

URUGUAY

**DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO
RURAL**

**PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO
RURAL I**

Préstamo BID 2595/OC -UR

Evaluación Final

Informe N° 3
Evaluación Final – Versión Final

Jorge Mendoza, Consultor
Montevideo, 24 de agosto de 2018

Evaluación Final Préstamo BID 1064/OC-UR Versión Final

Contenidos

Resumen ejecutivo.....	5
I. Diseño del PRDP - Relevancia.....	8
A. Contexto del Programa.....	8
1. Antecedentes	8
2. Desafíos Sectoriales	9
B. Reflexiones sobre la pertinencia del PDPR.....	9
C. Planteo del PDPR	12
1. Lógica Vertical.....	12
2. Objetivos del PDPR	16
3. Componentes.....	16
II. Efectividad – Logros del PDPR.....	17
A. Operatoria del Programa.	17
B. Ejecución presupuestaria.....	39
C. Ejecución de los Componentes – Productos.....	42
D. Resultados alcanzados.....	52
E. Indicador de impacto.....	56
F. Sostenibilidad de las intervenciones.....	57
III. Estructura de Implementación y procedimientos	58
A. Estructura de gestión	58
B. Contrato de Préstamo - Extensiones.....	58
C. Lineamientos de ejecución y control de procesos	59
D. Plan de comunicación y difusión.....	60
E. Instrumentos de seguimiento y evaluación.	61
F. Control externo e Informes.....	63
G. Evaluación de Impacto.	63
IV. Aspectos ambientales	64
A. Enfoque general del Programa,	64
B. Aplicación de salvaguardas en los llamados.	64
V. Lecciones Aprendidas.....	68
A. Reflexiones sobre una nueva intervención.....	68
B. Hallazgos y recomendaciones	75

Anexo A	Tecnologías utilizadas en los Apoyos a la Adopción.....	79
Anexo B	Proyectos de Investigación Adaptativa	83
Anexo C	Reglamento Operativo del Programa	85
Anexo D	Manual de Intervenciones.	91
Anexo E	Entrevistas y contactos efectuados.	94

Abreviaturas y Acrónimos.

AF	Agricultura Familiar
ATDR	Agentes Territoriales de Desarrollo Rural
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CONEAT	Comisión Nacional de Estudios Agronómicos de la Tierra
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DICOSE	División Contralor de Semovientes
DIEA	Oficina de Estadísticas Agropecuarias
DIGEGRA	Dirección General de la Granja
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GdU	Gobierno de Uruguay
GRP	Gestión de Riesgos en Proyectos
INAC	Instituto Nacional de Carnes
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático (por sigla en inglés)
MDR	Mesas de Desarrollo Rural
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
OPYPA	Oficina de Programación y Política Económica
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del BID
PBI	Producto Bruto Interno
PG	Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos
PPR	Programa de Producción Responsable
PUR	Proyecto de Uruguay Rural
PG	Proyecto Ganadero
SG&S	Sistema de Gestión y Seguimiento
TCR	Tribunal de Cuentas
TIR	Tasa Interna de Retorno
UPP	Unidad de Gestión de proyectos
VAN	Valor Actual Neto

Resumen ejecutivo.

Antecedentes. A partir del año 2005, con la creación de la DGDR y otras acciones vinculadas (entre ellas la creación y fuerte apoyo a la expansión de las Mesas de Desarrollo Rural), el MGAP decidió avanzar en una política orientada, entre varios objetivos, a fortalecer el segmento de productores familiares agropecuarios. Este camino se profundizó a partir de los años 2011/12, considerando un conjunto de factores que contribuían a su pertinencia:

- Reconocimiento de la relevancia del sector agropecuario: La tasa anual de crecimiento del PBI agropecuario había sido de 6,5% entre 2001-2009, superior a la tasa de 3,5% del total de la economía uruguaya¹. En 2009, el sector agropecuario contribuía en el 7,2% al PBI nacional (elevándose al 11,2% incluyendo el procesamiento de alimentos agrícolas), representando sus exportaciones alrededor del 60% del valor total del país, dos tercios de ellas equivalentes a productos de origen animal (carne, cuero, lana) y constituyendo una fuente significativa de empleo (12% a nivel nacional y 70% en las zonas rurales²).
- Expansión sectorial sostenida: El área explotada había crecido un 130% en 2009 con respecto a la década anterior (fundamentalmente por los cultivos de soja y trigo). Paralelamente en bovinos se observaba un proceso de modernización productiva, donde la producción de carne y leche mostraba crecimientos³, a nivel global del país, en los rendimientos por hectárea.
- Limitada institucionalidad y alcance de las organizaciones rurales existentes: Si bien existía presencia regional, las capacidades territoriales eran escasas dentro del ámbito rural, aspecto que restringía las posibilidades de un amplio segmento de productores de acceder a su máximo potencial productivo. El asociativismo constituía una práctica poco difundida, mientras las políticas públicas de Apoyo al Productor habían sido limitadas, observándose una tendencia gradual hacia un menor peso de la agricultura familiar dentro del conjunto, en detrimento de un proceso de concentración por razones de escala y competitividad.

En ese marco las mejoras observadas en la productividad en las fincas presentaban características heterogéneas, donde el segmento de productores familiares y medianos mostraba rezago con respecto a los otros actores de mayor tamaño y capitalización. Si bien dicho grupo ocupaba sólo el 15% de la superficie explotable (2,5 millones has) también representaba dos tercios del número de productores agropecuarios (32.696 unidades productivas). En su gran mayoría su actividad principal era la producción ganadera y ovina (75% del total aprox.), mientras un 15% se dedicaba a la producción láctea y un 10% a la horticultura. La evidencia reflejaba marcadas brechas productivas existentes en los sistemas de producción ganadera, bovinos y ovinos, donde el rendimiento promedio de Kg de carne equivalente por hectárea de los productores de mayor escala era 144% más que el de los pequeños⁴.

La decisión de apoyar un sendero de desarrollo requería direccionar las acciones hacia los principales desafíos o restricciones, entre los cuales la incorporación de tecnología por parte de los productores familiares y medianos constituía un factor crítico.

Planteo y esquema de ejecución. El PDPR, aprobado en 2011, tuvo como objetivo contribuir a mejorar el ingreso de pequeños y medianos productores agropecuarios, buscando incrementar su productividad a través de la adopción de nuevas tecnologías. Estaba estructurado sobre dos componentes: *El Componente 1 de Apoyos productivos* incluyendo dos subcomponentes: (i) apoyo a la transferencia de tecnologías: Financiamiento destinado a cubrir parcialmente el costo de la adopción de nuevas tecnologías (ejecutadas a través de Planes de gestión de productores asociados); y (ii) promoción y

¹ DIEA – Anuario 2009 y 2010.

² Propuesta de préstamo. PRDP (BID UR-L 1064). 2011.

³ INALE – Situación y Perspectivas de la lechería uruguaya. 2011.

⁴ Estudio de Brechas tecnológicas. 2011. BID. Adicionalmente, para sistemas de producción lechera la brecha era del 60% de litros por hectárea por año con relación al potencial experimental; y en sistemas de producción hortícola las brechas llegaban a ser 68% con relación con relación al potencial experimental.

desarrollo de tecnologías adaptativas (financiamiento de proyectos de investigación adaptativa y experimentación en parcelas de productores, ejecutados a través de alianzas estratégicas entre grupos/asociaciones de productores con entidades públicas y/o privadas de investigación y *El Componente 2 de Fortalecimiento institucional* (incluyendo la propia DGDR y las organizaciones del ámbito rural).

El PDPR constituyó una fase de superación del anterior Programa Ganadero y otras iniciativas previas, extendiendo su alcance a todo el sector agropecuario y acentuando su focalización en la adopción tecnológica y en la mayor integración de la Población Objetivo (productores familiares y medianos) a las cadenas de valor. Complementariamente, para mejorar la coordinación y lograr mayor eficiencia e impacto, el MGAP había decidido unificar la gestión de los proyectos de financiamiento multilateral para el desarrollo rural bajo la órbita de la DGDR, como única unidad ejecutora. Ello permitió mantener una estrategia congruente y sinérgica de las distintas fuentes de financiamiento disponibles⁵ que coexistieron con el PDPR (iniciado en 2012, previéndose actualmente su finalización en diciembre de 2018).

Desarrollo de la ejecución. La operación bajo evaluación fue desarrollada principalmente a través de una sucesión de Llamados que incluyeron como eje referencial y primario una convocatoria inicial a Organizaciones Rurales (OR), de carácter amplio, para su Fortalecimiento institucional en el marco del Desarrollo Sustentable. Esto constituyó el paso previo a efectuar otros llamados directamente a productores (familiares y medianos), con orientación temática ligada a segmentos de actividad o perfiles característicos, para promover la adopción de tecnologías y generar mejoras en sus niveles de productividad e ingresos⁶. Entre 2012 y 2014 se sucedieron convocatorias a la presentación de Planes para la Producción ovina, Sistemas agroforestales, Producción lechera y Producción familiar integrada, en todos los casos orientados en la innovación en procesos productivos y de gestión organizacional. A partir de 2015 la dirección del Programa percibió la necesidad de profundizar el vínculo y la integración de los productores con las cadenas de valor, como mecanismo para consolidar los efectos productivos en el largo plazo, integrando a la Población Objetivo con los actores de mayor dinamismo en el área agropecuaria. Así se plantearon entre 2015 y 2016 otros 3 llamados adicionales (Cadenas de valor y Producción familiar, Cadenas de valor y Producción ovina, Adopción tecnológica en ganadería). En la misma línea, se efectuó en 2016 una nueva convocatoria a OR, definida como la Inserción de la PF en cadenas agropecuarias. Al mismo tiempo, se desarrolló un subcomponente de apoyo a la investigación y experimentación adaptativa, canalizado en proyectos realizados con la participación de Institutos de Investigación y OR, ejecutados en predios de productores. Su finalidad fue generar nuevas tecnologías aptas para la producción familiar.

El Programa enfrentó un conjunto de restricciones a la adopción (temas culturales o sociales, ineficiencias en el mercado financiero, debilidades en el mercado del producto e integración a las cadenas o fallas en el propio mercado de provisión de tecnología), promoviendo sus iniciativas con una estrategia de apoyos financieros a los productores (con un valor máximo de US\$ 8.000 por beneficiario y un tope de hasta el 50% de la inversión)⁷.

Productos y Resultados alcanzados. El Programa ha tenido un alto nivel de ejecución y logro de los productos. Con un 77% desembolsado al 31-05-2018 (95% estimado al cierre), su evaluación preliminar indica que se lograron sus principales metas de productos. En este aspecto y el plano de las acciones directas sobre las unidades productivas, a diciembre de 2017 habían aprobado 735 planes de gestión grupales (superando la meta inicial de 400 planes) beneficiando a 4.780 productores, que

⁵ Las financiaciones más relevantes fueron el Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (DACC) del Banco Mundial y el Programa Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC), junto a otros recursos de Rentas Generales de la nación.

⁶ Asimismo, el Programa buscaba corregir el uso inadecuado de los recursos naturales (suelo y agua) que podría traducirse en el futuro en una limitación al crecimiento de no actuarse sobre estos aspectos.

⁷ Los productores en forma agrupada presentan propuestas de adopción tecnológica bajo determinadas condiciones, contando con asistencia técnica especializada. Luego de su evaluación por el área técnica de la DGDR, acceden a un subsidio con un monto máximo individual de US\$8.000 (junto a un tope del 50% del monto de inversión). Las OR reciben por los planes de Fortalecimiento Institucional un monto máximo de US\$ 50.000.

recibieron apoyos para la adopción de al menos una de medidas tecnológicas apoyadas, en el marco del diseño los planes orientados a cubrir necesidades específicas de inversión de los modelos productivos a intervenir. Ello representó una inversión de US\$ 26.5 Millones, de los cuales el 48.7% fue otorgado por vías de subsidios a los productores (el promedio de asistencia por productor alcanzó a US\$ 2.704) y el 51.3% integrados por los beneficiarios con recursos propios. Se realizó una Evaluación de Impacto⁸, arrojando resultados positivos (mejora de productividad del 11% en productores ganaderos que participaron del llamado de Producción Familiar Integral y Sustentable).

En materia de investigación y experimentación adaptativa se ejecutaron 69 proyectos, que derivaron en la generación de más de 30 nuevas tecnologías para la Producción Familiar (en fase final de revisión). Además, se apoyaron 245 Planes de Fortalecimiento Institucional (superando la meta inicial de 40 planes). El monto de aporte por OR promedió un valor de US\$ 22.990, considerando los desembolsos efectuados hasta el 31-12-2017.

Un análisis cualitativo de logros del Componente 2. Fortalecimiento Institucional destaca lo siguiente:

1. Fortalecimiento de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). El PDPR contribuyó específicamente a acrecentar la presencia territorial de la DGDR en el medio rural⁹, apoyando la consolidación de este instrumento (como canalizador de demanda productiva, así como en temas sociales y de desarrollo en general), tanto con el aporte de sus especialistas como con el impulso a su accionar (todos los Planes propuestos por productores y organizaciones requieren el aval de las MDR).
2. Aporte a la institucionalidad privada rural: A través de las acciones de Fortalecimiento Institucional se trabajó en la mejora de los procesos socio organizativos de las OR y el aumento de las capacidades de gerenciamiento, buscando contribuir a incrementar la oferta de servicios a sus asociados. Todo ello contribuyó a aumentar el capital social de la mayor parte de las organizaciones beneficiarias.

Desafíos futuros. El esquema organizacional de la DGDR ha funcionado de modo adecuado y eficiente, tanto en los aspectos operativos, como de recursos humanos y financieros. En la orientación de la gestión se trabajó en conjunto con la UGP, a los fines de perfeccionar los aspectos clave para un procesamiento eficiente y posterior logro de los objetivos perseguidos. La continuidad de los recursos humanos clave ha constituido un factor positivo para ejecución consistente de los productos previstos. Bajo este marco, se destacan los siguientes retos futuros:

- a) Habiendo alcanzado un 20% de su Población Objetivo por vía de los Apoyos al productor, la DGDR tiene como objetivo prioritario extender esa cobertura en futuras intervenciones. Al mismo tiempo que existe la necesidad de afinar la estrategia de comunicación y difusión del PDPR, se percibe que la concepción del rol de los Técnicos privados¹⁰ que apoyan a los productores en el marco del Programa debería ser mejorado. La posibilidad de promover la participación de OR en la función de Agentes Territoriales de Desarrollo Rural constituye un medio para aprovechar y profundizar un vínculo existente, incorporar canales de comunicación de calidad y optimizar la profesionalización de los servicios de asistencia técnica.
- b) La articulación con la Institucionalidad Pública es otro factor crítico, de modo de dosificar eficientemente la llegada al medio rural. Las entidades contactadas¹¹, expresaron una visión positiva sobre los aportes que el PDPR ha realizado en diversos planos como ser las estrategias asociativas alineadas con el movimiento cooperativo, la incorporación de tecnologías que permitan a las pequeñas organizaciones de colonos adquirir una dimensión operativa eficiente, las soluciones aportadas al sector lechero en el plano ambiental y en la búsqueda de escalas operativas, la planificación de acciones de capacitación con el Plan Agropecuario, el manejo conjunto DGDR-INIA de proyectos de investigación y experimentación adaptativa, entre otros.

⁸ Evaluación de Impacto. OPYP. Agosto 2018.

⁹ Conclusiones resultantes de contactos con entes de la institucionalidad pública uruguaya (IPA, INACOOP, INALE, INC). Julio 2018.

¹⁰ Se trata de profesionales de ciencias agrarias, sociales u otras especialidades afines al medio rural, que son capacitados para cooperar con los productores en la formulación y seguimiento de los planes de gestión.

¹¹ Reuniones con INACCOP, INALE, IPA, INIA. Julio 2018.

I. Diseño del PRDP - Relevancia

A. Contexto del Programa

1. Antecedentes

En 2005, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) había creado la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y la Unidad de Descentralización, con el objeto de articular y coordinar una estrategia para la producción rural, en particular para pequeños y medianos productores (agricultura familiar). A tal efecto, fueron conformadas Mesas de Desarrollo Rural (MDR), lideradas por la DGDR e integradas por representantes de productores, como un instrumento operativo para implantar políticas, articular y coordinar los representantes público y privados de las cadenas productivas e identificar necesidades de inversión. En una primera etapa se comenzó por conocer y cuantificar la importancia de la producción familiar en el país, para luego definir y ejecutar políticas de apoyo y fomento específicas para este sector.

Consistentemente, la estrategia de contribución pública al sector agropecuario se fortaleció también a partir del 2005, con el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (PG – BID 1643 por US\$ 19.8 Millones), siendo sus objetivos contribuir a: (i) mejorar la productividad de pequeños y medianos criadores de ganado, a través de apoyos a la adopción de tecnologías; y (ii) obtener nuevos productos apoyando la innovación en la gestión de la cadena ganadera. El PG fue planteado inicialmente con sólo dos Componentes. El I): Apoyo para mejorar la productividad de pequeños y medianos ganaderos-criadores y el II): Desarrollo de nuevos productos ganaderos. A principios del 2006 se decidió ampliar su alcance temático reasignando fondos originalmente destinados al Componente I e incorporar dos nuevos Componentes, el III) con Sub-Componente III-1: Salud Animal y Protección de Alimentos y Sub-Componente III-2: Trazabilidad y finalmente el IV) Adecuación y articulación de políticas para el sector ganadero. Entre los logros alcanzados por el PG se destacó la aprobación de 1.683 planes de gestión (superando la meta inicial de 1.300 planes) beneficiando a más de 3.200 productores, que recibieron apoyos para la adopción de al menos una de las tecnologías ofrecidas. Además, se llevaron a cabo más de 1.200 jornadas de capacitación en salud animal y trazabilidad, beneficiando alrededor de 28.000 productores.

En 2011, durante el período de diseño del PDPR, la situación sectorial mostraba datos destacados referidos a la década previa. En el período 2001-2009, la tasa anual de crecimiento del PBI agropecuario había sido de 6,5%, superior a la tasa de 3,5% del total de la economía uruguaya. En 2009, el sector agropecuario contribuía en el 7,2% al PBI nacional (11,2% incluyendo el procesamiento de alimentos agrícolas); representando sus exportaciones alrededor del 60% del valor total del país, dos tercios de ellas equivalentes a productos de origen animal (carne, cuero, lana). El sector resultaba una fuente significativa de empleo, contribuyendo con un 12% del empleo a nivel nacional y 70% en las zonas rurales¹². Las áreas de cultivos anuales crecieron desde a 630 mil hectáreas al final de la década del 90 alcanzando 1,4 millones de ha en 2008-2009 particularmente la explotación de soja y trigo. En el subsector bovino, entre 2000 y 2007 la producción de leche por hectárea incrementó un 40%; mientras que los litros de leche por vaca crecieron en 21%. Otro indicador de síntesis de los cambios que se sucedieron en el sector es el comportamiento del mercado de tierras, con una valorización muy relevante pasando de 385 dólares por hectárea en el año 2002 a 3.478 dólares al cierre del año 2012¹³. Para mejorar la coordinación y lograr mayor eficiencia, el MGAP concentró la gestión de los proyectos multilaterales para el desarrollo rural bajo la órbita de la DGDR, como una sola unidad ejecutora.

¹² Propuesta de préstamo. PRDP (BID UR-L 1064). 2011.

¹³ Fuente: Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Año 2015. Pag. 31..

2. Desafíos Sectoriales

A pesar del buen desempeño promedio del sector, un amplio segmento de pequeños productores (familiares) se encontraba rezagado tecnológicamente y comercialmente¹⁴. Este grupo representaba dos tercios del número de productores agropecuarios uruguayos (32.696) aunque, en términos de extensión territorial explotaban alrededor del 15% (2,5 millones has) de la superficie agropecuaria del país. En su mayoría (75%) la actividad principal era la producción ganadera y ovina; un 15% se dedicaba a la producción lechera y cerca de un 10% a la producción hortícola. Estos productores familiares evidenciaban reducido nivel de adopción de nuevas tecnologías para mejorar sus rendimientos, explotando áreas de suelos pobres, con alta vulnerabilidad al factor climático. A su vez, la mayor parte de su producción se comercializaba en forma individual¹⁵.

Estas debilidades estaban reseñadas en algunos elementos críticos:

- ✓ Brechas tecnológicas¹⁶. La evidencia reflejaba marcadas brechas: en sistemas de producción ganadera, bovinos y ovinos, el rendimiento promedio de Kg de carne equivalente por hectárea de los productores de mayor escala era 144% más que el de los pequeños; para sistemas de producción lechera la brecha era del 60% de litros por hectárea por año con relación al potencial experimental; y en sistemas de producción hortícola las brechas llegaban a ser 68% con relación con relación al potencial experimental.
- ✓ Limitada generación de tecnologías adecuada a las demandas de la AF.
- ✓ Escala: Cerca del 60% de los ganaderos familiares poseen predios menores a 200 hectáreas (el promedio nacional era 450 hectáreas).
- ✓ Asociativismo: La mayor parte (60%) de las organizaciones de agricultores familiares no planteaban estrategias colectivas con efectos directos sobre productividad (un estudio de producción lechera en Uruguay mostraba que los productores agrupados lograban incrementos del 39% en litros/ha - García F., et al. 2011).

El principal desafío era mejorar en forma sostenible la productividad de este grupo, con el fin de aumentar sus ingresos y contribuir, así, al crecimiento económico del país. Teniendo en cuenta la baja escala de producción de pequeños productores, los costos para la provisión de asistencia técnica e incorporación de mejoras tecnológicas en forma individual son relativamente altos, limitando la adopción de tecnologías. El diseño del este programa se orientó a impulsar la conformación de grupos para efectuar el proceso en forma más eficiente.

Complementariamente, la evidencia empírica existente¹⁷ justificaba, desde una perspectiva de beneficio económico, el financiamiento público de servicios destinados a la extensión y transferencia de tecnologías.

B. Reflexiones sobre la pertinencia del PDPR.

En las últimas décadas, las políticas y programas sectoriales que han tendido a orientar el gasto público hacia bienes privados han debido cubrir la heterogeneidad y diferenciación existente dentro de este segmento poblacional y productivo. Una parte de la AF ha enfrentado recurrentes dificultades para superar sus limitaciones productivas, por lo que no existe evidencia de haber revertido las corrientes migratorias hacia las áreas urbanas (la población rural que representaba 9.2% del total en 1996, ha

¹⁴ Rossi & Figari (2012 - Asesoramiento técnico en sistemas lecheros de producción familiar) describen la imagen del agro uruguayo como una agricultura a dos velocidades. Por una parte, se consolida en su estructura agraria un pequeño estrato de grandes propietarios de tierra con crecientes productividades, continúa siendo mayoritaria la presencia de productores familiares que en su conjunto ocupan una porción cada vez menor de la superficie productiva.

¹⁵ MGAP-BID. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Estructura de apoyo y caracterización del sector agropecuario en Uruguay. 2010.

