado anteriormente por programas ministeriales, esto motivó una reformulación del PG, donde se pasa a trabajar en el afincamiento y la sustentabilidad de los productores familiares y se origina una nueva herramienta: los Planes de Gestión con Acciones Institucionales (PGAI).

### **METODOLOGÍA**

Se utiliza la investigación evaluativa como método para evaluar el impacto mediante dispositivos adecuadamente planificados, utilizando un enfoque mixto, recolectando datos a través del análisis documental de los planes de gestión y la entrevista semiestructurada a productores beneficiarios, OH y funcionarios del PG.

La evaluación del impacto se realiza en el año 2014 relevando documentos desde el comienzo de los planes de gestión en Durazno (2006), y se comparan con la situación al finalizar los planes de gestión (los planes culminaron en los años 2009, 2010 y 2011).

Para complementar el análisis documental, se realizara entrevistas: a 10 productores del PG, a 4 funcionarios del PG y a 3 técnicos de OH, para determinar el impacto a través de la percepción de los actores involucrados, sobre aspectos no contemplados en el análisis documental de los planes de gestión. La selección de entrevistas a productores, se basa en el criterio de que estuvieran diseminadas en todo el departamento de Durazno; realizando un muestreo intencional no probabilístico. La selección de los funcionarios técnicos del PG a entrevistar se realiza en base a la mayor vinculación del Programa con el departamento de Durazno; y los OH seleccionados son los que tuvieron mayor intervención en dicho departamento.

Este trabajo consiste en una evaluación que utiliza una investigación evaluativa interna, no experimental y sumativa de impacto.

Para la evaluación del impacto se desarrolla un sistema que indica las 3 dimensiones (pertinencia, eficacia y sostenibilidad) con sus correspondientes indicadores, y los instrumentos y actores de la investigación evaluativa.

## **RESULTADOS**

### **EVALUACIÓN DE PERTINENCIA**

El análisis documental y la opinión de los técnicos es coincidente que con el PG se llegó a productores que anteriormente no habían sido asistidos, y de su gran utilidad, ya que a través de ellos se levantaron restricciones específicas y amortiguaron efectos climáticos y económicos negativos en los años de la ejecución del plan, los productores muestran elevada satisfacción con su realización.

En lo que refiere a los motivos principales de los productores para realizar el plan de gestión, se destaca el económico, y también se menciona como otros motivos principales la asistencia técnica y el aumento de producción.

La incorporación de la demanda a la construcción de las propuestas, fue integradora y participativa, ya que los productores entrevistados mencionaron que los planes fueron elaborados en conjunto con el técnico, y calificaron a la actuación del técnico formulador como aceptable y en algunos casos, destacada. Esta opinión es coincidente con la de los técnicos privados entrevistados, donde se evidencia un alto grado de participación de los productores en la formulación y elaboración de los planes. Algunos técnicos del PG mencionaron que ciertos técnicos privados realizaban planes muy similares a diferentes productores, respondiendo a los intereses del técnico, como el vender sus servicios o sus insumos, y no ajustándose el plan a la medida de cada productor.

Respecto al acceso y vínculos con el mercado, se nota una clara diferencia dependiendo del OH que formuló el plan. Los técnicos entrevistados no resaltan como un aspecto importante en los planes de gestión, al acceso y vínculos con el mercado.

Una apreciación relevada, tanto en técnicos como en productores es la visión positiva del sistema de seguimiento del componente I del PG, sobre todo el nivel técnico de recursos informáticos, humanos y la supervisión de los planes. Se critica la escasa cantidad de recursos humanos y por lo tanto insuficiente presencia del PG en territorio, y el vínculo exclusivo con la excesiva tercerización del seguimiento a la figura OH, que por ser juez y parte, perdía objetividad.

La figura del OH no fue valorada positivamente por los productores. En relación a los indicadores seleccionados para medir los resultados productivos, los productores entienden los indicadores usados comúnmente como el porcentaje de destete, señalada, los corderos y terneros por

hectárea, pero esto no sucede con el indicador PER, ya que muchos productores no recuerdan cómo utilizarlo ni lo que significa.

En general existe congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados, y entre los objetivos del productor y los objetivos del PG. La percepción de los técnicos es coincidente respecto a que, si bien los resultados son variables en los diferentes productores, las restricciones principales para lo que se formuló el plan de gestión pudieron ser superadas a través de éste. Sin embargo consideran que los planes de gestión no influyeron en mejorar la calidad de vida de la gente ni en afincarla, “el que se quería ir se fue y el que se quería quedar se quedó”. Respecto a los plazos, la opinión es unánime sobre la lentitud de estos, tanto en los pagos de los subsidios, los pagos de honorarios y los pasos administrativos, desde que se aprueba el plan, se firma el contrato y se liberan los fondos.

En lo concerniente a la duración del plan, los técnicos del PG opinan que 30 meses es adecuado o insuficiente para lograr resultados apreciables en un programa que trabaja con ganadería de cría, pero para un solo predio un plan de 30 meses puede ser demasiado largo, sobre todo relacionado al monto del subsidio, ya que sería muy poco dinero en ese lapso de tiempo.

#### **EVALUACIÓN DE EFICACIA**

El cumplimiento de metas fue muy aceptable, con un elevado cumplimiento tanto en planes prediales como en los planes institucionales, siendo los promedios de un 92% y 95,2% respectivamente.