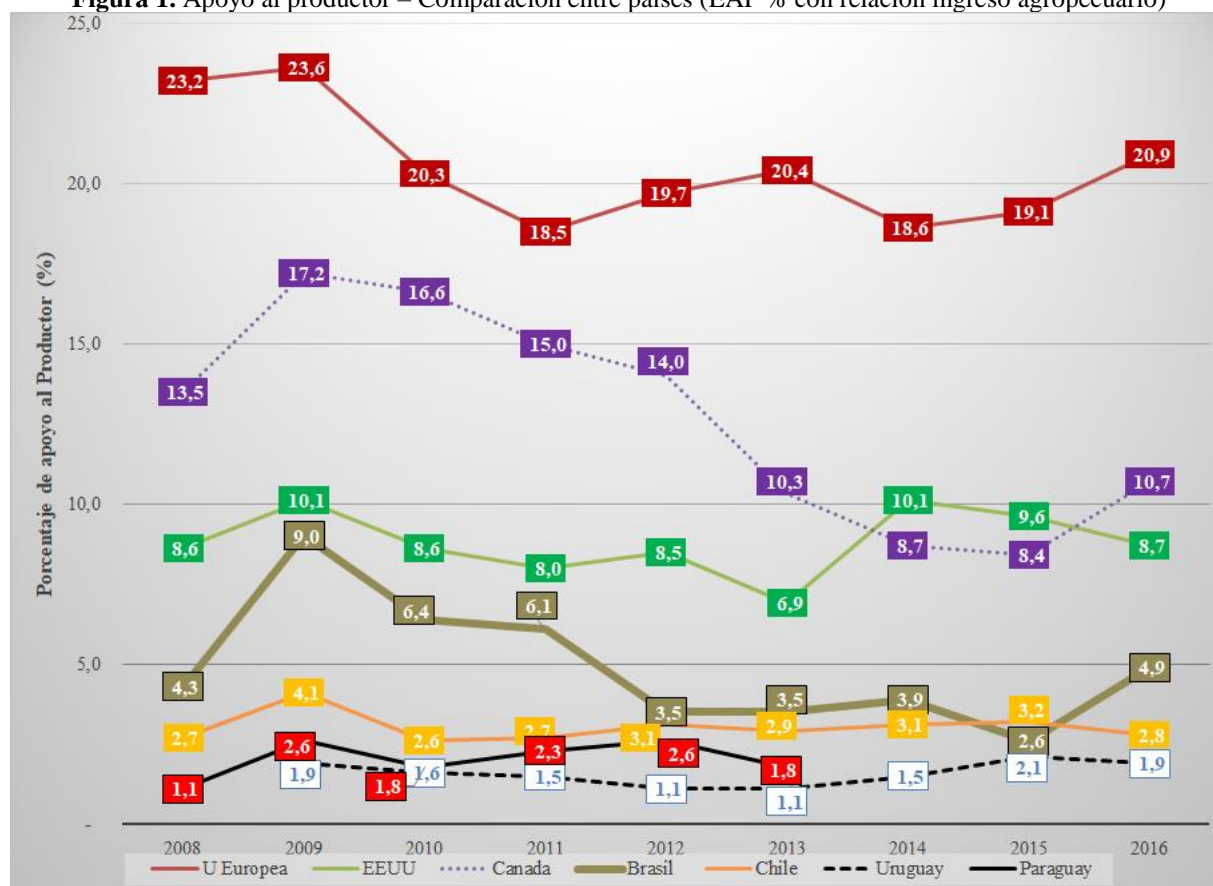
¹⁶ Análisis de Brechas tecnológicas en el sector agrícola ganadero en Uruguay. I. Alvarez. Consultoría BID.2018.

¹⁷ Los resultados económicos del Programa Ganadero en Uruguay mostraban tasas de retorno del orden del 50% anual. Fuente, propuesta de Préstamo BID 1064, Año 2011.

descendido gradualmente según los Censos de 2004 y 2011 al 8.2% y 5.3% respectivamente¹⁸. Durante la última década, el GOU reorientó sus políticas hacia una intervención dedicada a sistemas de producción sostenible en el largo plazo con especial énfasis en aspectos ambientales. En ese marco, MGAP desarrolló convenios con organismos multilaterales de crédito y de cooperación que se expresaron en diversos proyectos con BID, Banco Mundial y FIDA como principales financiadores.

El análisis de las políticas agropecuarias en el Uruguay requiere tomar la perspectiva de los niveles de asistencia oficial al sector. En esta materia, la metodología de la OCDE para evaluar las políticas y programas de apoyo a la agricultura (conocida como PSE -Producer Support Estimate) es la más utilizada para el monitoreo de la agricultura a nivel mundial, siendo aplicada de forma regular por los países de la OCDE. Esto incluye diversos indicadores del nivel de las transferencias públicas, siendo el más importante el denominado Estimado de Apoyo al Productor (EAP)¹⁹. Los resultados publicados anualmente son la principal fuente disponible de información internacionalmente comparable y transparente en los niveles de contribución a la agricultura. Los siguientes gráficos (fuente: <https://agrimonitor.iadb.org/es/centro-de-informes>) exponen la tendencia y composición de los apoyos al productor en Uruguay y su comparación con otras economías.

Figura 1. Apoyo al productor – Comparación entre países (EAP % con relación ingreso agropecuario)



Fuente: <https://agrimonitor.iadb.org/es/centro-de-informes>

¹⁸ Fuente: Datos INE – Censos 1996, 2004 y 2011.

¹⁹ Estimado de Apoyo al Productor – EAP. Valor monetario anual de las transferencias brutas de parte de los consumidores y contribuyentes a los productores agropecuarios, medido en función de los precios al productor, que surge de la aplicación de políticas que respalden la agricultura, independientemente de la naturaleza, los objetivos o los efectos en la producción agropecuaria o en los ingresos de esa actividad. %EAP: EAP como porcentaje de los ingresos agropecuarios brutos (incluyendo el apoyo en el denominador).

Del conjunto de la muestra de países graficados Uruguay es la línea inferior, presentando el menor nivel en términos porcentuales (1.9% del precio en la última medición de 2016²⁰), por debajo de toda la muestra expuesta (máximo valor en la Unión Europea, con 20.9% en 2016). La asistencia en Uruguay se ha repartido en porciones más o menos similares entre Apoyos al Precio de mercado (US\$ 76 millones en promedio 2014-2016) y Apoyos Directos (US\$ 39 millones en promedio entre 2014-2016). En la situación local se destaca que la mayor parte del EAP provino de políticas orientadas al sostenimiento del precio interno de dos productos: papa y pollo, mientras en el resto de la producción no se verifican intervenciones relevantes en el mercado. El resto de la estructura de apoyos sectorial corresponde a diversos programas y proyectos públicos financiados con recursos presupuestarios.

El relativamente bajo nivel de apoyos no necesariamente implica una debilidad del agro uruguayo. Por el contrario, la fortaleza estructural de la producción local permite el libre accionar de los movimientos de la oferta y demanda en la formación de precios, accediendo en la mayor parte de los mercados en que actúa desde una posición competitiva. De esta forma, los niveles de apoyo al productor se sitúan por debajo de los registrados en los países centrales (Unión Europea, Estados Unidos o Japón), así como otros de la región menos expuestos a los mercados internacionales y mayormente dependientes de las importaciones (Región andina, Centroamérica y Caribe).

Los objetivos y lineamientos políticos de la institucionalidad agropecuaria en Uruguay²¹ incluían entre sus ejes fortalecer a la Dirección General de Desarrollo Rural, considerando las siguientes herramientas: a) Diseño e implantación de políticas de desarrollo agropecuario, b) Articulación para la adopción de las políticas sociales al medio rural con énfasis en un desarrollo sostenible y c) Políticas diferenciales para la inclusión de la producción familiar en las cadenas productivas a través de financiamiento, fortalecimiento institucional, apoyo técnico, planes de gestión. El enfoque del productor familiar es integral y se encuentra definido por las relaciones sociales de producción²², y no solo por la escala o tamaño del predio. Esta sería una definición imprecisa, que a la hora de focalizar las políticas públicas no consideraría aspectos relevantes como la influencia que ejercen la calidad del suelo, el tipo de ecosistema, el nivel educacional o la mano de obra, entre otras.

La complementación de esta política global con la presencia de subsidios direccionados a productores más vulnerables (familiares, pequeños y medianos), estructurados sobre esquemas que promuevan tecnologías sostenibles y facilitando su inserción al mercado, constituyen una estrategia apropiada para enfrentar las brechas de productividad que condicionan la competitividad en varios segmentos²³.

La población objetivo del PDPR está constituida por los productores familiares registrados en la DGDR y el resto de los productores pequeños y medianos del país, sin restricciones de tipo geográfico, de rubro productivo o de ninguna otra índole. Al año 2013²⁴ esta población objetivo ascendía a 40.370 productores agropecuarios, incluyendo en ese grupo a 23.776 productores familiares registrados en el MGAP.

En el recuadro se mencionan algunas reglas básicas que la DGDR aplica en la gestión estos recursos.

²⁰ Análisis de las Políticas Agropecuarias en Uruguay. Cuantificación de los apoyos específicos y su relación con los Gases de efecto Invernadero. Junio. 2018. BID

²¹ En base a Lineamientos Políticos del MGAP y la Institucionalidad Pública Agropecuaria 2010 – 2015. MGAP 2010.

²² Se detectan debilidades en los procesos socio organizativos y en su gestión interna. Esto estaría explicado en buena medida por la conjunción de una insuficiencia de capital humano, es decir recursos humanos calificados y con las habilidades requeridas, y de capital social (confianza basada en valores como el compromiso con los objetivos comunes, la responsabilidad en el cumplimiento de los acuerdos, la honradez en el manejo de los recursos, el compañerismo, la disposición al trabajo en equipo, la equidad y la solidaridad, entre otros).

²³

²⁴ FUENTE: Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Año 2015. Datos de población referidos a 2013.

Premisas de la estrategia de apoyos al productor.

- ☐ Eficiencia de la Ejecución. La ejecución de apoyos al productor requiere mecanismos costo-efectivos que permitan asegurar su entrega oportuna a los beneficiarios. El MGAP concentra la ejecución de los proyectos multilaterales para el desarrollo rural en una única unidad ejecutora: DGDR.
- ☐ Orientación Tecnológica a la demanda. Los apoyos focalizan su atención en la vinculación entre la oferta de tecnología (incluyendo adaptabilidad) y la demanda de la población objetivo.
- ☐ Coordinación Grupal en la adopción. La baja escala de producción de pequeños productores determina costos de asistencia técnica e incorporación de mejoras tecnológicas que considerados en forma individual son relativamente altos, restringiendo la efectividad del proceso de adopción.
- ☐ Fortalecimiento de AT. Es necesario contar con el apoyo de técnicos (debidamente capacitados y acreditados por DGDR) con presencia en las áreas de intervención, preferentemente privados.
- ☐ Evaluación de Resultados/Impactos. Establecer mecanismos de medición de logros alcanzados constituye un pilar del proceso de aprendizaje en materia de efectividad de las políticas. El sistema de evaluación debe estar diseñado y acordado entre los actores intervinientes desde el inicio del programa.

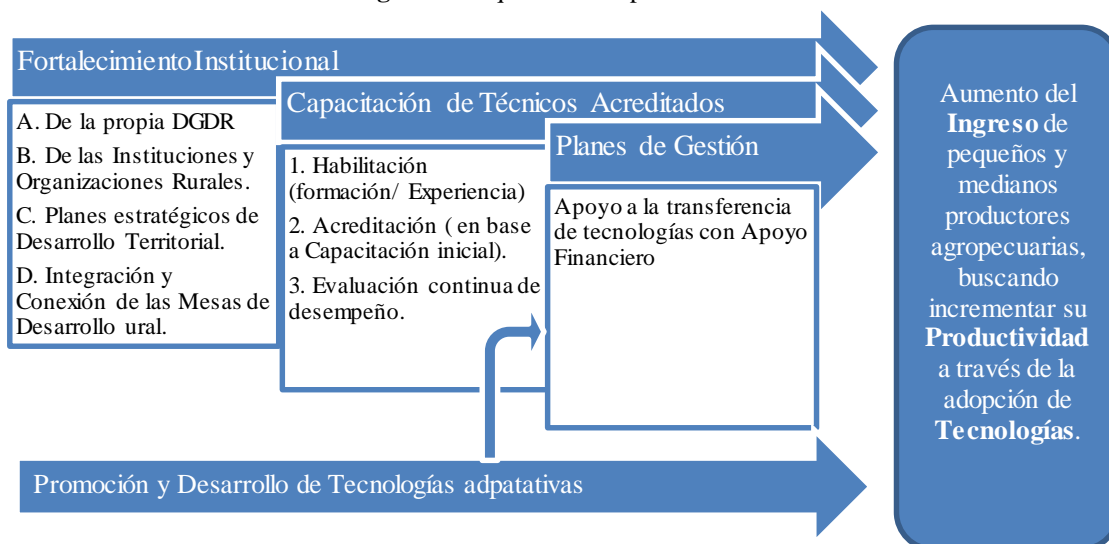
C. Planteo del PDPR

1. Lógica Vertical

La problemática que motivó la intervención ha sido sintetizada en la falta de adopción de nuevas tecnologías por parte de los productores familiares, pequeños y medianos. Esta carencia no les ha permitido mejorar en forma sostenible la productividad y el acceso a mercados, restringiendo su posibilidad de incrementar sus ingresos de origen agropecuario. Se verificó que existían brechas productivas significativas²⁵ entre los productores familiares, pequeños y medianos (población objetivo del PDPR) y aquellos productores de nivel empresarial, mayor escala y más capitalizados. Frente a este reto se planteó como eje de las acciones facilitar el acceso y la incorporación de tecnología. Se identificaron oportunamente como principales limitantes para los procesos de adopción de tecnología los siguientes factores: a) los costos de transacción para transferencia tecnológica a productores de pequeña escala; b) la asimetría de información con relación a la demanda y oferta tecnológica; y c) la aversión al riesgo para la innovación²⁶. El programa actúa con un conjunto de acciones congruentes que se resumen en el siguiente esquema:

²⁵ Explicitado en I.A. 2. Desafíos Sectoriales.

²⁶ Propuesta de préstamo. PRDP (BID UR-L 1064). 2011.

Figura 2. Esquema conceptual del PDPR

El Programa opera paralela y sistemáticamente sobre varios planos. En principio, la DGDR reconoce sus necesidades de fortalecimiento para optimizar el ejercicio de sus funciones, planificando acciones de mejora para la Dirección, así como de las instituciones y organizaciones rurales²⁷. Ello implica además acrecentar la presencia en territorio de sus equipos técnicos, acrecentando su interrelación con las organizaciones rurales de modo articulado con el resto de la institucionalidad pública en Uruguay (IPA, INACCOP, INC, INALE, entre otros institutos activos en el medio rural). Este accionar, en congruencia con la actividad de las Mesas de Desarrollo Rural permite formalizar Estrategias de desarrollo territorial, de modos que las acciones orientadas a mejorar la condición de los productores queden enmarcadas en una estrategia integral.

Asimismo, se percibe que el proceso de incorporación de las tecnologías por parte de la población objetivo del Programa requiere un acompañamiento técnico especializado, de modo de diseñar soluciones a medida del grado de evolución de los distintos sistemas de producción, sus características, las condiciones agroecológicas y otras consideraciones específicas. A tal fin, se resuelve utilizar como actores en la asistencia técnica a profesionales de la temática. El PDPR planifica e instrumenta un programa de formación de expertos con 3 fases: a) habilitación en base a nivel académico y experiencia sectorial, b) acreditación para actuar a partir de una capacitación específica diseñada y controlada por DGDR y c) evaluación permanente de desempeño a partir de su participación en la formulación y seguimiento de Planes de Gestión del PDPR.

Enmarcadas en las actividades de Fortalecimiento y Capacitación de Técnicos, procesos que por su naturaleza son de carácter permanente y con un enfoque a largo plazo, se invitan a los productores a presentar propuestas en base a lineamientos definidos en distintos Llamados o Convocatorias. El sistema de apoyos se estructura por medio de Planes de Gestión grupales propuestos por los productores, destinados a resolver problemas tanto en los sistemas productivos, como en los modelos de gestión y/o de organización. Para ello se presenta un marco de lineamientos para incorporar medidas técnicas, de gestión y organizativas destinadas a la innovación o integración a cadenas (a través de los citados Llamados) para permitir a los productores elegibles que, con el apoyo técnico de la intervención (por medio de los Técnicos Acreditados, capacitados y especializados en las temáticas por la DGDR), identifiquen aquellas soluciones que mejor se adapten a las condiciones sociales, económicas, productivas y agroecológicas de su unidad de producción. El diseño, dentro de lineamientos establecidos en los Llamados, deja en manos de la demanda la identificación específica de

²⁷ Las instituciones y organizaciones rurales incluyen Consejos Agropecuarios Departamentales, Mesas de Desarrollo Rurales y Asociaciones de Productores, entre otras.

las brechas tecnológicas y la selección de las medidas de cambio técnico que permitan salvar esta brecha. La decisión final se reparte entre el propio productor y los técnicos asesores que formulan los proyectos y proveen la asistencia técnica. Esto permite adaptar los cambios, en orientación e intensidad, a sistemas de producción específicos. Luego de la validación técnica de la pertinencia y razonabilidad de los Planes²⁸, realizada por los expertos de la DGDR se avanza a su ejecución. Todos los proyectos son concursables y las propuestas deben alcanzar al menos un puntaje del 60% para ser aprobadas. Para la implementación se brindan apoyos económicos no reembolsables para cubrir parcialmente el costo de la adopción de las tecnologías.

Las tecnologías seleccionadas pueden ser clasificadas en dos grandes grupos, cambio tecnológico y gestión de recursos naturales (en este ítem la intervención fue complementada con el Banco Mundial que instrumenta una operatoria en Llamados coincidentes), que incluyen un conjunto de medidas como mejoramiento reproductivo, mejoramiento de pasturas, mejoramiento de suplementación alimentaria, mejoramiento de materia orgánica de suelos, sistemas de riego localizados, manejo de cultivos protegidos, manejo, gestión y organización, entre otras. Estas tecnologías son priorizadas con base en los siguientes criterios económicos y técnico-ambientales:

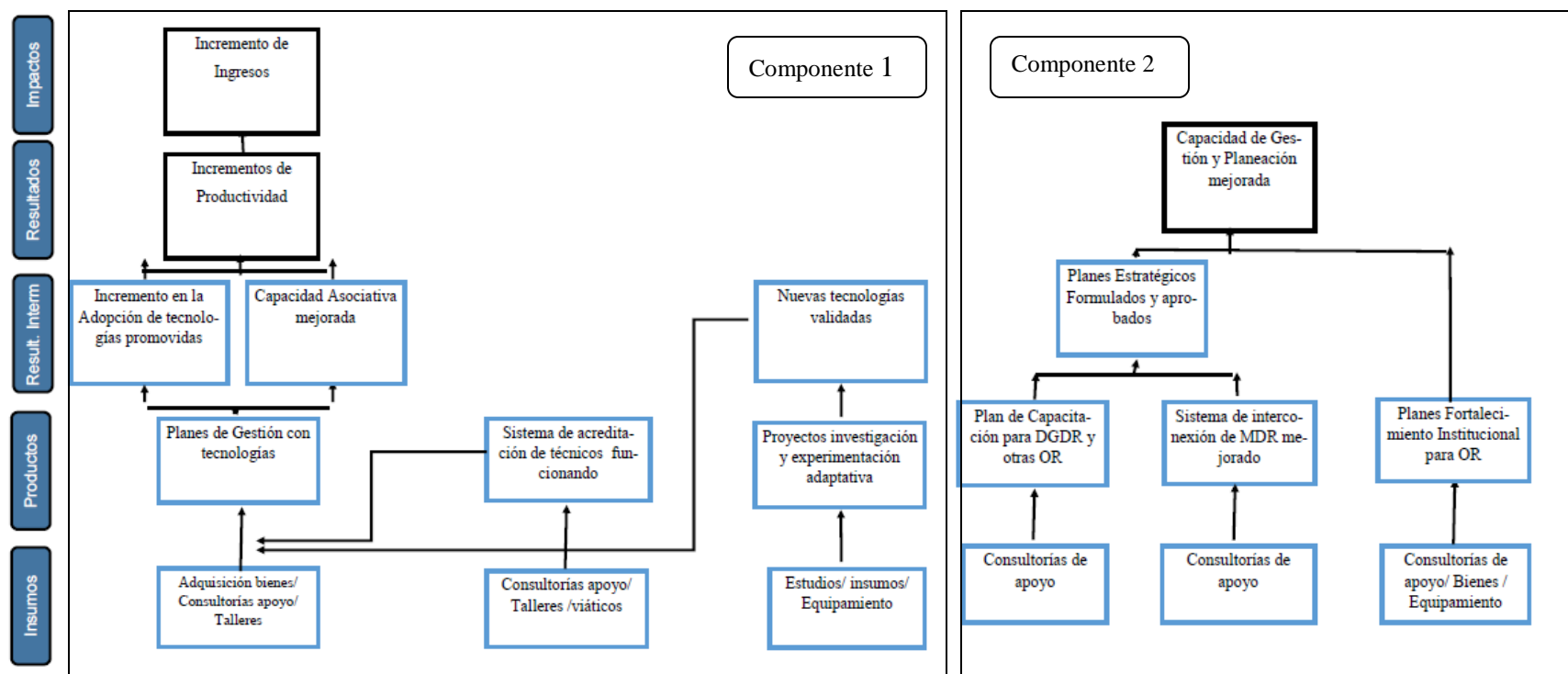
- ✓ impacto positivo en el ingreso neto de los beneficiarios.
- ✓ aplicación a un amplio rango de rubros.
- ✓ adaptación a las condiciones agroecológicas donde se promueve su uso.
- ✓ promoción de prácticas agrícolas sostenibles con impactos positivos o neutros.
- ✓ factibilidad de verificación en términos objetivos de su adopción por los productores beneficiarios.

Los Técnicos Acreditados realizan posteriormente el seguimiento de la ejecución, supervisados por los expertos de la DGDR. El desembolso de fondos al productor se completa luego de verificar el cumplimiento de las metas de implementación de los citados Planes de Gestión.

Como corolario de este proceso, el mecanismo de apoyo permite adoptar tecnologías funcionales a las necesidades específicas de cada sistema productivo, cuyo aprendizaje es complementado por las acciones de asistencia técnica contenidas en el diseño de los propios planes. En el mediano y largo plazo, se espera que la incorporación de tecnologías se traduzca en incrementos de productividad, con efectos positivos en el ingreso de los productores.

El esquema que se presenta en la siguiente resume la Lógica vertical, a través de los distintas actividades, productos, resultados e impactos.

²⁸ Ver detalle en Anexo C Reglamento Operativo del Programa.

Figura 3. Lógica vertical - Indicadores del PDPR

2. Objetivos del PDPR

Objetivos. El Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR) (2595/OC-UR), aprobado en 2011, tuvo como objetivo contribuir a mejorar el ingreso de pequeños y medianos productores agropecuarios, buscando incrementar su productividad a través de la adopción de nuevas tecnologías. Estaba estructurado sobre dos componentes que se describen en el siguiente apartado.

Definición de productores elegibles

Productores/as Familiares: Son personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestionan directamente una explotación agropecuaria y/o realizan una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra. Esta persona, en conjunto con su familia, debe cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea:

- Realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 al año).
- Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia.
- Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de ella.
- Poseer ingresos familiares nominales extraprediales inferiores o iguales a 14 BPC²⁹ promedio mensual.

Están incorporados al Registro de Productores Familiares.

Productor Pequeño y Mediano: De acuerdo con la definición de OPYPA son productores pequeños y medianos aquellos que no cumplen con alguna de las condiciones establecidas para ser productor familiar y se encuentran dentro de los siguientes parámetros:

- ☐ Mano de obra: relación MO familiar/MO contratada: entre 1 y 0.33
- ☐ Límite según el principal rubro:
 1. Ganadería: vacunos de carne y ovinos: hasta 1.250 Has (Índice CONEAT 100) o hasta 1.000 UG
 2. Lechería: hasta 400 Has ó hasta 300 vaca masa
 3. Agricultura extensiva, cereales y oleaginosos: hasta 400 Has
 4. Producción de cerdos: hasta 300 animales totales; de cría: hasta 50 madres; de engorde: hasta 100 animales.
 5. Avícolas, hasta 15.000 ponedoras y/o totales hasta 30.000 animales
 6. Cítricos hasta 50 Has
 7. Frutales de hoja caduca hasta 20 Has
 8. Vid hasta 20 Has
 9. Hortícolas: superficie hortícola total hasta 30 Has; superficie hortícola regada a campo: hasta 12 Hás; superficie protegida hasta 1.2 Has

3. Componentes

El Componente 1 de Apoyos productivos (US\$ 28,06 millones en su presupuesto original) operaba a través de dos subcomponentes:

- (i) apoyo a la transferencia de tecnologías: Financiamiento destinado a cubrir parcialmente el costo de la adopción de nuevas tecnologías ejecutadas a través de Planes de gestión. El concepto era que los productores beneficiarios eligieran una combinación de las tecnologías que se adapte a sus condiciones de producción, tomando en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas propias y sus territorios. Los apoyos se destinaron a cubrir, entre otros, los costos de asistencia técnica para la adopción y de los materiales e insumos que

²⁹ Base de Prestaciones y Contribuciones: Al mes de julio de 2018 1 BPC= \$3.848 pesos uruguayos.

conforman la aplicación. El monto del apoyo fue definido como el equivalente al 50% de los costos para implantar las tecnologías, no pudiendo ser mayor a US\$8.000 por productor; y

(ii) promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas. Financiamiento de proyectos de investigación adaptativa y experimentación en parcelas de productores, ejecutados a través de alianzas estratégicas entre grupos/asociaciones de productores con entidades públicas y/o privadas de investigación. Asimismo, se financió la difusión de los resultados de los proyectos de investigación y consultorías para estudios específicos.

El Componente 2 de Fortalecimiento institucional (US\$3,92 millones en presupuesto original) estuvo destinado a financiar: (i) un plan de capacitación para la gestión de la intervención territorial para la DGDR, las instituciones y organizaciones rurales; (ii) la formulación de planes estratégicos de desarrollo de los territorios; (iii) información y difusión, a través del establecimiento de un portal web que permita a las Mesas de Desarrollo Rural intercambiar información; talleres de intercambio de experiencias de los involucrados en la gestión territorial a nivel regional, nacional e internacional, y jornadas de difusión; (iv) la formulación de planes de fortalecimiento institucional para organizaciones rurales; y (v) la implantación del sistema de seguimiento y evaluación del programa.

Tabla 1. Presupuesto (en Millones de US\$)

Categoría		BID	APORTE LOCAL	TOTAL	%
I	Administración del Programa	0,45	0,64	1,09	3.3%
II	Costos Directos	27,70	4,28	31,98	96.0%
2.1	Apoyos Productivos	24,57	3,49	28,06	84.2%
	2.1.1. Apoyos Transferencia de tecnologías	23,12	3,34	26,46	79.4%
	2.1.2. Promoción investigación adaptativa	1,45	0,15	1,60	4.8%
2.2	Fortalecimiento institucional	3,13	0,79	3,92	11.8%
III	Costos financieros y auditorías	0,20	0,00	0,20	0.6%
	Costos Financieros	0,00	0,00	0,00	0.0%
	Auditoría	0,20	0,00	0,20	0.6%
Total		28,40	4,90	33,30	
Porcentaje		85.3	14.7	100.0	

Fuente: Contrato de Préstamo BID 2595/OC-UR.

II. Efectividad – Logros del PDPR.

A. Operatoria del Programa.

Esquema de Llamados:

El Programa ha operado en base a convocatorias públicas, cuya secuencia y orientación principal se describe seguidamente:

Componente 1. Apoyos Productivos.

Sub-componente (i). Apoyo a la transferencia de tecnologías:

- ✓ Planes de Gestión para la Producción Ovina (2012). Se invitó a grupos de productores/as familiares a presentar Planes de Gestión que incluyan adopción tecnológica y capacitación con el objetivo de contribuir a la sustentabilidad de la producción ovina.
- ✓ Sistemas Productivos Integrados Agroforestales (marzo 2013). Estuvo dirigida a promover la presentación de Planes de Gestión integrales agroforestales (integrando la forestación a sistemas de producción agropecuarios) por parte de productores/as agropecuarios familiares.

- ✓ Innovación tecnológica y manejo sustentable de recursos naturales en la Producción Lechera (2013). Se promovió la presentación de propuestas orientadas a mejorar los sistemas productivos lecheros (vacunos, ovinos y caprinos) de productores medianos y familiares.
- ✓ Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS) / (2014). Estuvo dirigida a productores/as familiares y medianos en base a propuestas con enfoque integral respecto a distintas dimensiones de la sustentabilidad: económica, social y ambiental. Promovió la adopción de nuevas tecnologías productivas y organizacionales.
- ✓ Cadenas de valor y Producción Familiar (*Más valor a la Producción Familiar*) / (2015). Destinada a promover las cadenas de valor de grupos de productores/as, con prioridad en innovación tecnológica vinculada a los recursos, procesos y productos obtenidos, así como a la innovación organizativa y/o de gestión e inserción en cadenas.
- ✓ Cadenas de valor y Producción Ovina (*Más valor a la Producción Ovina*) / (2016). El objetivo fue promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la inserción de los productores en las cadenas de valor del rubro ovino, impulsando procesos asociativos, y generando oportunidades y mayores ingresos para los mismos.
- ✓ Adopción de tecnologías en ganadería (2016). Se dirigió a pequeños y medianos productores ganaderos (vacuno y ovino) teniendo por objetivo promover la utilización de tecnologías innovadoras (mediante asistencia técnica y capacitación) de bajo costo con énfasis en la eficiencia de la alimentación del ganado.

Subcomponente (ii) promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas.

- ✓ Planes de Desarrollo de Tecnologías Apropriadas (*Más tecnologías para la Producción Familiar*). Incluyó dos convocatorias (en 2014 y 2016) con apoyo de INIA. Estuvo orientada a organizaciones de la producción familiar con los objetivos de ampliar la disponibilidad de Tecnologías Apropriadas para la producción familiar promoviendo la vinculación entre la generación y el uso de las tecnologías para superar barreras tecnológicas, a través de proyectos de co-innovación y co-adaptación de tecnologías, promoviendo la difusión de la información técnica a través de seguimiento de planes, talleres, jornadas.

Componente 2. Fortalecimiento Institucional

- ✓ Propuestas de Fortalecimiento Institucional (PFI) para el Desarrollo Rural Sustentable (2013). Su objetivo fue fortalecer los procesos asociativos de la agricultura familiar, apoyando directamente a las organizaciones rurales.
- ✓ Fortalecimiento institucional para la inserción de la Agricultura Familiar en las cadenas de valor (2016). Fue dirigida a organizaciones para que incorporen innovaciones a nivel de productos, procesos productivos, organización y logísticos.

El siguiente esquema resume las intervenciones por su orientación:

Tabla 2. Llamados en el marco del PDPR

Orientación	Beneficiarios	2012	2013	2014	2015	2016
Fortalecimiento Institucional	Organizaciones Rurales		Desarrollo Sustentable			Inserción AF en cadenas
Adopción tecnológica	Productores familiares y Medianos	Producción ovina	Agroforestal/ Prod. Lechera	PF integral y Sustentable	Cadenas valor y PF	Cadena ovina /Mas Tecnol. Ganadería
Innovación Aplicada	Inst Investigación/ Organ. Rurales			Tecnologías PF 1°		Tecnologías PF 2°

Como fue explicitado, las acciones de Fortalecimiento Institucional constituyen un eje de referencia que actúa como ordenador. Consolidar a las organizaciones de productores en su territorio genera un canal propicio para la implementación de soluciones de enfoque asociativo como las impulsadas por el Programa. La primera iniciativa (2013) tuvo en su diseño un enfoque amplio, lo que motivo a la participación superando las propias expectativas de la DGDR³⁰, que recibió solicitudes de asistencia en el orden de US\$ 22 Millones. Esta experiencia fue aplicada a una nueva convocatoria en 2016, donde el marco de los requerimientos fue focalizado y acotado a la inserción en cadenas.

El Llamado inicial de propuestas para la Producción Ovina fue motivada por la crisis que atravesaba dicho segmento productivo y atendiendo al compromiso del MGAP de promover un aumento del stock ovino y su productividad a nivel nacional. La DGDR contaba con experiencia específica en función de acciones previas en el marco del Programa Ganadero. Posteriormente se sucedieron diversos llamados para contemplar las necesidades de incorporación tecnológica en todos los segmentos de producción definidos como Población Objetivo.

La tercera línea de iniciativas se corresponde con la inversión aplicada, donde se buscó articular la acción instituciones de investigación con organizaciones rurales establecidas. El enfoque planteado en ambos Llamados (2014 y 2016) fue de co-innovación, donde los actores operan coordinadamente y desarrollan proyectos en predios de productores, de modo de alcanzar resultados que alcancen niveles de adaptabilidad y aplicabilidad básicos para posteriores acciones de escalamiento.

Seguidamente se desarrollan sintéticamente los llamados ordenados por su orientación.

³⁰ Fuente: Fernando Sganga. División Fomento y Extensión Rural. Julio 2018.

Fortalecimiento Institucional/Desarrollo Rural sustentable

2014

Financiamiento: BID – Banco Mundial (DACC)- Fondo de Desarrollo Rural (Ley 18.718) - INALE

Antecedentes: La DGDR implementa distintas acciones a través de sus Programas, entre ellos el Programa de Extensión Rural, Asistencia Técnica Integral y Capacitación y el Programa de Fortalecimiento y Apoyo a la Participación de las Organizaciones Rurales, con los cometidos de fortalecer las Mesas de Desarrollo Rural como espacio válido de articulación público-privado en la construcción y ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural y fomentar el asociativismo y la participación de la sociedad civil organizada del medio rural fortaleciendo las instituciones locales.

Objetivos: En 2013 la DGDR, realizó la convocatoria pública con los siguientes objetivos:

- ☐ Fortalecer los procesos organizativos que contribuyan a apoyar a la población del medio rural.
- ☐ Promover las capacidades para mejorar la planificación, gestión y evaluación de las organizaciones de los productores y/o trabajadores rurales y otras organizaciones sociales.
- ☐ Mejorar capacidades a nivel de directivos y socios para establecer objetivos estratégicos.
- ☐ Promover la participación y la democracia institucional, abordando el recambio generacional.
- ☐ Fomentar el asociativismo en el medio rural, promoviendo más institucionalidad e inclusión.
- ☐ Promover los valores de solidaridad, el desarrollo económico con justicia social, la inclusión social y la participación con equidad de género en instancias decisorias de la población rural.
- ☐ Contribuir con el fortalecimiento de las organizaciones sociales impulsando y propiciando ámbitos participativos de intercambio de opiniones y de generación de propuestas para el diseño de políticas públicas en el medio rural, apoyando la consolidación de redes.
- ☐ Fortalecer la capacidad de movilización y propuesta de organizaciones (mayor poder negociador).
- ☐ Desarrollar servicios de asistencia técnica y extensión de calidad a los sectores del medio rural, fundamentalmente a aquellos que generalmente no acceden a los mismos.
- ☐ Apoyar a las organizaciones para mejorar el manejo sustentable de los recursos naturales para el desarrollo rural y la adaptación al cambio y la variabilidad climática.

Costos elegibles.

Componente social y de gestión organizativa:

- ☐ Asistencia Técnica. En función de la propuesta realizada, tendiendo a la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios con base en las organizaciones con capacidades específicas de acuerdo con las actividades a desarrollar y las metas proyectadas.
- ☐ Costos derivados de la ejecución de las actividades de capacitación incluyendo los honorarios de los capacitadores.
- ☐ Inversiones en mejoras de infraestructura y equipamiento institucional o asociativo vinculado a los resultados esperados.
- ☐ Costos derivados de la gestión de proyecto incluyendo costos administrativos y de secretaría.
- ☐ Actividades para el desarrollo de las acciones de promoción territorial, fomento de la participación, generación de capacidades locales.
- ☐ Acciones tendientes a rescatar y fortalecer la historia, cultura e identidad locales, a través de actividades de interés social.
- ☐ Financiación de acciones institucionales tendientes a mejorar la gestión a partir de entrenamiento y estrategias asociativas, todas relacionadas a mejorar la institucionalidad local con el fin de viabilizar la puesta en marcha de los proyectos de inversión identificados.
- ☐ Costos derivados de procesos de formalización de la institución.

Componente económico- productivo:

- ☐ Asistencia Técnica. En función de la propuesta realizada, tendiendo a la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios con base en las organizaciones con capacidades específicas de acuerdo con las actividades a desarrollar y las metas proyectadas.
- ☐ Costos derivados de la ejecución de las actividades de capacitación incluyendo los honorarios de los capacitadores.
- ☐ Inversiones en mejoras de infraestructura y equipamiento institucional o asociativo vinculado a los resultados esperados. En caso de inversiones en activos se exige una justificación económica y de sustentabilidad, así como un reglamento de uso y mantenimiento.
- ☐ Costos derivados de la gestión de proyecto incluyendo costos administrativos y de secretaría.
- ☐ Desarrollo de servicios o emprendimientos institucionales dirigidos a los asociados y/o comunidad local que den sostenibilidad económica a las acciones en el tiempo. Estos emprendimientos pueden ser orden productivo, comercial y/o de integración en las cadenas de valor, así como gestión de recursos productivos. Pueden incluir servicios financieros, tributarios, así como servicios sociales, deportivos y/o culturales siempre que contemplen los objetivos establecidos en la propuesta.
- ☐ Actividades de difusión y/o promoción de tecnologías adaptadas a la producción familiar y al manejo de los recursos naturales para el desarrollo rural.
- ☐ Generación y puesta en funcionamiento de herramientas de financiamiento destinadas a los integrantes de la institución/comunidad.
- ☐ Propuestas asociativas para la levantar las restricciones de escala, tendientes a la mejora de la gestión económica y social de la organización.
- ☐ Asistencia para facilitar el acceso a la comercialización de la producción en forma colectiva e inversiones productivas de gestión colectiva.
- ☐ Innovaciones sostenibles de carácter estratégico, que perduren en el tiempo, mejorando la estructura y funcionamiento de los sistemas productivos.
- ☐ Estudios técnicos y de factibilidad para la elaboración de proyectos económico-productivos.

Componente recursos naturales:

En este marco se financian actividades tendientes a mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio y la variabilidad climática, fortaleciendo las capacidades locales relacionadas con el manejo sustentable de los recursos naturales para el desarrollo rural.

Resultados del Llamado:

Se recibieron 207 propuestas (de todos los departamentos del país) que totalizaban una demanda superior a US\$ 22 millones de dólares, excediendo los recursos previstos. El apoyo económico no reembolsable fue diferencial conforme a la propuesta realizada y al tipo de organización, siendo el cofinanciamiento mínimo de la contraparte equivalente al 20% del presupuesto total del proyecto. Luego de las evaluaciones pertinentes y renegociación de los presupuestos asignados, se ejecutó entre febrero de 2014 y julio de 2017. El número de PFI ejecutados fue de 174, que corresponden a: 160 proyectos de organizaciones de base territorial y 14 de organizaciones de alcance nacional, entre ellas las dos organizaciones de mujeres rurales existentes.

El presupuesto total de la intervención fue de US\$ 10 Millones, de los cuales el 70% (US\$ 7 M) fue canalizado por el PDPR (financiación hasta el 80%).

Fortalecimiento Institucional/ Inserción de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor. 2016
Financiamiento: BID exclusivo

Objetivos: En 2016 la DGDR, realizó una nueva convocatoria pública con los siguientes objetivos:

- ☐ Promover la organización de la producción familiar para generar y mejorar su inserción en las cadenas de valor y propiciar la sustentabilidad económica y social de las organizaciones.
- ☐ Desarrollar mayores capacidades de gestión, logística, comercialización, asesoramiento técnico, asociaciones estratégicas y servicios por parte de las organizaciones para la inserción de los/as productores/as familiares en las cadenas de valor.
- ☐ Propiciar la inclusión de más productores/as familiares a los recursos y servicios colectivos disponibles por parte de las organizaciones.

El desarrollo de cadenas de valor agropecuarias representa oportunidades potenciales de inserción para productores de menores capacidades, pero también un desafío en términos de los mecanismos de comercialización que facilitan este proceso. En este contexto, se entiende clave el rol de las organizaciones de productores, ya que a través de emprendimientos colectivos resulta más factible alcanzar efectivamente un mayor agregado de valor de la producción, así como tener una mejor posición para la inserción de los productores familiares en una cadena.

Participantes:

Todas aquellas organizaciones de la producción agropecuaria familiar y pesca artesanal, estrictamente privadas. Requisitos:

- ☐ Contar con Personería Jurídica.
- ☐ Estar integrada por productores/as agropecuarios/as o pesqueros/as, y al menos un 70% de ellos/as estén inscriptos en el Registro de Productores Familiares y que se encuentren activos ante la DGDR-MGAP, u organizaciones de segundo grado cuyos socios cumplan con esta característica.
- ☐ Contar con las capacidades para administrar y gestionar los recursos durante la ejecución.

Costos elegibles:

- ☐ Asistencia Técnica y/o Asesoría (productiva, social, legal, contable, entre otras) vinculada a un plan de inserción o de mejora de la inserción en las cadenas de valor, de modo que puede incluir jornadas organizacionales y prediales, en tanto las mismas se vinculen al desarrollo del plan;
- ☐ Costos derivados de la ejecución o asistencia a actividades de capacitación, incluyendo honorarios técnicos de capacitadores;
- ☐ Inversiones en mejoras de infraestructura y/o equipamiento institucional o asociativo vinculado a la mejora de la inserción de los/as productores/as familiares en las cadenas de valor. Ejemplo de esto son: empacado de hortalizas, embarcaderos y balanzas colectiva para ganado, adecuación de planta de elaboración;
- ☐ Costos derivados de acciones que apunten a la mejora de la gestión. Esto refiere a contratación de servicios de consultoría, o estudio en tal sentido, así como adquisición de herramientas informáticas que apoyen la misma;
- ☐ Costos derivados de la readecuación de la personería jurídica;
- ☐ Desarrollo de servicios y/o emprendimientos institucionales que apoyen el plan comercial y den sostenibilidad económica a las acciones en el tiempo. Es posible entre otros, generar servicios de logística de distribución de productos, comercialización conjunta, así como de reducción de costos de producción por acciones colectivas.
- ☐ Costos derivados de la gestión del proyecto, incluyendo costos administrativos y de secretaría;
- ☐ Costos asociados a la generación de planes de promoción que permitan una mejor colocación de los productos;

- ☐ Costos derivados de los procesos de habilitaciones, permisos, certificación y diferenciación de producto, entre otros derivados del proceso de comercialización;
- ☐ Costo derivado de la formulación de cada propuesta, con un máximo de hasta cuatro jornadas técnicas (valor equivalente a 632 USD) por propuesta aprobada.

Resultado del Llamado:

Se recibieron 102 propuestas. Luego de las evaluaciones pertinentes y renegociación de los presupuestos asignados, se encuentra en ejecución desde comienzos de 2017 hasta el final del Programa. Se han venido ejecutando la mayoría de los proyectos aprobados de la convocatoria. De los 74 proyectos aprobados de los que se estaban ejecutando a diciembre de 2017 un número de 71.

El presupuesto total asignado supera los US\$ 2.6 Millones, de los cuales el 100% es canalizado por el PDPR (financiado al 80%). A la fecha de este informe este llamado se encuentra en ejecución.

Plan Para la Producción ovina
Financiamiento: BID Exclusivo.

(2012).

Orientación del llamado:

Se buscaban propuestas que contemplen la innovación tecnológica y adopción de tecnologías, incorporando al menos dos de los siguientes aspectos:

- i) Innovación Tecnológica, se considera la incorporación de medidas innovadoras en relación con el manejo, sanidad, reproducción y nutrición de la majada así como de las pasturas y demás recursos de la unidad de producción.
- ii) Innovación Organizativa y Fortalecimiento Institucional, contar con propuestas dirigidas a la formación y/o consolidación de grupos de los productores/as beneficiarios/as, a la articulación horizontal y/o vertical en la cadena y/o al fortalecimiento del respaldo Institucional aumentando el Capital Social de los productores/as.
- iii) Innovación en productos y/o mercados, apuntando a generar nuevos procesos, productos y/o accesos a nuevos segmentos de mercados. Estas innovaciones pueden ser desarrolladas en las distintas fases de la cadena con el objetivo de promover la sustentabilidad y/o a la innovación en la producción.

Ítems de formulación considerados especialmente:

- Potenciar el grado de asociación entre los productores/as y de estos para con las Instituciones.
- Conformación de un fondo rotatorio y su reglamento correspondiente.
- Reintegro del apoyo económico a distintas actividades o inversiones de interés colectivo, que contribuyan al desarrollo del grupo, de la institución o de la comunidad.
- Inclusión como beneficiarios de jóvenes hasta 30 años y mujeres en la integración del grupo.
- Disponer de un encadenamiento hacia adelante, como por ejemplo poseer algún tipo de contrato con la industria o Institución gremial.

Costos elegibles:

- i. Costos directos de implementación de la/s tecnología/s
- ii. Materiales e insumos que conforman la aplicación de la/s tecnología/s
- iii. Costos derivados de la ejecución de Actividades de Capacitación.
- iv. Retención de vientres. Se considera como costo elegible la retención de hasta un 15 % de las borregas de 2 dientes (inclusive) en condiciones aptas de encarnerar, adicional a su reposición anual del 20 %.
- v. Bosques de abrigo y sombra. Son costos elegibles todos los necesarios para la instalación de los bosques protectores de abrigo y sombra: a. Costos directos de implementación de plantación; b. Materiales e insumos necesarios para la instalación de los bosques protectores y c. Asistencia técnica específica necesaria.
- vi. Asistencia Técnica. Es considerado como un costo elegible teniendo en cuenta que su incidencia en el presupuesto total del plan sea acorde con las necesidades técnicas del mismo³¹.

Productores presentados: 1367. Propuestas adjudicadas: 1020.

Relación: 75%

³¹ Se valora el mecanismo de asistencia técnica grupal, realizando reuniones e incorporando temas de dinámica grupal a fin de fortalecer el grupo conformado para el plan. El proceso de evaluación toma en cuenta la necesidad y adecuación de los valores formulados atendiendo a la coherencia y cumplimiento de los objetivos del llamado. Junto al Plan de Gestión se presenta un Acuerdo de Trabajo suscrito por todos los integrantes del grupo de productores/as y el/la Técnico/a Responsable en el cual constan las actividades y costos inherentes.