La evolución de todos los indicadores es positiva, y en algunos casos superan claramente el promedio nacional como el porcentaje de destete, terneros/ha, porcentaje de señalada y corderos/ha indican claramente, en promedio, una evolución positiva del punto de vista productivo de los productores beneficiarios que realizaron un plan de gestión predial del PG en Durazno.

Las tecnologías de insumo eran preferenciales sobre las tecnologías de proceso, debido a las características de demanda de los productores, que necesitan realizar inversiones a corto plazo y al método de extensión utilizado, basado en lograr aumentar la productividad en un plazo determinado, que era lo que el PG subsidiaba.

La opinión de los técnicos de los OH entrevistados acerca de la importancia y utilidad de los PGAs en Durazno, no es concluyente, ya que si bien opinan que el trabajo con grupo de productores es ventajoso, esto lleva más trabajo, demanda mayor tiempo, tanto para el productor como para el técnico; se generan más conflictos, los objetivos de la gente no siempre son coincidentes y en los PGAs, no se ajustaban estas variables con los montos ofrecidos, tanto de honorarios como de subsidio.

En el relevamiento de logros alcanzados en el PG y no previstos en el diseño del mismo, los que más resaltan son el incremento de vínculos entre productores, entre productores e instituciones, e interinstitucionales.

El nivel de formación de los extensionistas, su capacitación y educación continua, es de grado, con más de 10 años de antigüedad y asisten a programas de educación continua. La formación, capacitación y dedicación de los técnicos de los OH para con los planes era muy variable, pero que en general no colmaron las expectativas.

Existe baja presencia o falta de interés de técnicos privados, en determinadas zonas, para elaborar planes de gestión. El grado de dedicación de los técnicos a la elaboración de planes, en términos porcentuales de su trabajo total, varía entre el 10 y el 20%.

La formación disciplinar predominante era la profesión del ingeniero agrónomo y el médico veterinario. No se registraron intervenciones de técnicos de otras disciplinas que no sean de formación agraria. Los técnicos entrevistados tenían más de 10 años de egresados de la universidad,



notándose la falta de interés de técnicos con pocos años de egreso en formular planes para el MGAP.

En relación a la remuneración económica del PG para realizar la formulación y seguimiento de los planes, ésta no era motivadora, y los técnicos no la consideraron adecuada. A su vez los atrasos en los pagos desmotivan a técnicos y productores.

### **EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD**

Los productores y técnicos entrevistados respondieron afirmativamente que sí seguían realizando la mayoría de las medidas incorporadas.

La adhesión de técnicos al trabajo de extensión con el MGAP, está muy relacionada a los honorarios que el MGAP pueda pagar, que actualmente son inferiores a otras ofertas laborales del medio.

Los productores no siguieron contratando al técnico después de la finalización del plan. Un punto frágil de la evaluación de la sostenibilidad del PG es la difusión de las actividades y resultados, ya que sólo dos de cada 10 productores afirman haberlo realizado.

Analizando las respuestas sobre las capacidades de infraestructura dura y blanda, tanto de técnicos, OH y MGAP, es posible afirmar que ésta no fue limitante para el tipo de trabajo demandado; y que a medida que ha transcurrido el tiempo se han generado vínculos, capacidades y lecciones aprendidas que permiten actualmente estar mejor posicionados que cuando comenzó el PG.

En lo que refiere a lecciones aprendidas la opinión de los técnicos es coincidente que sí se han generado, pero que su utilización es parcial.

La valoración de los productores entrevistados que realizan sobre la imagen del MGAP es positiva, resaltan mayor visibilidad del MGAP así como el cumplimiento de mayor cantidad de funciones, sobre todo el rol de la

extensión. En el mismo sentido, la mayoría de los productores volvería a presentar un plan de gestión. La totalidad de los técnicos entrevistados respondió afirmativamente a la posibilidad de volver a formular planes.

## **CONCLUSIONES**

La evaluación del componente I del PG en el departamento de Durazno puede ser considerada considerablemente pertinente, altamente eficaz y con sostenibilidad moderada.

La pertinencia considerable radica en la correcta focalización del PG, la elevada satisfacción de los beneficiarios con el plan, la forma participativa de la inclusión de las demandas y el sistema de seguimiento y evaluación utilizado. A su vez se considera adecuada la congruencia entre los medios disponibles y los objetivos alcanzados. La evaluación de eficacia es considerada como elevada, muy alta a nivel productivo, con indicadores que indican una clara evolución positiva de los predios y diferencias con indicadores nacionales. Se relevó una diversidad de logros no previstos y generación de diversos vínculos a nivel local. La evaluación de sostenibilidad puede ser considerada como moderada, ya que la asistencia técnica no perduró más allá del plan, en general las medidas adoptadas se siguen realizando pero carecen de monitoreo y no son difundidas espontáneamente. Si bien la infraestructura de técnicos y MGAP es adecuada, y la imagen del MGAP como protagonista de la extensión rural en el medio es mejor que antes, la importante demanda laboral de técnicos en el medio por empresas, sobre todo vinculadas al agronegocio, con mejores remuneraciones, hace cuestionable la disponibilidad de técnicos dispuestos a trabajar en proyectos de desarrollo rural del MGAP.