Principales medidas de manejo tecnológico implementadas:

Se incorporaron mayoritariamente tecnologías de mejoramiento forrajero para aumentar la capacidad de carga y la calidad de las pasturas. Se consideró principalmente resiembra de praderas, verdeos de invierno, verdeos de verano, mejoramiento del campo natural, siembra de praderas mixtas, siembra de praderas permanentes, entre otros. Asimismo, se implementaron obras de empotramiento convencional, la compra de carneros, empotramiento eléctrico y fertilización de suelos, entre otros. Adicionalmente, los planes consideraron manejo adecuado cría borregas: manejo diferencial de melliceras, manejo diferencial vientres-encarnerada, manejo parto y lactancia, manejo separado e identificado de categorías, bretes y retención de borregas.

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	Nº Planes	Nº Productores	Monto Total Aprobado	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Planes Ovinos	2012	115	1.020	3.617.347	3.546	33	240	13

Total Ejecutado: US\$ 2.642.580 (42 productores fueron dados de baja, 101 productores no cumplieron el 60% del objetivo y 129 productores superaron el mínimo comprometido pero no llegaron al 100%.

Sistemas Productivos Integrados Agroforestales
Financiamiento: BID Exclusivo

(2013).

Orientación del llamado:

Se buscaban propuestas que contemplen la innovación tecnológica, la adopción de tecnologías, y medidas para la adaptación al cambio climático y cuidado de los recursos naturales, incorporando además algunos de los siguientes aspectos:

- i) Innovación Tecnológica, se considera la incorporación de medidas innovadoras en relación con el manejo e implantación de bosques, pasturas y demás recursos de la unidad de producción; orientados al uso sostenible de los recursos naturales generando mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático y disminución de los riesgos asociados.
 - ii) Innovación Organizativa para el Fortalecimiento Institucional, los planes debían contar con propuestas dirigidas a la formación y/o consolidación de grupos de los productores/as beneficiarios, a la articulación horizontal y/o vertical en la cadena y/o al fortalecimiento del respaldo Institucional aumentando el Capital Social de los productores/as.
 - iii) Innovación en productos y/o mercados, apuntando a generar nuevos procesos, productos y/o accesos a nuevos segmentos de mercados. Estas innovaciones se podrán desarrollar en las distintas fases de la cadena con el objetivo de promover la sustentabilidad y/o a la innovación en la producción.
- Registro de bosques. El plan tendrá dentro de sus cometidos el registro de todos los bosques plantados o manejados en el plan, en forma obligatoria ante la Dirección General Forestal (DGF).

Módulos forestales:

Persigue que la producción familiar sea una actividad sostenible, aumentando la productividad por hectárea al integrar la forestación a su sistema de producción. Financia parcialmente el registro y manejo de bosque nativo, y la instalación de bosques al servicio de la producción agropecuaria.

La implementación se realiza por módulos, donde cada uno comprende un conjunto de medidas que se orientan a una finalidad (por ejemplo proveer sombra y abrigo, incentivar la innovación o recuperar suelos degradados). La superficie mínima de bosque por módulo deberá ser de 0.25ha (un cuarto de hectárea) y el grupo deberá plantar al menos 10has (diez hectáreas) en total.

Módulo 1: Plantación de Bosques para sombra y abrigo.

Módulo 2: Plantación de Bosques en sistemas agroforestales innovadores.

Módulo 3: Plantación de Bosques en áreas degradadas/recuperación del suelo.

Módulo 4: Plantación de frutales nativos bajo sistemas agroforestales.

Módulo 5: Manejo del bosque nativo.

Módulo 6: Actividades relacionadas al rubro de producción principal.

Ítems de formulación considerados especialmente:

- Potenciar el grado de asociación entre los productores/as y de estos para con las Instituciones.
- Establecer articulación entre Instituciones Locales, Departamentales o Nacionales, para aprovechar experiencias o para complementar recursos (técnicos, etc.) en la atención de los productores/as.
- Inclusión como beneficiarios de jóvenes hasta 30 años y mujeres en la integración del grupo.
- Articulación e integración en las cadenas, como por ejemplo poseer algún tipo de contrato con la industria o Institución gremial.

Costos elegibles:

- i. Costos directos de implementación de la/s tecnología/s y de las actividades tendientes a favorecer la plantación y manejo de los bosques, la producción animal/vegetal asociada, manejo de campo natural, el cuidado de los recursos naturales y las medidas propuestas para la adaptación al cambio climático en los sistemas productivos y el registro de los bosques.
- ii. Materiales e insumos que conforman la aplicación de la/s tecnología/s y actividades.

iii. Asistencia técnica necesaria para la correcta implementación del plan agroforestal. Es considerado como un costo elegible teniendo en cuenta que su incidencia en el presupuesto total del plan sea acorde con las necesidades técnicas del mismo³².

iv. Capacitaciones acordes al desarrollo del plan.

De forma más específica, los costos elegibles definidos eran:

- Plantación del bosque
- Plantas, fertilizante, control de plagas y malezas
- Laboreo de suelo
- Alambrado perimetral bosques
- Registro del bosque
- Mano de obra
- Materiales para riesgo.

Productores presentados: 290. Propuestas adjudicadas: 263.

Relación: 91%

Principales medidas de manejo tecnológico implementadas:

Consideró diferentes rubros asociados al forestal, siendo el principal el ganadero abarcando 745 planes de manejo que consideraron la ganadería como rubro principal o secundario. El principal modulo aplicado consistió en la plantación de bosques para sombra y abrigo. Los productores realizaron en forma complementaria como la implantación de pasturas, subdivisiones, aguadas y alambrados.

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	Nº Planes	Nº Productores	Monto Total	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Agroforestal	2013	31	263	977.049	3.715	35	64	1

Total Ejecutado: US\$ 713.345 (17 productores fueron dados de baja, 50 productores no cumplieron el 60% del objetivo y 13 productores superaron el mínimo comprometido pero no llegaron al 100%).

³² Se valora el mecanismo de asistencia técnica grupal, realizando reuniones e incorporando temas de dinámica grupal a fin de fortalecer el grupo conformado para el plan. El proceso de evaluación toma en cuenta la necesidad y adecuación de los valores formulados atendiendo a la coherencia y cumplimiento de los objetivos del llamado. Junto al Plan de Gestión se presenta un Acuerdo de Trabajo suscrito por todos los integrantes del grupo de productores/as y el/la Técnico/a Responsable en el cual constan las actividades y costos inherentes.

Innovación tecnológica y manejo sustentable de recursos naturales en Producción Lechera (2013).
Financiamiento: BID y BM (DACC)- El 72% de los productores recibió apoyo de ambas fuentes.

Orientación del llamado:

Se buscó promover proyectos con enfoque integral en el sector lechero, que permitieran;

- Disminuir la brecha tecnológica entre establecimientos.
- Mejoras las condiciones de sustentabilidad de explotaciones frágiles.
- Incentivar la formalización de la producción láctea primaria,
- Promover la adopción de medidas de manejo sostenible ambiental, social y económico.
- Generar mayor capacidad de adaptación a fenómenos climáticos adversos en productores familiares y medianos.

Ítems de formulación considerados especialmente:

- Potenciar el grado de asociación entre los productores/as y de estos para con las Instituciones.
- Inclusión como beneficiarios de jóvenes hasta 30 años y mujeres en la integración del grupo.
- En caso de existir un plan de desarrollo territorial, las propuestas debían respetar sus lineamientos.

Costos elegibles:

Asesoramiento en el área legal, tecnológica o de gestión.

Contratación de servicios de certificación, de capacitación o entrenamiento.

Contratación de consultorías y personal técnico para la ejecución del proyecto.

Equipamiento, materiales e insumos vinculados a la mejora de procesos y productos.

Costos de análisis de productos o servicios específicamente vinculado a los objetivos del proyecto.

Remuneración de personal y de la mano de obra familiar asignada a las nuevas actividades.

Productores presentados: 677 Propuestas adjudicadas: 653.. Relación: 96%

Principales medidas de manejo tecnológico implementadas:

Se incorporaron tecnologías asociadas a: i) infraestructura y equipamiento de la sala de ordeño, ii) construcción de planchadas iii) equipamiento y maquinaria, iv) raciones y silos. En infraestructura y equipamiento de la sala de ordeño, las principales tecnologías consideradas en los planes fueron: alimentadores automáticos, maquinaria de ordeño, órganos adicionales, enfriado de la leche, calentadores solares, fosas, cuerpos para ordeño, sistemas de distribución de raciones, techumbres, galpón, construcción de sala de ordeño, dependencias auxiliares, ampliaciones, aislación térmica en función de la reglamentación vigente, revestimiento de pisos, entre otros. En segundo orden, se consideraron manejo de pasturas, tanque de frío y equipamiento de quesería. En la categoría de equipamiento y maquinaria agrícola se consideraron inversiones en sembradora directa, tractor, vagón forrajero con descarga lateral, desensilador, segadora, estercolera, rastra, pica fardos, mezclador.

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	Nº Planes	Nº Productores	Monto Total	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Lechero	2013	84	653	2.053.952	3.145	20	105	5

Total Ejecutado: US\$ 1.697.533 (174 productores no cumplieron el 60% del objetivo o no llegaron al 100%).

Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS) / (2014).
Financiamiento: BID y BM (DACC) – El 84% de los productores recibió apoyo de ambas fuentes³³.

Orientación del llamado:

Se buscó promover proyectos con enfoque integral en el sector de productores/as familiares, pequeños y medianos (no familiares), que permitan:

- a) Promover la innovación tecnológica entre los productores/as, en los distintos sistemas productivos.
- b) Mejorar las condiciones de sustentabilidad de los productores/as y explotaciones más frágiles.
- c) Incentivar la formalización de la población beneficiaria y su inserción competitiva en las cadenas de valor agropecuarias.
- d) Promover la adopción de medidas de manejo responsable de los Recursos Naturales (RRNN).
- e) Generar mayor capacidad de adaptación y resiliencia a fenómenos climáticos adversos.

Áreas de interés:

- a) Innovación Tecnológica: Las actividades propuestas se podrán relacionar a:
 - i. Prácticas de manejo innovadoras.
 - ii. Mejoras en la sanidad de los rubros seleccionados.
 - iii. Adelantos de la genética utilizada en la explotación.
 - iv. Progresos en la nutrición del emprendimiento.

b) Innovación Organizativa para el Fortalecimiento Institucional:

c) Manejo de los RRNN y medidas de adaptación al Cambio Climático.

Inversiones de referencia:

- i. Racionalización del acceso y gestión del agua.
- ii. Prácticas de manejo relacionadas con el uso y conservación de suelos y la vegetación, especialmente relacionado a Campo Natural.
- iii. La protección y restauración de la biodiversidad.
- iv. Prestación de sombra y abrigo en base a la plantación de árboles (especies nativas, cuando sea posible) y la promoción de sistemas agroforestales.
- v. Manejo de los efluentes generados en la actividad productiva.

Costos elegibles:

Inversiones prediales. Se financian aquellas inversiones y gastos que efectivamente estén dirigidos a levantar las restricciones identificadas en el diagnóstico que acompaña a cada propuesta.

Acciones grupales. Se financian actividades vinculadas con las mejoras de escala, acciones grupales, contratación de asistencia técnica, compras en conjunto, reuniones y especialmente todas las actividades vinculadas a capacitación (priorizando prácticas en terreno que faciliten la adquisición de habilidades y destrezas de los productores/as beneficiarios/as).

Asistencia técnica para formulación y ejecución de los Planes³⁴.

Asistencia técnica para el seguimiento de Planes.

Productores presentados: 3.368 Propuestas adjudicadas: 2-071

Relación: 61%

³³ El componente Tecnológico (BID) otorga hasta el 50% de subsidio a la totalidad de productores beneficiados respecto de los costos de la propuesta, de la misma forma, el Componente Recursos Naturales (BM) también otorga 50% de subsidio a productores que no cumplen con la condición de productor Familiar (PF), pero a quienes si acreditan dicha condición aumenta el porcentaje de subsidio hasta un 80% de la propuesta (En ambos casos aplica igualmente el tope de subsidio disponible de cada productor al momento de la aprobación de la propuesta).

³⁴ Si el beneficiario es un productor familiar que no ha recibido beneficios del MGAP según elegibilidad y/o el predio se ubica a más de 50Km. de la capital departamental más cercana se le paga al Técnico Acreditado una jornada adicional de formulación de U\$S 129,5.

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	N° Planes	N° Productores	Monto Total	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Familiar Integral	2014	292	2.071	5.524.264	2.667	75	476	25

Principales medidas de manejo tecnológico implementadas:

Consideró diferentes rubros: Ganadería, Lechería, Agricultura, Avicultura, Porcinocultura, Horticultura, Fruticultura, Citricultura, Vitivinicultura, Apicultura y Forestal. Las tecnologías consideradas en los planes fueron agrupadas en 9 categorías, de las cuales principalmente se invirtió en: i) mejora Procesos Productivos, ii) mejora del Predio, iii) nutrición y iv) genética. Las tecnologías consideradas van desde la compra de equipamiento agrícola al mejoramiento de la pradera, adquisición de tijeras de poda, paneles solares, implementación de alambrados, entre otras. Se observan la mayor parte de tecnologías consideradas en los llamados anteriores

Total Ejecutado: US\$ 4.316.152 (diferencia generada por productores no cumplieron el 60% del objetivo o no llegaron al 100%).

Cadenas de valor y Producción Familiar (Más valor a la Producción Familiar) / (2015).
Financiamiento: BID.

Orientación del llamado:

Se buscó:

1. Optimizar el resultado económico de las unidades de producción familiar.
2. Promover el desarrollo sostenible y la mejora de las cadenas de valor.
3. Fortalecer la inclusión/inserción de los productores agropecuarios familiares y medianos en las cadenas de valor a través de: innovaciones a nivel de los productos, procesos productivos, organizativos, logísticos y de gobernanza en las cadenas que lleven a una mayor creación y/o mayor captación de valor por parte de los productores familiares y medianos. Acciones: ☐ la generación de acuerdos/alianzas entre distintos actores de las cadenas, ☐ la innovación en tecnologías organizacionales y de gestión, ☐ inversiones estratégicas, asistencia técnica y capacitaciones tendientes a mejoras en productos y/o procesos productivos, logísticos, agroindustriales y comerciales.
4. Contribuir a generar transparencia en los mecanismos de comercialización y de determinación de precios a lo largo de la cadena.

Áreas de interés:

- 1) Innovación tecnológica: Incorporar medidas innovadoras y tecnologías concretas en relación con el manejo, gestión, desarrollo y mejora de las unidades de producción y en otras etapas de la cadena, vinculadas tanto a los recursos y procesos, como a los productos obtenidos.
- 2) Innovación organizativa y/o de gestión: Formación y/o consolidación de grupos u otras formas de asociación de productores/as, para la implementación de estrategias innovadoras en aspectos organizativos y/o de gestión, con el cometido de mejorar la articulación e inserción en la cadena.

Ítems de formulación considerados especialmente:

- Potenciar el grado de asociación entre los productores/as y de estos para con las Instituciones.
- Inclusión como beneficiarios de jóvenes hasta 30 años y mujeres en la integración del grupo.
- En caso de existir un plan de desarrollo territorial, las propuestas debían respetar sus lineamientos.

Costos elegibles:

Asesoramiento técnico en el área legal, tecnológica o de gestión,
Contratación de servicios de certificación, servicios de capacitación o entrenamiento,
Contratación de consultorías y personal técnico para la ejecución del proyecto,
Equipamiento, materiales e insumos vinculados a la mejora de procesos y productos,
Costos de análisis de productos o cualquier otro servicio específicamente vinculado al cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Procesos de capacitación que acompañen la implementación de las innovaciones y actividades.

La asistencia técnica es considerada como un costo elegible, teniendo en cuenta que su incidencia en el presupuesto total debe ser acorde a la propuesta. Esto incluye: a) el apoyo en la formulación y cierre de los Planes³⁵ y b) acciones de seguimiento, donde se consideran como costo elegible las jornadas técnicas que se entiendan necesarias para la ejecución del proyecto en base a las características de cada propuesta.

Productores presentados: 352 Propuestas adjudicadas: 186

Relación: 53%

³⁵ DGDR establece pagos adicionales a los técnicos por la inclusión de productores que no hayan sido beneficiarios de proyectos anteriores por un valor de US\$ 100.

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	N° Planes	N° Productores	Monto Total	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Cadenas	2015	20	186	588.473	3.164	15	44	4

Total Ejecutado: US\$ 450.573 (diferencia generada por productores no cumplieron el 60% del objetivo o no llegaron al 100%).

Cadenas de valor y Producción Ovina (Más valor a la Producción Ovina) / (2016).
Financiamiento: BID.

Orientación del llamado:

Se buscó promover:

Innovación tecnológica: Incorporar medidas innovadoras y de tecnologías concretas en relación con el manejo, gestión, desarrollo y mejora de las unidades de producción y de las etapas posteriores de la cadena, vinculadas tanto a los recursos y procesos, como a los productos obtenidos.

Innovación organizativa y/o de gestión: Implementación de estrategias innovadoras en aspectos organizativos y/o de gestión, con el cometido de mejorar la articulación e inserción en la cadena ovina.

Se contempla la formación y/o consolidación de grupos u otras formas de asociación de productores/as.

Ejemplo de las innovaciones:

Con relación a la fase primaria: Medidas innovadoras en relación con el manejo, sanidad, reproducción y nutrición de la majada así como de las pasturas y demás recursos de la unidad de producción. ☐

Manejo: o Incorporación de grifa verde SUL en la esquila. o Maquinaria de volteo para esquila de limpieza o despezuñado. ☐ Sanidad: Incorporación de infraestructura portátil o fija para el tratamiento de ectoparásitos. ☐

Reproducción: Aumento de la señalada aplicando paquete tecnológico adecuado (revisación carneros, encarnerada tardía, ecografía a vientres, esquila preparto, manejo diferencial de melliceras). o Inseminación artificial con reproductores de mayor valor genético. ☐ Nutrición: Uso de suplementos y/o pasturas mejoradas en momentos claves del ciclo reproductivo (flushing, preparto, melliceras), Aumentar el empotramiento a través de alambrados fijos o eléctricos para un mejor manejo y aprovechamiento del campo natural y/o mejoramientos.

En relación con los aspectos de agregado de valor e integración en las cadenas: Se contemplan innovaciones a ser implementadas junto a las organizaciones rurales y otros actores de la cadena, relacionadas con la mejora y el desarrollo de productos comerciales, la generación o fortalecimiento de procesos asociativos vinculados a: la producción y la calidad de procesos y productos, la comercialización y la captación de valor, el desarrollo de capacidades de gestión, entre otras,

Organizaciones patrocinantes: organizaciones rurales de primer grado que participan activamente de la implementación de las actividades planificadas. Pueden acceder a un apoyo económico para financiar parcialmente (hasta el 80%) los costos incrementales derivados de la asistencia técnica, capacitaciones e inversiones comprendidas en las propuestas. El máximo de apoyo económico por organización patrocinante es de US\$ 20.000, en función de las características del proyecto y el rol y actividades a cumplir por parte de la organización.

Ítems de formulación considerados especialmente:

- Potenciar el grado de asociación entre los productores/as y de estos para con las Instituciones.
- Inclusión como beneficiarios de jóvenes hasta 30 años y mujeres en la integración del grupo.
- En caso de existir un plan de desarrollo territorial, las propuestas debían respetar sus lineamientos.

Costos elegibles:

Asesoramiento técnico en el área legal, tecnológica o de gestión,

Contratación de servicios de certificación, servicios de capacitación o entrenamiento,

Contratación de consultorías y personal técnico para la ejecución del proyecto,

Equipamiento, materiales e insumos vinculados a la mejora de procesos y productos,

Costos de análisis de productos o cualquier otro servicio específicamente vinculado al cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Procesos de capacitación que acompañen la implementación de las innovaciones y actividades.

Las inversiones en activo fijo se consideran costos elegibles si están destinadas específicamente a cumplir con los objetivos del proyecto.

La asistencia técnica es considerada como un costo elegible, teniendo en cuenta que su incidencia en el presupuesto total debe ser acorde a la propuesta. Esto incluye: a) el apoyo en la formulación y cierre de los Planes³⁶ y b) acciones de seguimiento, donde se consideran como costo elegible hasta 10 jornadas de seguimiento por productor. Asimismo, cuando participe una organización patrocinante, el/la técnico/a responsable dispone de un número adicional de jornadas de seguimiento para atender la asistencia técnica de las actividades previstas por la organización. En este caso, estas jornadas de seguimiento son un costo elegible de la organización.

Productores presentados: 665 Propuestas adjudicadas: 446 Relación: 67%

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	Nº Planes	Nº Productores	Monto Total	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
---------	------	-----------	----------------	-------------	--------------------	-----------	-----------	-------------------

Mas valor

Ovino	2016	54	446	1.597.074	3.581	31	117	11
-------	------	----	-----	-----------	-------	----	-----	----

Principales medidas de manejo tecnológico implementadas:

Se implementaron obras de empotramiento, arreglo de alambrados y postes, compra de carneros y borregas y fertilización de suelos, entre otros. Además, siembra de praderas y subdivisión con alambrado eléctrico

Total Ejecutado: US\$ 798.537 Se trata de un llamado en ejecución que no ha terminado el período de desembolso.

³⁶ DGDR establece pagos adicionales a los técnicos por la inclusión de productores que no hayan sido beneficiarios de proyectos anteriores por un valor de US\$ 100.

Adopción de tecnologías en ganadería (2016).
Financiamiento: BID exclusivo.

Objetivo:

Promover proyectos innovadores que mejoren la adopción de tecnologías disponibles y de bajo costo, minimizando ineficiencias del proceso productivo en productores agropecuarios del rubro ganadero de carne y lana, a través de innovación tecnológica en los predios, asistencia técnica y capacitación.

Orientación del llamado:

Mejorar el resultado económico de las unidades de producción de ganadería de carne y lana.

Fortalecer la inclusión de los productores agropecuarios en las cadenas de valor a través de: innovaciones a nivel de los productos, procesos productivos, organizativos y logísticos en las cadenas que lleven a una mayor creación y/o mayor captación de valor³⁷.

Contribuir a un mayor vínculo de las organizaciones de productores (organización patrocinante) con los beneficiarios, donde el apoyo del equipo técnico y las capacitaciones brindadas sean el principal puntal del proceso.

Promover los procesos asociativos y la vinculación de productores en organizaciones como estrategia de mejora de la competitividad comercial, superar problemas de escala de producción y de capacidades organizacionales.

Propender a una mayor incorporación y reconocimiento de las mujeres y jóvenes en el rubro ganadero, aportando a la equidad de género y el relevo generacional.

Acciones:

Adoptar prácticas que mejoren la utilización de los alimentos para el ganado vacuno y ovino (manejo del campo natural, implantación de especies forrajeras adecuadas, utilización estratégica de suplementos). Incorporar una correcta subdivisión de potreros, montes de sombra y abrigo, disposición del agua de bebida, aspectos sanitarios correctos y mejoras en genética.

Organizaciones patrocinantes: organizaciones rurales de primer grado que participan activamente de la implementación de las actividades planificadas. Pueden acceder a un apoyo económico para financiar parcialmente (hasta el 80%) los costos incrementales derivados de la asistencia técnica, capacitaciones e inversiones comprendidas en las propuestas. El máximo de apoyo económico por organización patrocinante es de US\$ 20.000, en función de las características del proyecto y el rol y actividades a cumplir por parte de la organización.

Ítems de formulación considerados especialmente:

- Potenciar el grado de asociación entre los productores/as y de estos para con las Instituciones.
- Inclusión como beneficiarios de jóvenes hasta 30 años y mujeres en la integración del grupo.
- En caso de existir un plan de desarrollo territorial, las propuestas debían respetar sus lineamientos

Costos elegibles:

Procesos de capacitación que acompañen la implementación de actividades a nivel predial y colectivo. Las inversiones en activo fijo se consideran costos elegibles si están destinadas específicamente a cumplir con los objetivos del proyecto.

La asistencia técnica es considerada como un costo elegible, teniendo en cuenta que su incidencia en el presupuesto total debe ser acorde a la propuesta. Esto incluye: a) el apoyo en la formulación y cierre de los Planes³⁸ y b) acciones de asesoramiento y seguimiento, donde se consideran como costo elegible hasta 3 jornadas de asesoramiento y seguimiento por productor y hasta 2 jornadas grupales en la

³⁷ Un 30% de los productores con planes aprobados son productores que no han recibido ningún apoyo previo del MGAP. DGDR.

³⁸ DGDR establece pagos adicionales a los técnicos por la inclusión de productores que no hayan sido beneficiarios de proyectos anteriores por un valor de US\$ 100.

propuesta. Asimismo, cuando participe una organización patrocinante, el/la técnico/a responsable dispone de un número adicional de jornadas de seguimiento para atender la asistencia técnica de las actividades previstas por la organización. En este caso, estas jornadas de seguimiento son un costo elegible de la organización

Productores presentados: 1.278 Propuestas adjudicadas: 1.133 Relación: 89%

Síntesis de planes otorgados:

Llamado	Años	N° Planes	N° Productores	Monto Total ³⁹	Promedio productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Mas Ganadería	2017	139	1.133	3.511.454	3.099	85	285	23

Principales medidas de manejo tecnológico implementadas:

Vinculadas a bienestar animal (uso de cepos, mangueras y diseño instalaciones), compra de bretes, balanzas y otras herramientas, adquisición de máquinas enfardadoras, mejoramiento forrajero, siembra de pasturas perennes, incorporación de ecógrafos, equipos de inseminación artificial, instalaciones de subdivisión para agua y sombra, implantación de pasturas artificiales, entre otras.

Total Ejecutado: US\$ 1.755.727 Se trata de un llamado en ejecución que no ha terminado el período de desembolso.

³⁹ El apoyo económico comprometido es de 4. 481.768 dólares, de los cuales 3.513.790 dólares son para los productores (para innovaciones a nivel predial); 521.580 dólares para las organizaciones patrocinantes y 446.398 dólares para pagar a los técnicos privados la formulación y el cierre de las propuestas. <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/11-09-2017/ganaderia-de-carne-y-lana>

Tecnologías para la producción Familiar 1ª Edición
Financiamiento: BID.

(2014).

Proyectos de Tecnologías Apropriadas⁴⁰ presentados en conjunto entre organizaciones de productores/as rurales de todo el país y entidades públicas y/o privadas de investigación.

Promover la vinculación entre la generación y el uso de las tecnologías para superar barreras tecnológicas, a través de proyectos de co- innovación y co- adaptación de tecnologías. En los casos que corresponde investigación de campo, la misma se desarrolla en predios de productores familiares vinculados a la organización.

La primera edición de la Convocatoria Más Tecnologías para la Producción Familiar: Promoción y Desarrollo de Tecnologías Apropriadas para la Producción Familiar apoyó 34 proyectos de desarrollo tecnológico con la participación directa de los productores/as familiares.

La gestión del sub- componente es conducida por la DGDR y cuenta con el apoyo del INIA a través del Programa de Producción Familiar mediante un acuerdo de trabajo específico.

Objetivos:

Ampliar la disponibilidad de Tecnologías Apropriadas para la producción familiar.

Realizar el seguimiento de procesos tecnológicos vinculados a la producción familiar para identificar las principales barreras en su desarrollo y propender a su superación.

Difundir información técnica y organizativa conducente a la eliminación de las barreras identificadas, sean técnicas o de otra índole.

Modalidades de proyecto:

El enfoque metodológico es el de Investigación Participativa; se basa en una participación igualitaria de familias productoras, académicos/as y técnicos/as como parte de un mismo equipo de investigación.

La DGDR y el INIA evalúan en primera instancia los perfiles de proyecto y posteriormente las propuestas finales, contando en caso de que sea necesario con asesoramiento de especialistas en las diferentes temáticas. En el caso de perfiles en los que la entidad investigadora proponente sea el INIA, esta institución no participa de su evaluación.

Orientación productiva: 38% de los proyectos involucran la ganadería vacuna y ovina, 26% los sistemas intensivos de producción vegetal (horticultura y fruticultura), 11% los sistemas intensivos de producción (suinos, caprinos y apicultura), 6% la lechería, 6% los sistemas agroforestales, 6% la pesca artesanal y el resto temáticas transversales.

Género y Juventud. Se considera positivamente en el proceso de evaluación la inclusión como beneficiarios/as de la propuesta a jóvenes de hasta 29 años y mujeres en la integración de la nómina de productores/as participantes del proyecto..

Proyectos aprobados: 34	Entidades investigación: 22	Organizaciones Rurales: 43
-------------------------	-----------------------------	----------------------------

Total Ejecutado: US\$ 1.235.000 –	Fondos aportados por Contraparte ⁴¹ : US\$ 1.462.000
-----------------------------------	---

⁴⁰ Por Tecnología Apropriada se entiende aquella tecnología que diseñada con especial consideración del contexto, incorporando aspectos productivos, ambientales, económicos y principalmente socio culturales de la comunidad a la que se destina. La concepción es amplia, entendiéndose como tal la forma en cómo se combinan la tierra, mano de obra y capital para producir bienes y servicios. La tecnología es un componente del proceso productivo agropecuario, incluyendo la evolución del conocimiento científico y el empírico.

⁴¹ Documento de avance Más Tecnologías. INIA/DGDR. Mayo 2018.

Tecnologías para la producción Familiar 2ª Edición (2016).

Financiamiento: BID.

Objetivos:

- ☐ Ampliar la disponibilidad de tecnologías apropiadas para la producción familiar promoviendo la vinculación entre la generación y el uso de las tecnologías para superar barreras tecnológicas, en los casos que corresponda investigación de campo, la misma deberá ser desarrollada en predios de productores familiares vinculados a la organización.
- ☐ Realizar el seguimiento de procesos tecnológicos vinculados a la producción familiar para identificar las principales barreras en su desarrollo y propender a su superación.
- ☐ Construir alianzas y nuevos sistemas de colaboración entre diferentes actores participantes se consideran elementos claves para la continuidad de las medidas implementadas y la proyección hacia el abordaje de otras temáticas en conjunto.
- ☐ Difundir información técnica y organizativa conducente a la eliminación de las barreras identificadas, sean técnicas o de otra índole. Las actividades consistirán en demostración de tecnologías en campo, talleres técnicos, encuentros entre participantes en el programa, videos u otros materiales de divulgación sobre casos exitosos del programa.
- ☐ Promover la democratización y generación de tecnologías apropiadas a todas las personas que integran la Producción Familiar, aportando a la mejor inserción de mujeres y jóvenes en los procesos tecnológicos e innovación productiva.

Modalidades de proyecto:

Proyectos que participan por primera vez de “Más Tecnologías”: que aborden problemáticas específicas no contempladas en los proyectos apoyados en la primera edición.

Proyectos que dan continuidad o profundizan problemáticas apoyadas con la primera edición.

El enfoque metodológico es el de Investigación Participativa; se basa en una participación igualitaria de familias productoras, académicos/as y técnicos/as como parte de un mismo equipo de investigación.

La gestión del sub- componente es conducida por la DGDR y cuenta con el apoyo del INIA a través del Programa de Producción Familiar mediante un acuerdo de trabajo específico. DGDR e INIA evalúan en primera instancia los perfiles de proyecto y luego las propuestas finales, contando en caso de que sea necesario con asesoramiento de especialistas en las diferentes temáticas. En el caso de perfiles en los que la entidad investigadora proponente sea el INIA, esta institución no participa de su evaluación.

Resultados

Esta Segunda Edición cuenta nuevamente con 34 proyectos (de 71 perfiles de propuestas presentados) en los diferentes rubros de los que participan 37 organizaciones de productores, 20 entidades de investigación y otras 19 instituciones, abarcando 17 departamentos. Son más de 600 productores los que participan directamente de los equipos de investigación, contando con 233 participaciones de técnicos de las diferentes organizaciones e instituciones. Se prevé que los resultados de los proyectos beneficien directamente a más de 2.000 productores e indirectamente a más de 11.000.

Orientación productiva: 35% de los proyectos involucran los sistemas intensivos de producción vegetal (horticultura, fruticultura, floricultura, semillas, hierbas aromáticas y medicinales), 30% la ganadería vacuna y ovina, 20% la lechería, 10% los sistemas intensivos de producción animal (suinos, caprinos, avicultura y apicultura) y 5% los sistemas agroforestales.

Proyectos aprobados: 34	Entidades investigación: 20	Organizaciones Rurales: 36
-------------------------	-----------------------------	----------------------------

Total Ejecutado: US\$ 1.038.386 –	Fondos aportados por Contraparte ⁴² : US\$ 1.224.527
-----------------------------------	---

⁴² Documento de avance Más Tecnologías. INIA/DGDR. Mayo 2018.

B. Ejecución presupuestaria

La evolución de la ejecución presupuestaria al cierre de cada año y a la fecha de corte de la presente revisión (31-5-2018) se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 3. Ejecución del PDPR a diciembre de cada año y mayo 2018 (en US\$ miles)

Inversiones cierre del período	12/2012	12/2013	12/2014	12/2015	12/2016	12/2017	05/2018
I Administración del Programa	165,7	565,8	635,4	770,9	913,9	1.044,3	1.101,8
II Costos Directos	85,1	2.781,6	7.285,1	12.968,2	16.206,7	21.647,4	24.379,3
2.1 Apoyos Productivos	55,7	2.455,4	4.882,8	9.464,5	11.576,9	15.204,2	17.392,5
2.1.1. Apoyos Transferencia de tecnologías	55,7	2.453,2	4.866,5	8.627,4	10.300,9	13.257,8	15.348,5
2.1.2. Promoción investigación adaptativa	-	2,2	16,3	837,1	1.276,0	1.946,4	2.044,0
2.2 Fortalecimiento institucional	29,4	326,2	2.402,3	3.503,7	4.629,8	6.443,2	6.986,8
III Costos financieros y auditorías	-	10,3	20,4	34,3	53,9	64,2	74,2
TOTAL	251	3.358	7.941	13.773	17.175	22.756	25.555

Fuente: Estados de Inversión del PDPR. Valores en miles de US\$

Luego de un primer año de ajuste de la planificación inicial, la ejecución mostró un comportamiento regular año a año, acorde a los distintos llamados. El programa estaba planificado que se ejecutaría en un plazo de 5 años⁴³. Sin embargo, fue necesario extender su período de ejecución en dos oportunidades⁴⁴. En primer término, fue prioritario planificar con mayor detenimiento las diversas convocatorias, así como realizar una correcta ejecución de los planes en los plazos biológicos y productivos apropiados, sin que se viera afectada la calidad de las intervenciones y el uso adecuado de los recursos comprometidos.

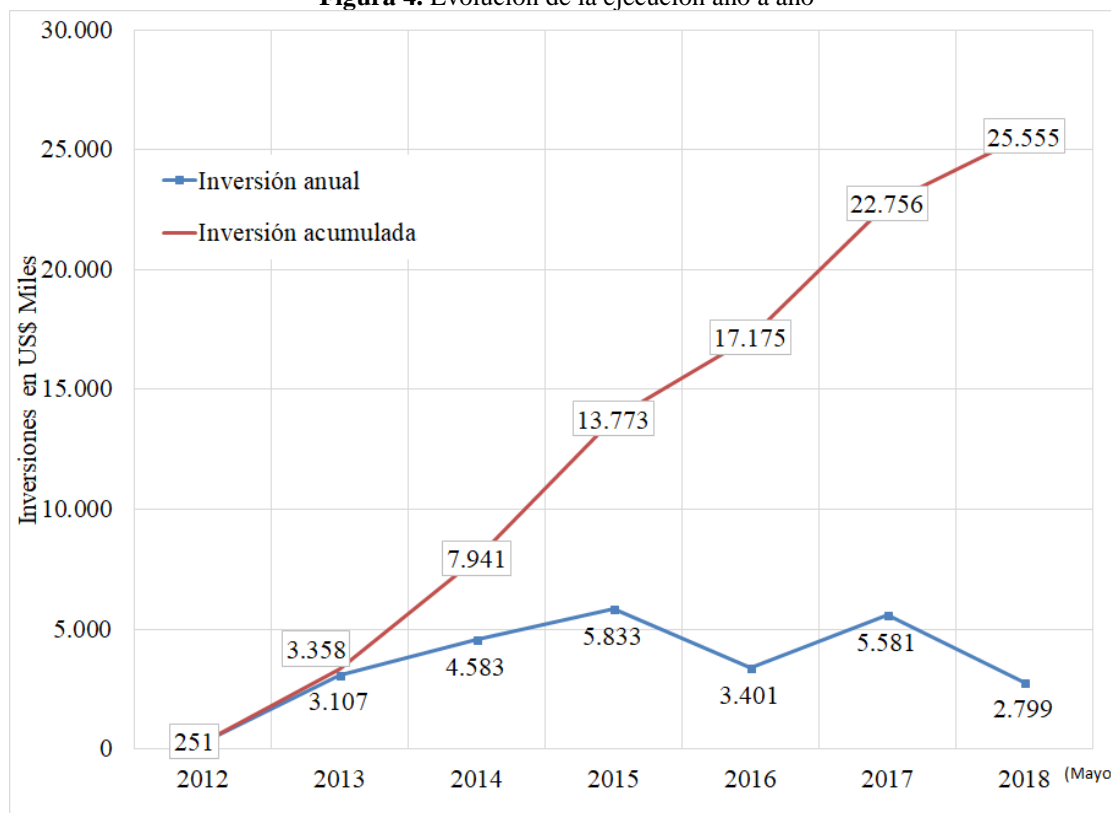
Asimismo, el MGAP recibió cada año una asignación de acuerdo con presupuesto aprobado por el MEF. Los valores asignados en la práctica implicaron una restricción a la ejecución. Durante los años 2015 y 2017, el monto asignado fue sensiblemente inferior a los Presupuestos solicitados (27% y 35% respectivamente). Esto determinó que los pagos iniciales de las últimas convocatorias se demoraran varios meses, lesionando la confianza construida con los productores.

La segunda prórroga respondió a los ajustes de finalización, habiéndose identificado dificultades en algunas de las convocatorias finales para cerrar las ejecuciones y la debida rendición de cuentas.

Se alcanzaron máximos en montos ejecutados en 2015 y 2017, como puede observarse en el siguiente gráfico de evolución.

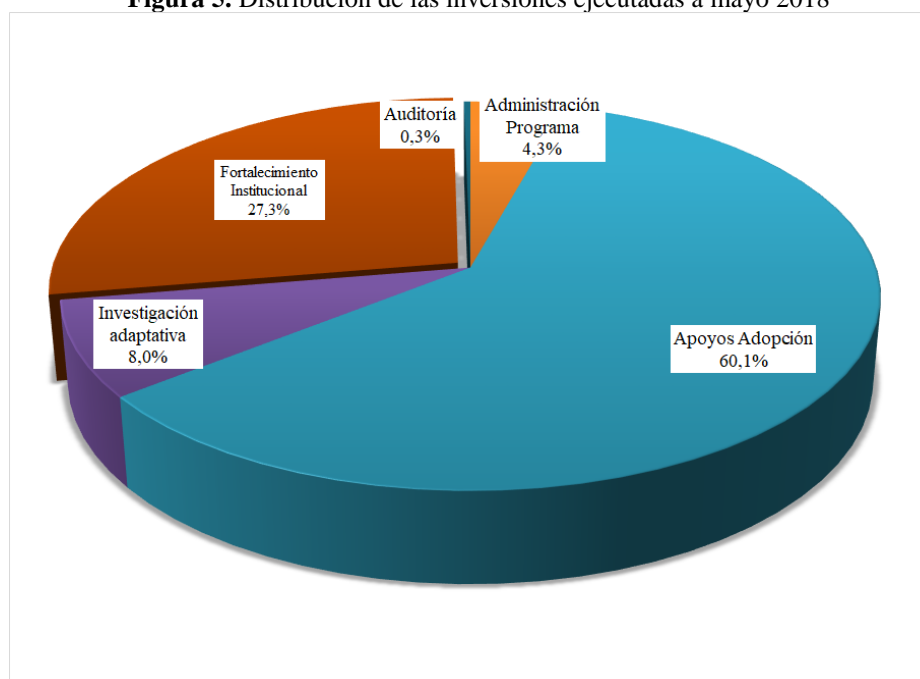
⁴³ El Contrato de Préstamo fue suscrito el 24-01-2012.

⁴⁴ Prórroga de julio de 2016 aprobada por BID CSC/CUR-RND-720/2016 y de abril de 2018 aprobada por BID CSC/CUR-RND-455/2018.

Figura 4. Evolución de la ejecución año a año

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGDR.

El valor de inversiones acumuladas alcanzaba a mayo de 2018 un monto de US\$ 25.5 Millones, lo que representaba el 76.7% del Presupuesto Original del Programa.

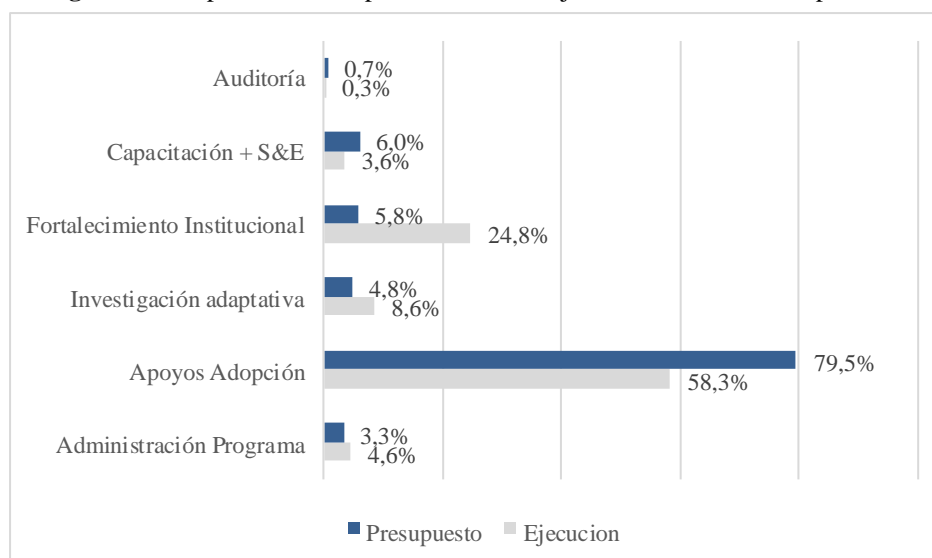
Figura 5. Distribución de las inversiones ejecutadas a mayo 2018

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGDR.

Se observa que la mayor utilización de fondos del Programa se corresponde con los Apoyos a la Adopción, que involucraron el 60.1% del total de recursos invertidos a mayo de 2018. Lo siguen en relevancia los fondos utilizados en Fortalecimiento Institucional (27.3%) que incluyen el Plan de capacitación y el Sistema de Seguimiento en DGDR y aquellos aplicados a la Investigación Adaptativa en predios de productores (8.0%). Los costos de administración del Programa⁴⁵ representaron un 4.3% del total, lo que representa una relación razonable con respecto a los montos administrados y los recursos que llegan al productor por vía directa (apoyos) e indirecta (acciones de fortalecimiento institucional y generación/adaptación de tecnologías).

En relación con la planificación inicial, se observan los siguientes cambios:

Figura 6. Comparación Presupuesto Inicial vs Ejecución en los Subcomponentes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGDR.

El grafico compara la participación relativa de los distintos subcomponentes prevista en la formulación del Programa (Presupuesto) con la efectivamente alcanzada al 31-12-2017 (Ejecución). Se destacan cambios principalmente en la mayor asignación de recursos hacia las intervenciones de Fortalecimiento Institucional compensado principalmente por la disminución de los apoyos a productores para la adopción de tecnología. Ello encuentra su explicación en las profundas necesidades para mejorar las capacidades de las organizaciones del ámbito rural, aspecto considerado como un factor crítico para la efectividad de los procesos de adopción.

Paralelamente se observó una mayor demanda que la esperada para proyectos de investigación adaptativa, pasando en los hechos de un 4.8% previsto a un 8.6%.

Finalmente, se destaca que el costo de Administración del Programa se mantuvo en un nivel acotado (crece del 3.3% al 4.6%), con un leve aumento explicado por la prórroga del período de ejecución. Asimismo, el subcomponente de Capacitación y S&E (cuyo monto ejecutado representa un 3.6% del total, sensiblemente menor al 6.0% previsto) contribuyó al correcto funcionamiento del PDPR.

⁴⁵ La administración del PDPR funciona inserta en el seno de la DGDR. Los recursos estratégicos (la Dirección General y todos los responsables de División) son financiados con recursos del Tesoro Nacional así como otros costos operativos y de funcionamiento. La DGDR articula los costos cubiertos en la operatoria con el BID con los de otras fuentes de financiamiento externo (Banco Mundial, FIDA) para preservar una dotación de especialistas idónea (acotada en tamaño) y mantener bajo control sus costos.

C. Ejecución de los Componentes – Productos.

Seguidamente se detalla el cumplimiento de los productos del Programa, siguiendo el ordenamiento y nomenclatura de los Informes Semestrales de Progreso/PMR. Los datos corresponden al cumplimiento al 31-12-2017, últimos disponibles.

Tabla 4. Componente 1 Apoyos productivos

<u>Indicador</u>	<u>Meta Planeada</u>	<u>Productos ejecutados</u>
Componente 1 Apoyos productivos		
Producto 1.1		
Planes de gestión con tecnologías		
<i>Indicador: Número de planes de gestión para adopción de tecnologías aprobados por el programa</i>	Meta original (P): 400. Meta ajustada (Pa):742.	<i>Alcanzado: 742</i> (avance del 100% sobre meta ajustada)
Unidad: Planes de gestión.		Fuente: Informes DGDR
Hito A		
<i>Indicador: Número de productores(as) que reciben asistencia técnica para la adopción de las tecnologías promovidas por el Programa</i>	Meta original (P): 4.000. Meta ajustada (Pa): 5.710	<i>Alcanzado: 5.710</i> (avance del 100% sobre meta ajustada)
Unidad: Número de productores		Fuente: Informes DGDR
Hito B		
<i>Indicador: Sistema de Acreditación de técnicos funcionando</i>	Meta original (P): 1. Meta ajustada (Pa): 1.	<i>Alcanzado: 1</i> (avance del 100% sobre meta)
Unidad: Número de sistemas		Fuente: Informes DGDR

Aspectos destacados.

1.1 Planes de gestión con tecnologías. Durante la ejecución se percibió que el número de planes previstos inicialmente era muy conservador, por lo que la meta se ajustó de forma significativa pasando de 400 planes a 742 planes.

Hito A. El Número de productores(as) que reciben asistencia técnica para la adopción de las tecnologías promovidas también fue elevado por similares motivos.

El siguiente cuadro presenta el número de Planes y Productores beneficiarios por llamado.

Tabla 5. Apoyos productivos por Convocatoria (valores en US\$) – Montos desembolsados a junio 2018

Llamado	Años	N° Planes	N° Productores en planes	Monto Total de subsidio	Promedio Plan Productor	# Jóvenes	# Mujeres	# Mujeres Jóvenes
Planes Ovinos	2012	115	1.020	3.255.193	3.191	33	240	13
Agroforestal	2013	31	263	726.758	2.763	35	64	1
Lechero	2013	84	653	1.623.043	2.486	20	105	5
Familiar Integral	2014	292	2.071	4.316.152	2.084	75	476	25
Cadenas y PF	2015	20	186	450.573	2.422	15	44	4
Mas valor Ovino	2016	54	446	798.537	1.790	31	117	11
Mas Ganadería	2017	139	1.133	1.755.727	1.550	85	285	23
Total		735	5.772	12.925.982	2.239	294	1.331	82

Fuente: Elaboración propia en base datos DGDR

Notas:

-Existen productores que han recibido apoyos en más de un llamado (no pudiendo exceder el límite agregado de US\$ 8.000) el número final de beneficiarios del PDPR alcanza a 4.780 productores agropecuarios.

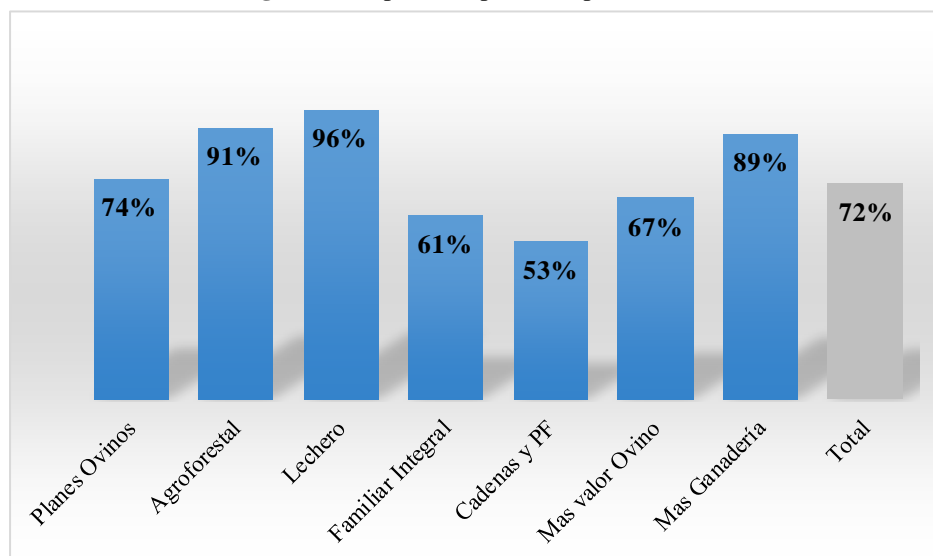
-En los últimos 2 llamados, Mas valor Ovino y Mas Ganadería los planes continúan en ejecución, por lo que no se han completado los desembolsos. Es Promedio Plan Productor de los 5 primeros llamados alcanza a US\$ 2.474 por plan.

Excluyendo los últimos dos Llamados que no habían finalizado su ejecución a la fecha de análisis, se observa que el Promedio de apoyos otorgados por llamado oscila entre un mínimo US\$ 2.084 (Familiar Integral y Sustentable) y un máximo de US\$ 3.191 (Producción Ovina). A nivel total, considerando que algunos sujetos se presentan en más de una convocatoria (el registro de seguimiento de la DGDR controla que la sumatoria de los distintos planes no superen el monto de US\$ 8.000), el Apoyo promedio por productor alcanzó a US\$ 2.704⁴⁶.

Postulaciones seleccionadas.

El siguiente gráfico expone el nivel de planes aprobados con respecto a las propuestas recibidas, para cada uno de los llamados.

Figura 7. Propuestas aprobadas por Llamado



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGDR.

Se observa que en promedio el 72% del número de propuestas son aprobadas y los productores acceden al subsidio. El grupo donde se verificó el mayor nivel de aprobaciones con relación a la presentación fue el que participó en el llamado de producción lechera con un 96%. Por el contrario, la convocatoria donde se registró la tasa de aceptación más baja fue en el de cadenas de Valor y Producción Familiar.

Inversión de Contraparte.

El siguiente gráfico expone el monto de los subsidios otorgados y el monto de inversión aportado por la contraparte en los distintos llamados.

Tabla 6. Inversión Total – Apoyo PDPR y Aporte de Contraparte

Llamado	Inversión Total	Apoyo PDPR	Contraparte	Rel Apoyo /Inv. Total
Planes Ovinos	6.602.826	3.255.193	3.347.633	49,3%
Agroforestal	1.501.566	726.758	774.808	48,4%
Lechero	3.438.650	1.623.043	1.815.607	47,2%
Familiar Integral	8.917.669	4.316.152	4.601.517	48,4%
Cadenas y PF	919.537	450.573	468.964	49,0%
Mas valor Ovino	1.636.346	798.537	837.809	48,8%
Mas Ganadería	3.504.445	1.755.727	1.748.718	50,1%
Total	26.521.040	12.925.983	13.595.057	48,7%
<i>Promedio por Plan presentado (5.772)</i>	<i>4.595</i>	<i>2.239</i>	<i>2.355</i>	<i>48,7%</i>

⁴⁶ Los 5.772 planes corresponden a 4.780 beneficiarios finales.

Promedio por Beneficiario (4.780) 5.548 2.704 2.844 48,7%

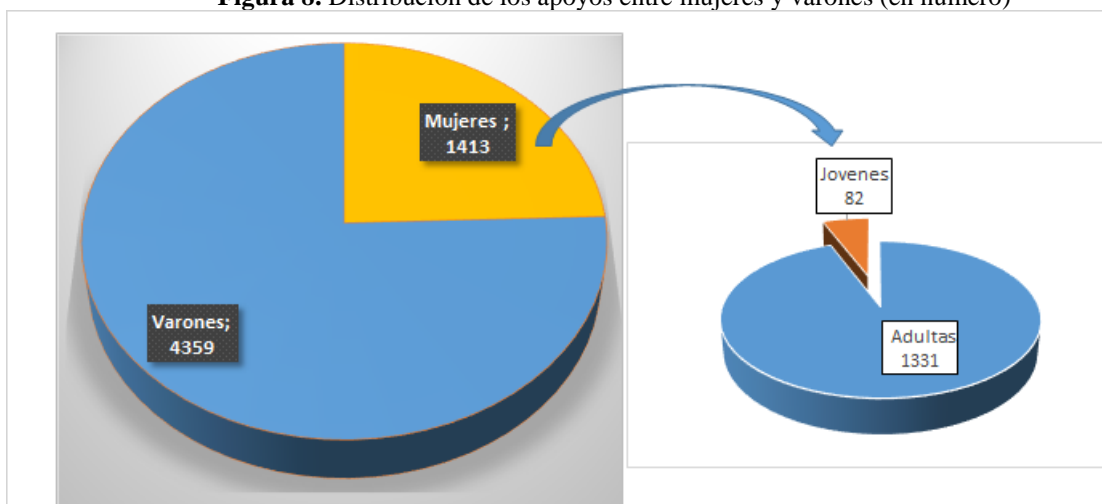
Elaboración propia en base a datos provistos por DGDR. Datos a junio 2018.

El total de Inversiones promovidas por el PDPR alcanzó a US\$ 26.5 Millones, de los cuales US\$ 12.9 Millones (48.7%) correspondieron a Apoyos a Productores y US\$ 13.6 Millones (51.3%) al aporte de las contrapartes.

Análisis del segmento mujeres:

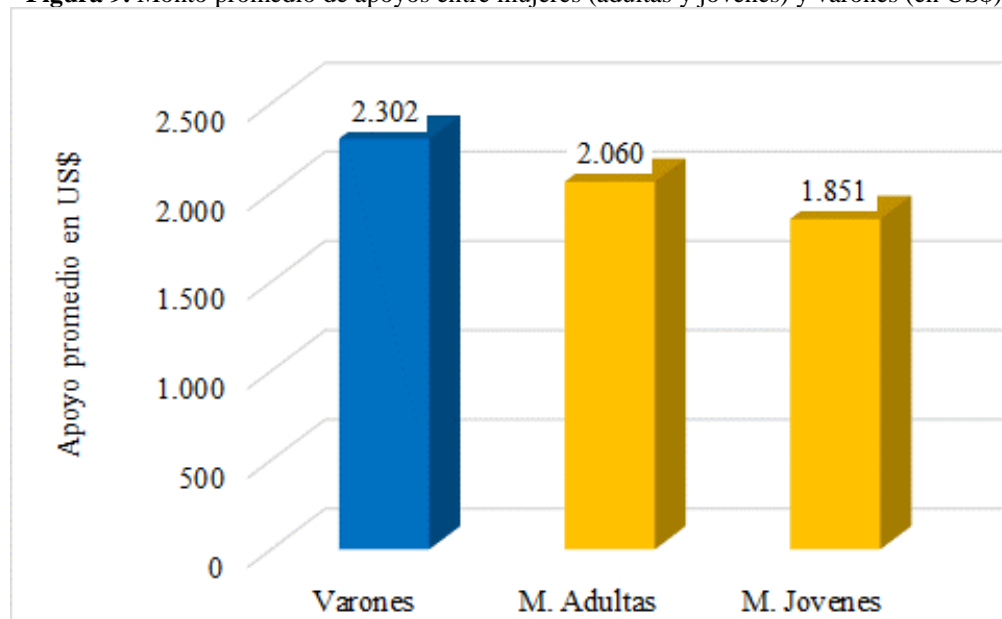
El siguiente gráfico señala el nivel de asistencia dirigido a las mujeres en el marco del PRPR.

Figura 8. Distribución de los apoyos entre mujeres y varones (en número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGDR.

Figura 9. Monto promedio de apoyos entre mujeres (adultas y jóvenes) y varones (en US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGDR.

En ambos gráficos se observan marcadas diferencias, tanto en la distribución de apoyos (el 75% de la cantidad de Planes de gestión corresponde a varones), mientras que el monto promedio del subsidio que reciben los varones es un 12% superior en dólares al que reciben las mujeres en categoría adultas (y un 24% superior al de las mujeres jóvenes).

Hito B Sistema de acreditación de técnicos.

Proceso: La implementación requirió varios procedimientos sucesivos:

- Identificación de instituciones públicas que apoyaron a la DGDR en la definición de contenidos de especialización, mecanismo de créditos para cumplir con el proceso, en el dictado de los cursos de capacitación.
- Llamado público a técnicos interesados del sector privado. Los mismos debían presentar perfiles profesionales aplicables en el ámbito rural (Ciencias Agrarias preferentemente pero también Ciencias Sociales y otras formaciones profesionales) que demostraran experiencia vinculada al desarrollo rural.
- A partir de la calificación de los técnicos en base a su experiencia y capacitación previa se efectúa una selección inicial. Aquellos que superar estos filtros acceden a la condición de *Habilitados*.
- En base a una batería de criterios objetivos definidos en un Plan de Acreditación, los técnicos habilitados acceden a la categoría de *Acreditados*. El mecanismo implica un proceso de capacitación continua, que incluye módulos regulares de la capacitación y un mecanismo permanente de evaluación que debe ser superado para mantener es estatus de Acreditado.

Conformación actual del sistema de Acreditación de Técnicos Privados⁴⁷.

A diciembre de 2017 el número de técnicos privados acreditados asciende a 2.197, de los cuales el 46% son mujeres y el 54% varones. La distribución por estudios comprende un 51% de profesionales de las ciencias agrarias; un 17% de profesionales de las ciencias sociales; un 9% de técnicos de UTU y el 23% de profesionales y técnicos de otras ramas del conocimiento. Durante el periodo julio – diciembre de 2017 se registraron 20 nuevos técnicos privados.

Tabla 7. Participación de técnicos privados por llamado

Llamado	Productores beneficiarios	Técnicos privados participantes	Relación Productores/ Técnico
Planes para la Producción Ovina	1.020	79	12,9
Sistemas Prod.Integ. Agroforestales	263	29	9,1
Innov tecnológ/Man Sustent Prod.Lechera	652	67	9,7
Prod Familiar integral y sustentable	2.072	172	12,0
Cadenas de valor y Producción familiar	191	19	10,1
Cadenas de valor y Producción ovina	446	41	10,9
Adopción tecnologías en ganadería	1132	96	11,8

Fuente: Elaboración en base a datos de llamados de DGDR.

Sistema de Evaluación de técnicos.

Los instrumentos establecidos para la evaluación son los siguientes: 1) Autoevaluación, 2) Evaluación por parte de los Técnicos de Promoción y Gestión de Desarrollo Territorial de la DGDR, 3) Evaluación por parte de los Productores beneficiarios y 4) Evaluación por parte de las Organizaciones rurales. En las convocatorias en las que no participaron organizaciones rurales el instrumento 4 no se aplica.

Durante 2017 se definió evaluar el desempeño de los técnicos privados habilitados participantes en las intervenciones DGDR a partir de 2015: Cadenas de Valor y Producción Familiar (2015); Cadenas de Valor y Producción Ovina (2016); Producción Familiar Mas Integrados (2016); Producción Familiar del Campo, el río y el Mar (2016) y Adopción de Tecnologías en Ganadería (2017). Los instrumentos de evaluación 1 y 2 estuvieron incluidos en los formularios web para informe de cumplimiento y cierre de las intervenciones mencionadas. En el llamado Mas Valor Cadenas la integración de los instrumentos 1) y 2) es automática porque es parte del aplicativo que se utiliza para aprobar los planes.

⁴⁷ Informe Semestral de Progreso julio-diciembre 2017. DGDR. 2018.

En los otros casos los productores completaron los cuestionarios en papel y los técnicos de la DGDR están procediendo a su carga. En Mas valor Bovino y Mas Valor Ganadería el tiempo de los técnicos está consumido por los procesos de cierre, por lo que no habrá disponibilidad de esa información. Hasta la fecha no han sido completadas evaluaciones de los técnicos.

Tabla 8. Componente 1 – Producto 1.2

<u>Indicador</u>	<u>Meta Planeada</u>	<u>Productos ejecutados</u>
Producto 1.2 Proyectos de investigación y experimentación adaptativa en campos de productores <i>Indicador: Número de proyectos ejecutados</i> Unidad: Número de proyectos.	Meta original (P): 30. Meta ajustada (Pa): 69.	<i>Alcanzado: 69</i> (avance del 100% sobre meta ajustada) Fuente: Informes DGDR/INIA

Producto 1.2 Proyectos de investigación y experimentación adaptativa en campos de productores. Fue ajustada la meta estableciendo un número mayor al planificado. A los efectos de la promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas se estableció un mecanismo de articulación entre DGDR e INIA. Mayor detalle se presenta en el Anexo B Proyectos de Investigación Adaptativa.

Tabla 9. Componente 2 Fortalecimiento Institucional Producto 2.1

<u>Indicador</u>	<u>Meta Planeada</u>	<u>Productos ejecutados</u>
Producto 2.1. Plan de capacitación para DGDR y otras organizaciones rurales completado <i>Indicador: Número de planes de capacitación aprobado por DGDR</i> Unidad: Número de planes.	Meta original (P): 1. Meta ajustada (Pa): 1.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017): 1. (100%).</i> Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>
Hito A. <i>Indicador: Funcionarias (os) públicos capacitadas (os)</i> Unidad: Número funcionarios.	Meta original (P): 120. Meta ajustada (Pa): 167.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017): 147. (89%).</i> Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>
Hito B. <i>Indicador: Involucrados que reciben capacitación</i> Unidad: Personas.	Meta original (P): 3.500. Meta ajustada (Pa): 3.634	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017): 3.634 (100%).</i> Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>
Hito C. <i>Indicador: Residentes rurales mujeres que reciben capacitación</i> Unidad: Número funcionarios.	Meta original (P): 700. Meta ajustada (Pa): 768.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017): 768. (100%).</i> Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>

2.1 Plan de Capacitación DGDR.

El Plan de Capacitación ha constituido una instancia constante durante la vigencia de la operación⁴⁸. Incluyó: a) Consultorías de firmas, b) Consultorías individuales especializadas, c) Jornadas técnicas, d) Intercambios y e) Pasantías. El total de recursos asignados a este Plan alcanzaba al 31-12-2017 a US\$ 177.453, equivalente al 0.8% de los costos totales incurridos en la ejecución.

Los valores referidos en los Hitos A, B y C se corresponden con datos suministrados por la DGDR sobre las capacitaciones ejecutadas en los citados subgrupos. Todos reflejan indicadores de cumplimiento satisfactorios, por sobre las metas originales.

Tabla 10. Componente 2 Fortalecimiento Institucional Producto 2.2

Indicador	Meta Planeada	Productos ejecutados
Producto 2.2. Sistema de interconexión de Mesas de Desarrollo Rural mejorado, <i>Indicador: Sistema de interconexión de Mesas de Desarrollo Rural instalado</i> Unidad: Sistema.	Meta original (P): 1. Meta ajustada (Pa): 1.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> 1. (100%). Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>

2.2. Sistema de interconexión de Mesas de Desarrollo Rural instalado.

Existía la necesidad de establecer una herramienta informática que permitiera a las Mesas de Desarrollo Rural poder sistematizar de manera eficiente, la participación de los productores rurales y miembros de las organizaciones rurales, los temas planteados, el estado de atención y resolución de estos, así como también el seguimiento de los responsables de cada uno de estos. A tal fin se ha desarrollado un Software para las MDR que busca estandarizar el proceso de registro de la actividad de la Mesa y poder obtener informes de distinto tipo. A finales de 2017 se realizó una presentación de la herramienta a actores territoriales de la DGDR y compañeros de Descentralización, para luego realizar una serie de ajustes al sistema. Para realizar el testeo de funcionamiento se trabaja en seis mesas: Oeste de Canelones, Este de Salto, Este de Colonia, Treinta y Tres, Maldonado y Soriano.

No existe una comunicación en tiempo real, la cual no sería de gran utilidad porque las reuniones de trabajo de las MDR no son coincidentes en las fechas de realización. Sin embargo, se destaca que el software es un instrumento común a todas las MDR donde los autorizados a ingresar (perfiles administrados por DGDR) pueden consultar las actividades que están realizando las restantes mesas y compartir información de interés.

⁴⁸ Durante 2017 se continuó con el desarrollo de las actividades previstas en el Plan de capacitación. En este sentido, se realizaron capacitaciones para 12 funcionarios de las distintas divisiones de la DGDR, abarcando temas tales como desarrollo rural, gestión, administración, comunicaciones, herramientas informáticas, políticas públicas y juventud, dirección media entre otras. ISP 12-2017. DGDR

Tabla 11. Componente 2 Fortalecimiento Institucional Productos 2.3 y 2.4

Indicador	Meta Planeada	Productos ejecutados
Producto 2.3. Planes de Fortalecimiento Institucional para Organizaciones rurales ejecutados. <i>Indicador: Número de PFIs en ejecución</i> Unidad: Planes	Meta original (P): 40. Meta ajustada (Pa): 245.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> 245. (100% de la meta ajustada). Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>
Producto 2.4. Sistema de Seguimiento y Monitoreo establecido. <i>Indicador: Sistema de Seguimiento y Evaluación</i> Unidad: Sistema.	Meta original (P): 1. Meta ajustada (Pa): 1.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> 1. (100%). Fuente de Verificación: <i>Informes DGDR.</i>

2.3 Número de PFIs en ejecución.

Considerando las dos convocatorias de Fortalecimiento Institucional se atendieron a 245 organizaciones rural, cumpliendo satisfactoriamente con la meta prevista. Los recursos invertidos en los Planes de fortalecimiento institucional ascendieron a US\$ 5.6 Millones, representando el 25% de los costos invertidos al 31-12-2017.

Las PFI se formularon de acuerdo a una pauta que incluía los siguientes ítems: i) Identificación del territorio de referencia y caracterización de la organización que presenta la propuesta, así como de sus potenciales socios beneficiarios, ii) Antecedentes y justificación de la propuesta, incluyendo un diagnóstico de la situación y capacidades institucionales, las características del territorio de intervención y de la población de forma de contar con la línea de base del proyecto a partir de indicadores, especificando claramente el problema a resolver a través de la propuesta, iii) Pautas para el establecimiento de un acuerdo de gestión del proyecto y la articulación entre dimensiones, iv). Explicitar, si es pertinente, la coordinación, articulación y complementariedad del proyecto y sus componentes con otros proyectos que contribuyan al desarrollo rural sostenible con enfoque territorial, v) Objetivos generales y específicos del proyecto, organizados según las diferentes dimensiones del desarrollo rural sustentable: a social y de gestión organizativa, b. económico productiva y c. recursos naturales.

Así mismo, cada uno de los componentes o dimensiones incluidos en las propuestas contenía: I. Plan de Difusión Local. Las organizaciones plantean realizar actividades de difusión a nivel local, de diferente naturaleza y utilizando distintos medios, para difundir los objetivos del PFI, el apoyo recibido, avances y resultados alcanzados, II. Plan de capacitaciones. Comprende una propuesta de capacitación a los integrantes de las organizaciones (socios y directivos), para adquirir capacidades y destrezas en función de las actividades y procesos planteados, III. Resultados y/o metas establecidas, IV. Actividades y cronograma de ejecución, V. Presupuesto y detalle de la financiación con contraparte de las organizaciones y VI. Indicadores y medios de verificación de los resultados y/o metas.

Un trabajo sobre los PFI ejecutados por el PDPR realizado por la Unidad de Evaluación de Proyectos de OPYPA en 2017, destaca que los principales resultados obtenidos fueron los siguientes⁴⁹:

- En la mejora de los procesos socio organizativos y de gestión de las organizaciones rurales se observaron los mayores avances. Los actores entrevistados de una muestra de organizaciones⁵⁰ consideraron que el PFI impactó positivamente en ello. Esta dimensión presenta diversos resultados tales como la mejora de la estructura organizativa, la adquisición de capacidades para el trabajo en equipo, la mejora de la planificación, el seguimiento de actividades, entre otras.
- Respecto a la mejora de la calidad y cantidad de los servicios que ofrecen las organizaciones, el 90% de las organizaciones entrevistadas manifiestan que no incrementaron la oferta de servicios que brindan a sus socios (creación o ampliación). Los niveles de mejora se relacionan con la calidad de las prestaciones, lo que impulsó su uso por parte de los socios.
- Con relación al manejo sostenible de los recursos naturales y la adaptación a la variabilidad y cambio climático de sus socios, se valoró positivamente el rol de los PFI para una mayor sensibilización sobre el manejo de los RRNN y sus posibilidades de adaptación. El Programa colaboró en el conocimiento y aplicación de medidas de manejo, pero se constató que requieren del apoyo de asistencia técnica para su implementación.

2.4 Sistema de Seguimiento y Evaluación.

El sistema se encuentra operativo brindando información de gestión sobre la ejecución del PDPR, cumpliendo satisfactoriamente con la meta prevista. Los recursos invertidos en el SISE ascendieron a US\$ 0.6 Millones, representando el 2.8% de los costos invertidos al 31-12-2017. Seguidamente se presenta una síntesis de sus objetivos, dotación de recursos humanos y principales aportes.

Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de la DGDR	
Objetivos:	
<ul style="list-style-type: none"> • Centralizar la información de los programas de la DGDR. • Diseñar y administrar las bases de datos y los sistemas de información en los temas de su competencia, a partir de datos propios y generados en la Unidad Ejecutora u otras unidades del inciso y/u otros organismos nacionales. • Establecer un plan de seguimiento correspondiente a efectos de realizar el monitoreo de programas y proyectos de desarrollo rural en conjunto con la División de Promoción y Gestión Desarrollo Territorial. Aportar insumos para la toma de decisiones de la Dirección y demás divisiones de la DGDR. • Procesar información, investigar y producir insumos para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de la DGDR. • Apoyar y asesorar en la definición de criterios y condiciones para el acceso a los diferentes programas de la DGDR. • Supervisar la elaboración de contratos con terceros para la ejecución de proyectos de la DGDR. 	

Capital humano al 2018:		
Denominación del puesto	Cantidad	Vínculo MGAP
Jefe de división.	Uno	Funcionario Presupuestado
Asesor en Seguimiento y Evaluación de Proyectos.	Dos	Arrendamiento de servicios. Un contrato PDPR-BID. Un contrato DACC-BM.

⁴⁹ Evaluación de Impacto de los Programas de Fortalecimiento Institucional del PDPR. Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias. OPYPA – MGAP. Agosto 2017

⁵⁰ Datos recabados a través de técnicas cualitativas (grupos focales y entrevistas) para una muestra de 32 organizaciones beneficiarias. Se extrajo una muestra aleatoria del universo de las organizaciones beneficiarias, estratificada según tres variables: alcance de la organización (nacional o regional), grado de consolidación y región geográfica. Anuario OPYPA 2017.

Denominación del puesto	Cantidad	Vínculo MGAP
Asesor Técnico en Informática.	Tres	Arrendamiento de servicios. Tres contratos PDPR-BID.
Asesor Técnico en Sistemas de Información Geográfica.	Uno	Arrendamiento de servicios. Un contrato PDPR-BID.

Productos generados por el SISE:

Informe Departamental sobre las Intervenciones de la DGDR: Resumen de los montos aprobados de inversiones y beneficiarios de las distintas intervenciones e instrumentos de políticas diferenciadas ejecutados por la DGDR, distribuidos por llamado y por departamento.

Informe Nacional sobre las Intervenciones de la DGDR: Resumen de los montos aprobados de inversiones y beneficiarios de las distintas intervenciones e instrumentos de políticas diferenciadas ejecutados por la DGDR a nivel nacional.

Informes Especiales sobre las Intervenciones de la DGDR: Resumen de las cantidades los montos de inversiones y beneficiarios de las distintas intervenciones e instrumentos de políticas diferenciadas ejecutados por la DGDR por rubro agro-productivo, por tipos de actividad financiada, sexo/edad de los beneficiarios, etc.

Consultas SQL sobre Indicadores específicos: Generación de informes sobre indicadores especiales referidos a las intervenciones e instrumentos de políticas diferenciadas ejecutados por la DGDR existentes en sus bases de datos.

Informes de Georreferenciación de la Población objetivo: Salidas cartográficas (mapas) y tablas generadas en el proceso de actualización cuatrimestral de la georreferenciación de los productores familiares registrados y beneficiarios de los llamados, a nivel de padrón, seccional policial y departamento.

Informes Ampliados de Información Geográfica: Salidas cartográficas (mapas) con enfoque territorial, basados en información geográfica generada en DISE y otras unidades del MGAP, así como por la institucionalidad vinculada al desarrollo rural, de modo de informar a actores/usuarios vinculados a DGDR (funcionarios, técnicos privados, actores sociales en territorio).

Formularios en línea para Intervenciones de la DGDR: Formularios web diseñados y programados por los técnicos de DISE para recoger en línea todas aquellas propuestas y proyectos que se presentan en el marco de las diferentes convocatorias que realiza la DGDR. Permiten recibir y sistematizar la información esencial de los proyectos en todas las etapas: presentación, evaluación, formulación, seguimiento y cierre.

Formularios en línea para Tareas Específicas de la DGDR: Formularios web diseñados y programados por los técnicos de DISE para sistematizar información sobre: técnicos privados registrados ante la DGDR, elegibilidad de productores familiares para las distintas convocatorias de la DGDR, formulario de evaluación de desempeño para técnicos privados responsables de propuestas, etc.

D. Resultados alcanzados.

Seguidamente se detalla el cumplimiento de los productos del Programa, siguiendo el ordenamiento y nomenclatura de la Matriz de resultados incluida en la Propuesta de Préstamo.

Tabla 12. Indicadores de Resultado – Componente 1

<u>Resultados Previstos</u>	<u>Meta Planeada</u>	<u>Resultados alcanzados</u>
Componente I – Apoyos Productivos		
Resultado. Incremento de productividad de rubros representativos en planes de gestión <i>Indicador: Diferencia entre el cambio porcentual de los rendimientos ganaderos promedio por hectárea entre beneficiarios y no beneficiarios</i> Llamado PFIS -Prod ganaderos Llamado Plan Ovino Llamado PFIS Lechero Llamado Agroforestal Unidad: Cambio porcentual en kg x hectárea / Litros x hectárea	Base: 0% (año 2011) Meta 2017: 15% (general).	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> PFIS Ganaderos 12.5% PFIS Lecheros 11.0% Ovinos: No se identifican impactos Agroforestales: No se identifican impactos. Fuente de Verificación: <i>Evaluación de impacto en base a datos administrativos de panel de productores agropecuarios de beneficiarios y no beneficiarios.</i>
Resultado Intermedio 1. Incremento en la adopción de tecnologías promovidas por el Programa. <i>Indicador: Diferencia entre las tasas de adopción de tecnologías entre beneficiarios y no beneficiarios</i> Unidad: Cambio porcentual en tasa de adopción tecnologías	Base: 0 (año 2011) Meta 2017: 50%.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> Sin datos. No se realizaron encuestas sobre este aspecto. Fuente de Verificación: <i>No se identifica fuente de verificación de este indicador.</i>
Resultado Intermedio 2. Tecnologías validadas disponibles para el desarrollo productivo rural incrementadas. <i>Indicador: Número de nuevas tecnologías validadas para las condiciones la producción agropecuaria familiar</i> Unidad: Número de tecnologías	Base: 0 (año 2011) Meta 2017: 6.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> 20. Fuente de Verificación: <i>Informe DGDR – Se consideran validadas cuando están aptas para ser promovidas por la DGDR a los productores agropecuarios familiares.</i>
Resultado Intermedio 3. Capacidad asociativa de productores beneficiarios mejorada. <i>Indicador: Productores familiares con vinculo activo con OR (diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios.</i> Unidad: Diferencia porcentual	Base: 0 (año 2014) Meta 2017: 20%.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> 20%. Fuente de Verificación: <i>Registro de Productores Familiares</i>

Resultado. Incremento de productividad de rubros representativos en planes de gestión (meta incremento de 15% en la productividad). Fue modificada la metodología de la Evaluación de Impacto. El planteo inicial era efectuar encuestas de línea de base y seguimiento. Se reemplazo por un análisis de diferencias en diferencias combinado con matching, a partir de datos administrativos (fuente registros DICOSE y MGAP). A partir del análisis⁵¹, los resultados observados en el segmento de productores ganaderos del PFIS mostraron mejoras del 12.5% medida en kg de carne /ha y en lecheros del PFIS un incremento del 11% en la productividad en litros de leche/ha. En el resto de los Llamados evaluados no se identificaron impactos positivos. En la convocatoria Agroforestal, el tiempo mínimo que se requiere para que un bosque comience a generar impactos en la producción de carne (variable de interés) mediante los servicios de sombra y abrigo es de entre 5 y 8 años, período no cumplido desde la ejecución del llamado a la fecha de evaluación (intervención en 2014 y 2015 y medición de la variable de resultado en 2017). En los restantes casos se buscaron efectos tempranos (entre 2 y 3 años posteriores a la ejecución) que no pudieron ser validados.

Resultado Intermedio 1. Incremento en la adopción de tecnologías entre beneficiarios y no beneficiarios del programa (meta incremento de 50% en la adopción). No se han efectuado encuestas de línea de base que permitan medir la evolución estableciendo una comparación entre beneficiarios y no beneficiarios.

La Encuesta de Productores Ganaderos de 2016⁵² puede ser útil como Línea de Base para hacer un ejercicio comparativo, en la medida que en el futuro se efectúe otro levantamiento de datos para el seguimiento. Se trata de una encuesta sobre 1.506 productores a nivel nacional, que consulta una serie de aspectos relacionados al modelo productivo, aplicación de tecnología, medidas de manejo, suplementación alimentaria, contratación de técnicos y profesionales, entre otros.

Los Llamados fueron estructurados sobre la incorporación de tecnologías que persiguen productividad y sostenibilidad en un marco de innovación sobre los sistemas productivos. La formulación de los Planes persiguió atender necesidades específicas bajo un formato de soluciones a medida. No forman parte de los llamados una lista exhaustiva de menús tecnológicos, sino un listado orientativo de medidas aplicables. Considerando solamente el Llamado a Productores Familiares Integrados y Sustentables, se relevaron 2 grandes grupos de intervención (Cambio Técnico y Recursos Naturales) que incluyen 20 categorías de medidas de intervención. Dichas medidas de intervención se integraron en diversas combinaciones y se aplicaron con distintas dosis, estableciendo características a la intervención que dificultan su reducción a una estandarización en paquetes. Algunas iniciativas muestran mayor empleo que otras entre los beneficiarios (en materia de Genética la compra de reproductores, en Nutrición la implementación de pasturas). Sin embargo, su dosificación refleja grandes diferencias según las características del predio, del productor, de las condiciones agroecológicas y otros factores⁵³. Es preciso transferir el saber a los potenciales beneficiarios (lo cual requiere asistencia técnica) y contribuir a la integración de los elementos físicos sobre los que se sustenta el cambio (lo cual requiere inducir a puesta en funcionamiento de los procesos en el medio productivo).

Resultado Intermedio 2. Tecnologías validadas disponibles para el desarrollo productivo rural (meta 6 tecnologías validadas). El criterio de evaluación busca identificar cuantos de los proyectos se transformaron luego en tecnologías efectivamente validadas. Al mismo tiempo, se establece que las tecnologías que se definen como validadas son aquellas aptas para ser promovidas por la DGDR entre los productores familiares. El PDPR ha sido muy prolífico en la generación de proyectos de desarrollo

⁵¹ Evaluación de Impacto PDPR. Agosto 2018.

⁵² <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/galeria/14-12-2017/encuesta-ganadera-nacional-2016>

⁵³ La tecnología suele requerir el uso de insumos específicos, por lo que estos quedan intrínsecamente asociados. Sin embargo, estas son solo un elemento de la tecnología productiva y lo que se espera es la transferencia y aplicación del conocimiento para su uso eficiente. Adoptar una tecnología requiere entonces dos planos complementarios: adquirir el conocimiento y contar con los medios para aplicarlo.

de tecnologías. Sin embargo, no se identifica una metodología rigurosa de validación que permita considerar a los proyectos concluidos como una nueva tecnología definitivamente apta para su aplicación en la Producción Familiar.

Es importante aclarar que el proyecto trabajaba con la metodología de predios foco, que parte de la base de que el productor participante en general muestra una actitud innovadora. En este sentido las organizaciones locales constituyeron otro pilar para la efectividad de la ejecución. Se buscó que los productores seleccionados pertenecieran a alguna organización de la región para darle un anclaje territorial al proyecto y con ello ampliar la convocatoria de actividades de difusión generadas desde el propio predio foco (días de campo, actividades técnicas en temas específicos demandados por productores de la región). En la mayoría de los casos se logró un muy buen nivel de compromiso de la organización local, lo que facilitó el funcionamiento del proyecto y contribuyó en la divulgación de sus resultados, transitando parte del camino hacia una validación. En otras situaciones, el aporte de las organizaciones de base fue nominal, debido a una escasa dinámica de trabajo, con reuniones esporádicas de sus socios y con poco interés en promover temas de alcance productivo-económico. En base a la revisión del perfil y logros de la 1° Convocatoria, se consideran aptos para la aplicación en producción familiar 34 iniciativas. La 2° Convocatoria se halla en proceso de revisión.

Se recomienda aplicar en futuras intervenciones un mecanismo de validación posterior a la finalización del proyecto para considerar las iniciativas como válidas. Este debiera incluir como mínimo los siguientes aspectos:

- ✓ Requiere asistencia técnica específica
- ✓ Aplicación en otras zonas agroecológicas
- ✓ Fomenta su uso de manera asociativa
- ✓ No utiliza insumos específicos de alto costo
- ✓ Relación Costo vs Beneficio esperado Positiva
- ✓ Facilita acceso a cadenas agropecuarias
- ✓ Posee formulación de metodología de replicación
- ✓ Se realizó difusión (indicar vías web-talleres-reuniones) de alcance regional
- ✓ Expresar ejemplos de uso de la tecnología adicionales al proyecto.

A partir de estos elementos, se estima que para ser consideradas validadas/aptas las tecnologías, deben resultar de este análisis conclusiones positivas como mínimo sobre su aplicabilidad en diversos sistemas productivos (no en todos, pero sí en varios además del predio donde se efectuó el proyecto), su viabilidad económica (con un costo menor a los beneficios esperados), la existencia de una cierta capacidad de oferta (si requiere incorporar equipos/insumos) y la presencia de una demanda comercial razonablemente esperada. Se requiere alcanzar más profundidad en las conversaciones desarrolladas sobre este tópico con DGDR para poder completar un dato razonable.

Resultado Intermedio 3. El indicador original era *Diferencia porcentual entre el número de consultas para intercambiar información tecnológica realizados entre beneficiarios y no beneficiarios* (meta 20%). El Programa no ha levantado Líneas de Base para poder efectuar una comparación beneficiarios/no beneficiarios. Ante esa situación, se identificó un nuevo indicador *Productores familiares con vinculo activo con OR (diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios*. Los resultados cubren la meta planteada.

Tabla 13. Indicadores de Resultado – Componente 2

Resultados Previstos	Meta Planeada	Resultados alcanzados
Componente 2 Fortalecimiento Institucional		
Resultado. Capacidad de Gestión y Planeación de recursos mejorada <i>Indicador: Número de proyectos de inversión gestionados por Mesas de Desarrollo Rural del ámbito del Programa.</i> Unidad: Proyectos de inversión.	Base: 0 (año 2011) Meta 2017: 6.	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> MDR aumentan su rol en los procesos pero no gestionan directamente los proyectos. Fuente de Verificación: informes DGDR en base a Libro de acta de Mesas de Desarrollo Rural.
Resultado Intermedio. Planes Territoriales Estratégicos formulados y aprobados. <i>Indicador: Número de Planes Territoriales Estratégicos aprobados por las mesas de desarrollo rural.</i> Unidad: Planes territoriales estratégicos.	Base: 0 (año 2011) Meta 2017: 10	<i>Indicador –Valor Alcanzado (2017):</i> 8 (80% del objetivo). Fuente de Verificación: informes DGDR.

Resultado. Capacidad de gestión y planeación de recursos mejorada. Proyectos de inversión gestionados por Mesas de Desarrollo Rural del ámbito del Programa.

En términos de definición del rol de las MDR, estas gestionan demandas concretas del medio rural, las discuten y evalúan, para luego derivarlas hacia los organismos con responsabilidad de ejecución. En la práctica, las mesas no gestionan Proyectos de inversión. Su función es tener una participación relevante en el desarrollo de los programas (por ejemplo, en el PDPR existía la condición de recibir un aval de la correspondiente mesa para recibir el apoyo). En algunos proyectos productivos tienen un involucramiento mayor (por ejemplo, en la formulación del PPIR), reservando el rol ejecutor para las OR. Hay una participación muy concreta en el fortalecimiento de aspectos sociales y de salud, pero siempre sobre el esquema de relevar demandas, apoyar iniciativas y efectuar un seguimiento activo. No tienen una gestión directa, pero están en conocimiento de los programas y actúan.

- Resultado Intermedio. Número de Planes Territoriales Estratégicos aprobados por las MDR.

Se efectuaron una serie de iniciativas que se enmarcan en el concepto planteado:

- Propuestas de trabajo en el departamento de Cerro Largo durante los años 2012 y 2013 (4 casos). Se avanzó en cursos de capacitación en aspectos conceptuales y operacionales del desarrollo territorial, fundamentalmente en el diagnóstico y formulación de Planes de Desarrollo Territorial en las 4 Mesas de Desarrollo Rural del Departamento. Las 4 Mesas (Melo, Noblía, Río Branco y Ruta 7 Norte) lograron ser actores de espacios de articulación y coordinación con metas claras como ser: procesos de electrificación rural, acceso a servicios de atención primaria de salud (policlínicas rurales), transporte para estudiantes, participación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, entre otros.
- Plan de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para el Departamento de Río Negro año 2013. Fue aprobado por la Mesa Ejecutiva de la DGDR y se avanzó en la realización de los primeros talleres.
- Proyecto Fortalecimiento MDR Tacuarembó se realizó con financiamiento del Proyecto Ganadería Familiar y Cambio Climático (Fondo de Adaptación), año 2016.
- Planes de Desarrollo en los departamentos de Lavalleja y Canelones (fondos FIDA).
- Plan de desarrollo sectorial actividad avícola (2015-2016)

Asimismo, en el marco del proceso de Fortalecimiento de las MDR y proceso de elaboración de Planes Desarrollo Territorial, desde la DGDR y en particular desde el PDPR se han apoyado actividades de las MDR en distintos departamentos: i) encuentro de Mesas del Departamento de Tacuarembó durante los años 2013 (Informe Final Consultoría MDR-Tacuarembó), ii) evaluación de avances obtenidos por la Mesa de Desarrollo Departamental Rural de Tacuarembó y las cuatro mesas zonales de Alrededores de Tacuarembó, Bañado de Cañas, Caraguatá y Paso de los Toros desde 2015 a 2017, iii) Taller MDR Tacuarembó, realizado en setiembre de 2017, focalizado en soluciones integrales de comunicación. Años atrás se trabajó en la definición de un área prioritaria (La cuchilla de Haedo - 2008-2009), modelo que ha sido desarrollado y profundizado a los fines de esta intervención.

Estos indicadores fueron orientados a registrar el proceso de empoderamiento de las MDR para facilitar la consolidación de la estrategia orientada a la gestión por la demanda. Los resultados alcanzados se consideran satisfactorios.

E. Indicador de impacto.

Conforme a la Matriz de Resultados planteada en la formulación del Programa, el indicador de interés definido fueron los ingresos agropecuarios promedio por hectárea. El esquema de trabajo planteaba una encuesta de Línea de Base y una de Seguimiento (al final del Programa) estableciendo la diferencia entre un grupo de beneficiarios y un grupo de control definido. En la Línea de Base la diferencia entre promedios era 0% (cero), esperando alcanzar a través de las iniciativas del Programa un diferencial de ingreso del 15%.

Durante la ejecución del Programa la encuesta de Línea de base no fue realizada. Debido a esta situación, el análisis de los ingresos agropecuarios no fue realizado.

:

El siguiente cuadro resume el indicador.

Tabla 14. Indicador de Impacto

Impacto previsto	Meta Planeada	Valores alcanzados
Indicador. <i>Incremento de los ingresos agropecuarios promedio por hectárea de los productores beneficiarios con respecto a los no beneficiarios.</i> Unidad: Pesos	Base: 0 (año 2011) Meta al término proyecto (2017): 15%.	<i>Indicador-Valor Alcanzado (2017):</i> Sin datos. La Evaluación de impacto efectuada no comprendió el ingreso agropecuario Fuente de Verificación: <i>No se identificaron fuentes.</i>

Algunas reflexiones sobre el proceso de evaluación de impacto.

- 1) El análisis se focalizó en los Llamados iniciales del PDPR I (Plan Ovino, Agroforestal, Lechero y Producción Familiar integral y Sustentable) ejecutados entre 2012 y 2014. Con relación a las Convocatorias más recientes, la escasa información disponible no permite efectuar un estudio de impactos que puedan ser detectados.
- 2) En los casos evaluados se trata de intervenciones que fueron completadas y registraron una fase de maduración en los predios suficiente que podría haber sido suficiente para generar resultados tempranos observables (excepto en los Agroforestales, donde el período de crecimiento de las plantaciones de abrigo y sombra requieren entre 5 y 8 años). De todos modos, considerando el tiempo transcurrido luego de su finalización y considerando que el ciclo operativo de la actividad ganadera es extendido, se considera que los datos recogidos son efectos tempranos de la incorporación de tecnologías.

Con respecto a los impactos finales en materia de productividad en los beneficiarios, los indicadores muestran efectos positivos en alguna de las convocatorias analizadas⁵⁴. Se trata de efectos tempranos de las innovaciones tecnológicas incorporadas en los predios. Cabe destacar que una porción significativa de los avances incorporados responde a técnicas de manejo, cuyos efectos requieren un proceso de aprendizaje y un proceso extendido para su maduración óptima. Al mismo tiempo, esa situación implica una revalorización de las actividades de Asistencia Técnica. A diferencia de medidas que se apoyen en la incorporación de bienes o infraestructura, las acciones de optimización de la gestión de las fincas (especialmente en el segmento ganadero) son fundamentalmente de transferencia de conocimiento. Esto conduce a la consideración de medidas para fortalecer este aspecto.

F. Sostenibilidad de las intervenciones.

Concepto general. Las soluciones aportadas a los productores en general reducen o eliminan de forma transitoria las barreras a la adopción tecnológica⁵⁵. La herramienta de asistencia al productor incluye en su diseño: (i) financiamiento que sustituye por una sola ocasión el crédito al que los productores no logran acceder reduciendo de modo efectivo el riesgo de la inversión (el dinero aportado por el productor es menor para el mismo objetivo productivo esperado), (ii) asistencia técnica con información a los productores sobre las tecnologías disponibles, elaboración de Planes de incorporación tecnológica) que no podrían elaborar individualmente, (iii) asesoramiento sobre la gestión de negocio en relación a las cadenas agropecuarias y (iv) nexo con proveedores de asistencia técnica especializada y maquinaria agropecuaria. Concluida la intervención, las condiciones básicas para la sostenibilidad de las tecnologías están dadas en términos de la transferencia del conocimiento.

De este modo válidamente se logra la incorporación de la tecnología, pero la condición de ineficiencia en los mercados, las restricciones institucionales y las barreras generales, sociales y culturales, que determinan la baja adopción tecnológica y el insuficiente vínculo con las cadenas de valor reconocen mejoras menores. Si no se logra posicionar a los productores en un círculo virtuoso de productividad e inversión, los beneficios pueden no ser sostenibles a largo plazo. El perfil de la intervención se corresponde con una presencia persistente y articulada con otras políticas que aporten en la misma dirección. La inserción e integración con cadenas de valor y mercados dinámicos podría ser un factor disparador del círculo virtuoso mencionado.

En este marco encuentra un rol crítico la Institucional Pública como referente y especialmente las Organizaciones Rurales privadas como actores del desarrollo, contribuyendo a promover la asociatividad, la innovación y el aporte tecnológico como herramientas para cerrar las brechas productivas y de competitividad.

Generación de mercados de provisión de servicios. No sólo es importante atender a la AF y mediana con programas y servicios adaptados a sus necesidades, sino que al hacerlo es indispensable sentar las bases para garantizar una provisión sostenible de los mismos. Esquemas basados en la oferta competitiva de servicios donde esté presente un mecanismo de cofinanciamiento, permiten hacer efectiva la reducción de los elevados costos de transacción que enfrentan algunos segmentos en razón de su escala., accediendo a instrumentos o a los recursos que requieren para aumentar su competitividad. Tal reconocimiento no se contrapone a la necesidad de construir un mercado competitivo de servicios (financieros y no financieros) de calidad. Si bien la dimensión del mercado uruguayo constituye una limitante, el incentivo a las acciones asociativas, en el marco del crecimiento económico observado en los últimos años, permiten crear condiciones favorables al tema.

⁵⁴ Fuente: Evaluación de Impacto. Julio. 2018. OPYP/MAG.

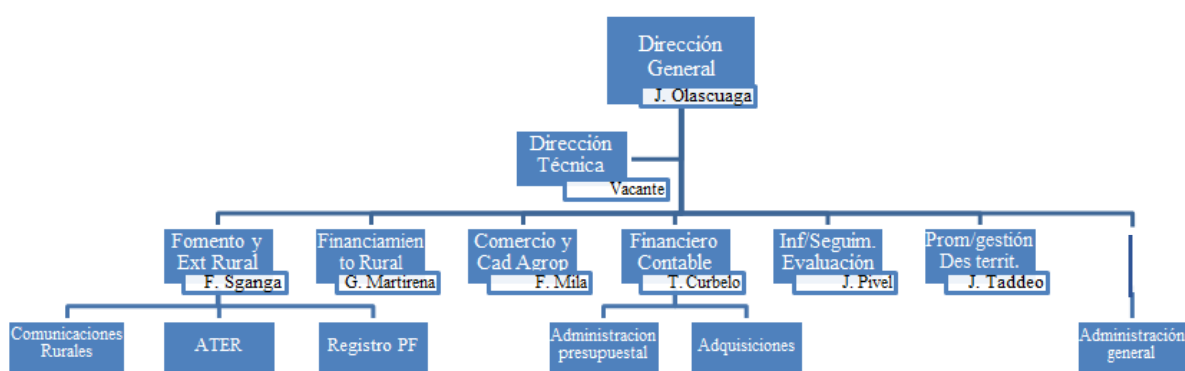
⁵⁵ Conclusiones de conversaciones con DGDR y otras instituciones públicas agropecuarias. Agosto 2018.

III. Estructura de Implementación y procedimientos

A. Estructura de gestión

Capacidad institucional. Como parte de la preparación del PDPR se tomó en cuenta el desempeño de MGAP-DGDR como ejecutor del anterior préstamo 1643/OC-UR. Los antecedentes relevados (metodología de revisión ex post tanto para adquisiciones como para desembolsos, oportunidad y calidad de los estados financieros auditados, experiencia del equipo administrativo-fiduciario) establecieron que el organismo ejecutor contaba en los inicios con una capacidad institucional buena. El organigrama funcional de la DGDR se presenta a continuación.

Figura 10. Organigrama de la DGDR



Unidad Ejecutora 007 – DGDR – Aprobado según Decreto 609.

Se destaca que la mayor parte del equipo de gestión presenta un perfil profesional consistente con sus posiciones y registra extensa experiencia en las actividades de la DGDR (o funciones conexas en el MGAP). La continuidad de los recursos humanos clave ha constituido un factor crítico positivo para ejecución consistente de los productos previstos, minimizando los tiempos improductivos o de adaptación.

B. Contrato de Préstamo - Extensiones

La documentación legal que instrumenta la intervención tiene como eje el Contrato de préstamo suscripto 24-01-2012 y sus modificaciones posteriores.

Contrato de Préstamo. El documento contiene un capítulo de Estipulaciones Especiales, una Segunda Parte de Normas Generales y como Anexo el detalle del Programa. La caracterización de los procedimientos previstos se desarrolla en este capítulo y en el Anexo C. Reglamento Operativo del Programa Plazo de vencimiento 24-01-2017.

Prórroga de extensión de plazo hasta 30-9-2018. Según la nota de no objeción BID CSC/CUR-RND-720/2016 de fecha 25 de julio de 2016, el plazo para la solicitud del último desembolso se extendió hasta el 30 de setiembre de 2018.

Prórroga de extensión de plazo hasta 31-12-2018. La nueva solicitud de extensión del 6-03-2018 (aprobada por BID según Nota 455 del 8-03-2018) argumenta “Entre las principales causas que motivan la extensión del plazo solicitado se destaca el corto periodo establecido para la ejecución de las últimas propuestas aprobadas en el marco del Programa. Este plazo que inicialmente era de 7 meses resultó aún menor, debido a atrasos por distintos motivos en los procesos de pago de los primeros desembolsos a los beneficiarios. La extensión permitirá otorgar el tiempo requerido para cumplir con los ciclos biológico-naturales que insumen las actividades previstas, realizar el cierre en forma adecuada, así como rendir los gastos al Banco en forma oportuna. Las metas originales de los indicadores de resultado de la Matriz de Resultados del Programa no se verán modificadas ya que no se prevé la incorporación de nuevas acciones en el periodo de prórroga”. El nuevo plazo quedó fijado en el 31-12-2018.

C. Lineamientos de ejecución y control de procesos

Pautas generales:

Las premisas de ejecución, referidas en el Anexo al Contrato de Préstamo y desarrolladas en detalle en el Reglamento Operativo del programa (Ver Anexo C en este documento). Los principales aspectos se resumen seguidamente.

Identificación de Territorios. El programa tuvo cobertura nacional. La DGDR realizó llamados para la presentación de planes de gestión tecnológicos. Por las características agroecológicas de ciertas regiones del país en algunas zonas se concentran sistemas productivos con orientación similar. Sin embargo, las sucesivas convocatorias fueron planteadas desde una perspectiva incluyente de todos los productores de Uruguay.

Acreditación de Técnicos. El programa implementó el sistema de acreditación para técnicos para articular el apoyo a los productores en formulación y seguimiento de planes de gestión. Se mantuvo un padrón de Técnicos Acreditados, disponible a potenciales beneficiarios a través de las oficinas departamentales de MGAP y la página web de la DGDR.

Llamados. Se realizaron llamados indicándose en cada llamado los criterios de elegibilidad, evaluación de propuestas, y la orientación u objetivos de las soluciones tecnológicas que funcionaron como marco de la formulación de los planes por parte de los técnicos acreditados.

Preparación y Presentación de planes de gestión. Los productores prepararon los planes en coordinación con los técnicos acreditados y de conformidad con lo establecido en el ROP. Los técnicos acreditados son agentes privados que apoyan el proceso de formulación, selección y seguimiento de los planes de gestión y elaboran la propuesta del Plan de Gestión a presentar a la DGDR.

Selección de los planes de gestión. Los planes de gestión son seleccionados por la DGDR de acuerdo, entre otros, con los siguientes criterios: i) cumplimiento de actividades elegibles; y ii) pertinencia técnica-ambiental de conformidad al ROP. Los Planes seleccionados son anunciados por la página web de la DGDR.

Verificación de implementación de tecnologías y pago de los apoyos. El desembolso de los apoyos financieros a los planes de gestión se realizó hasta dos tramos sujetos a la verificación de cumplimiento de la implementación de las tecnologías, de acuerdo con lo previsto en los planes de gestión aprobados. Los apoyos financieros son entregados a los productores, de acuerdo con lo establecido en el ROP.

Auditorías técnicas. Se realizan auditorías técnicas, efectuadas por la DGDR, para evaluar la ejecución de los planes de gestión.

Análisis de tecnologías. El menú de tecnologías elegibles forma parte del ROP, pudiendo ser revisado en mutuo acuerdo con el Banco, en función de nuevas tecnologías validadas.

Tecnologías aplicadas. Para ejecutar los proyectos de investigación y experimentación adaptativa se conformaron alianzas estratégicas entre Grupos/Asociaciones de Productores con entidades públicas y/o privadas de investigación, que presentaron propuestas a la DGDR. Estas alianzas se formalizaron a través de convenios tripartitos. Las propuestas de proyectos fueron evaluadas en base a la pertinencia y los resultados esperados de las tecnologías a validar.

Procesos de ejecución

Tiempo de revisión. El periodo considerado entre la apertura del llamado y la evaluación de los proyectos es estimado en 120 días. Este plazo se cumple en varios llamados, sin embargo, en aquellos con un alto número de iniciativas presentadas (PFIS) el tiempo utilizado tiende a aumentar.

Nivel de ejecución. La capacidad de ejecución puede ser afectada en su efectividad en algunos casos debido a: formato complejo de los llamados, desacople de los desembolsos con el periodo de las labores agrícolas, alteraciones en el periodo comprendido entre la apertura del llamado hasta el cierre, limitaciones en la disponibilidad recursos presupuestarios, entre otros.

Regiones extremas. Se establecieron incentivos adicionales para motivar a profesionales del interior y zonas extremas a participar en el PDPR (incentivo a zonas extremas), incrementando los honorarios por jornada. Persiste el reto de asegurar los niveles de asistencia técnica necesaria para brindar un contexto más apropiado a los objetivos de mejoramiento productivo de los planes. Sobre este particular se expanden los comentarios en el apartado de recomendaciones.

Se observó que en términos generales el esquema organizacional y de gestión de la DGDR ha funcionado de modo adecuado y eficiente, tanto en los aspectos operativos, como de recursos humanos y financieros. En materia de orientación de la gestión, se trabajó en conjunto con la UGP en perfeccionar los aspectos detectados como críticos en el manejo de la intervención a los fines de un procesamiento eficiente y posterior logro de los objetivos perseguidos. La continuidad de los recursos humanos clave ha constituido un factor crítico positivo para ejecución consistente de los productos previstos.

D. Plan de comunicación y difusión.**Enfoque general:**

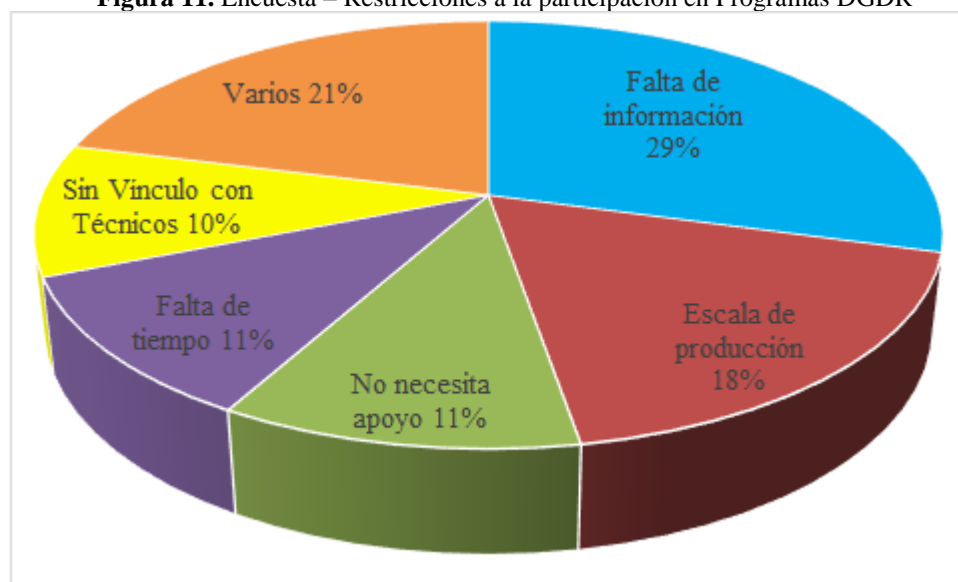
Se realizó una amplia campaña de difusión/comunicación para dar a conocer las características del programa, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los procedimientos para acceder a los apoyos, las tecnologías promovidas y el mecanismo de selección de productores beneficiarios. Asimismo, se planteó con énfasis el objetivo de promover e incentivar a los productores a conformar propuestas asociativas con el apoyo de técnicos acreditados, para presentarlas al programa en el marco de los llamados. La difusión se desarrolló por parte de la DGDR, y con el apoyo de los equipos técnicos territoriales y las Mesas de Desarrollo Rural.

Actividades recientes:

En la EXPO PRADO 2017 se presentaron logros y avances de la DGDR; se preparó la conferencia de prensa para la intervención Adopción de Tecnologías en Ganadería; se diseñaron las agendas y demás materiales institucionales DGDR para 2018. Además, se elaboraron las campañas publicitarias para intervenciones vinculadas como son Somos Mujeres Rurales y Somos de Acá. También se desarrolló un encuentro con jóvenes rurales con la participación del INJU-MIDES y el tercer encuentro nacional de los integrantes de los comités de crédito local del Programa de Microcrédito Rural. Específicamente se produjeron materiales informativos y boletines sobre la segunda edición del llamado Mas Tecnologías para la Producción Familiar y se desarrolló la XXVII Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF-Mercosur).

Percepción de la difusión en la Población Objetivo. Una reciente encuesta⁵⁶ analiza los motivos que limitan la participación en los programas de la DGDR. El gráfico siguiente expone los principales resultados por orden de relevancia.

⁵⁶ Encuesta a Productores Familiares (782 observaciones). V. Benavidez, M. Cattivelli y C. Méndez. Para MGAP. Junio 2018

Figura 11. Encuesta – Restricciones a la participación en Programas DGDR

Fuente: Elaboración propia en base a reporte preliminar de encuestas de junio 2018.

Se destaca que los productores señalan como principal limitación la falta de información (29%). Dado que las acciones previstas en materia de difusión fueron ejecutadas, cabe la reflexión respecto a que determinados perfiles de beneficiarios potenciales requieren planificar otros medios, canales y mensajes específicos. También se menciona la falta de relacionamiento con técnicos que preparen proyectos (10%) que se vincula también a una falta de conocimiento que podría suplirse con el simple acceso a información pública.

Esta lectura conduce a la necesidad de un replanteo para operaciones futuras, donde un rol más activo de las Organizaciones Rurales y el refuerzo de la Institucionalidad Pública puede constituir una herramienta que permita insertar la oferta en una relación que contenga previamente elementos de conocimiento previo y diálogo⁵⁷. En esa línea de pensamiento, la DGDR⁵⁸ persigue insertar a las OR como un socio en el proceso, que incorpora la dimensión comunicación en su propia organización, facilitando los procesos internos y externos.

E. Instrumentos de seguimiento y evaluación.

DGDR ha desarrollado un Sistema de Gestión y Seguimiento que ha contribuido a una eficaz y transparente ejecución. El sistema, basado en el manejo del flujo de tareas, utiliza trámites para cada proceso y permite anexar la documentación de soporte correspondiente. Dicho sistema ha vinculado las metas físicas establecidas en el Marco de Resultados con el avance financiero de los recursos de la operación.

Sobre esas bases, la DGDR ha elaborado y enviado al BID, a más tardar 60 días después del fin de cada semestre durante la ejecución del PDPR, un informe de seguimiento sobre el progreso de las actividades del programa. Dichos informes se focalizan en el cumplimiento de los indicadores de productos presentados en el Marco de Resultados, la ejecución de actividades, la identificación de problemas encontrados y la presentación de medidas correctivas. Los PMRs revisados y el Informe Semestral de Progreso no incluyen suficientes referencias a la evolución de los resultados previstos, lo que limita la identificación de los efectos previstos y la ejecución de eventuales acciones correctivas.

⁵⁷ Fortalecimiento de Capacidades en Generación y Transferencia de Tecnologías, AT y Extensión Rural. I. Arboleya. Julio 2018.

⁵⁸ Entrevista con Javier Vernengo. Comunicaciones Rurales. Julio 2018.

La tarea de seguimiento de Resultados presenta complejidad debido a que algunos de los indicadores, como fue detallado en el capítulo previo, requieren actividades complementarias (Evaluación de Impacto) o remiten a medios de verificación no disponibles.

Asimismo, la DGDR presentó a satisfacción del Banco, dentro del último trimestre de cada año durante la ejecución del programa, el POA correspondiente para el año siguiente. Durante la ejecución del programa se realizó una evaluación intermedia⁵⁹.

Principales comentarios de la Evaluación intermedia.

La EMT señala como una debilidad de los llamados “que no son una herramienta permanente, a la cual puedan tener acceso los productores elegibles no atendidos. Una vez que se realiza el cierre de un llamado, los productores que no pudieron participar, no tienen la seguridad que exista uno de similares características. A futuro se podría plantear la implementación de herramientas (llamados u otra terminología) disponibles anualmente”. *Comentario: Con el objeto de extender la cobertura a más beneficiarios, la DGDR ha previsto para la nueva operación en estudio un mecanismo distinto de aproximación a los productores y difusión del Programa, a través principalmente de OR.*

Adicionalmente, señala: “Al no ser permanentes en el tiempo, cada llamado se formula desde cero, es decir, se define un objetivo, procedimientos, requisitos, se establece un comité. Esto implica una alta carga administrativa para las diferentes unidades de la DGDR. Al contar con llamados disponibles anualmente, se requerirían de pequeñas modificaciones a nivel de bases, situación que disminuiría la carga burocrática.” *Comentario: La elaboración de los llamados no ha sido relevado como una excesiva carga burocrática en la actualidad dentro de la DGDR. Asimismo, la generación de nuevos Llamados promueve una revisión técnica y actualización de los enfoques más profundo.*

Se destaca como uno de los llamados más exigentes el de Planes Familiares Integrales y Sustentables (PFIS-2014). Requirió un alto despliegue para su revisión, aprobación y seguimiento. A diferencia de los llamados anteriores por rubros, la DGDR a través de este llamado, inició un proceso de diversificación de la batería de apoyos tecnológicos, como una medida de reconocimiento de la multi/pluri-actividad de los agricultores familiares. *Comentario coincidente.*

El documento establece que no existe suficiente categorización detallada de las tecnologías, para que además sean tratada de modo uniforme entre los llamados (ni al interior de ellos). Existen de hecho tecnologías atribuidas a más de una categoría. En cada llamado existen una descripción general conteniendo agrupaciones que no necesariamente son funcionales al análisis comparativo de las tecnologías entre llamados. *Comentario: En la profundización de estos aspectos, un estudio de las tecnologías aplicadas por el PDPR⁶⁰ plantea tres niveles de análisis para orientar respecto a la efectividad de las medidas implementadas; a) la pertinencia de los planes ejecutados (dada por la condición de que son acciones que el productor no realizaría sin el apoyo del proyecto o las realizaría diferidas significativamente en el tiempo), b) la coherencia entre la situación inicial del productor y el camino implementado en el plan, c) las características de las medidas utilizadas para mejora de la productividad en cada rubro. Con foco en el tercer nivel mencionado, las agrupa en dos: a) Cambio Técnico vs Recursos Naturales y b) dentro de cada uno de ellos, se categorizan por temas específicos.*

Tecnologías validadas. Se recomendó diseñar una metodología de validación tecnológica para las “Tecnologías validadas disponibles para el desarrollo productivo rural”, mediante “indicadores técnicos (rendimiento, productividad, capacidad de carga.), socioeconómicos (ingresos, costos, margen, uso de mano de obra, uso combustible, capacidad de adopción, capacidad de adaptación.), y ambientales (parámetros de suelo, agua, y biodiversidad, gases efecto invernadero) de índole cualitativa y cuantitativa y de simple recolección”. *Comentario: Se ha reiterado y ampliado este aspecto en el presente documento.*

⁵⁹ Evaluación de Medio término. PDPR. Noviembre de 2015. Ver comentarios principales en Anexo D.

⁶⁰ Tecnologías agropecuarias para productores familiares en el Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR). J.P. Terra. Febrero 2018.

F. Control externo e Informes

El sistema nacional de control externo es realizado por el Tribunal de Cuentas (TCR) quien auditó la presente operación, reportando presentación oportuna y opinión limpia de sus informes anuales correspondientes, conforme a la siguiente descripción.

Criterios de preparación y presentación de estados financieros: La DGDR es responsable por efectuar la tarea de acuerdo con las guías de Informes Financieros y Auditoría Externa de las Operaciones Financiadas por el BID. Ello incluye diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado, libre de errores significativos, aplicar políticas apropiadas y realizar estimaciones contables razonables en las circunstancias.

Responsabilidad del Auditor: El Tribunal de Cuentas (TCR) es responsable de expresar una opinión sobre los estados financieros basada en la Auditoría. Esta fue realizada de acuerdo con los principios Fundamentales de Auditoría (ISSAI 100 y 200) las Directrices de Auditoría financiera de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y con las Guías de Informes Financieros y de Auditoría Externa de las Operaciones Financiadas por el BID.

Opinión del Tribunal de Cuentas: En opinión del Tribunal de Cuentas los estados financieros referidos presentan razonablemente en todos sus aspectos importantes los flujos de efectivo y las inversiones del Programa de Desarrollo Productivo Rural del ejercicio anual finalizado el 31-12-2017 y del período comprendido entre el 24-01-2012 y el 31-12-2017 y la situación de los activos y pasivos al 31-12-2017. Dictamen del 16-03-2018, de acuerdo con el Oficio 2702/18 del Tribunal de Cuentas.

Estados anteriores: fueron presentados y auditados según el siguiente detalle:

Estados Financieros al 31-12-2013: Dictamen sin salvedades presentado 26-03-2014 (TCN 3109/14).

Estados Financieros al 31-12-2014: Dictamen sin salvedades presentado 10-03-2015 (TCN 2732/15).

Estados Financieros al 31-12-2015: Dictamen sin salvedades presentado 10-03-2016 (TCN 1079/16).

Estados Financieros al 31-12-2016: Dictamen sin salvedades presentado 03-03-2017 (TCN 2628/17).

G. Evaluación de Impacto.

La evaluación de impacto del programa propuesto estuvo diseñada para identificar los impactos del programa en la productividad y los ingresos agrícolas de los agricultores beneficiarios. Asimismo, se planteó que la evaluación proveería herramientas necesarias para analizar los mecanismos que estimulan el proceso de adopción tecnológica en la agricultura uruguaya y contrastará la heterogeneidad del impacto.

Se priorizó el método de diferencia de diferencias, que permite estimar el efecto promedio del programa, permitiendo construir un grupo de control que está sujeto a las mismas tendencias y shocks agregados del grupo de participante.

El levantamiento de la encuesta de Línea de Base no fue efectivamente realizado en los inicios del PDPR, limitando la amplitud de información que podría obtenerse de este tipo de estudios. Como alternativa se ha desarrollado un estudio a partir de datos de panel (base de datos DICOSE y otras fuentes).

IV. Aspectos ambientales

A. Enfoque general del Programa,

El PDPR ha promovido la adopción de tecnologías que han sido seleccionadas, entre otros criterios, por sus impactos ambientales positivos o neutros y por su adecuación a las condiciones agroecológicas y sociales de los beneficiarios/as. Asimismo, genera un impacto social positivo, mejorando los ingresos familiares de los pequeños productores beneficiarios.

Siguiendo las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703 y OP-765) el BID clasificó la operación a través del Filtro de Salvaguardias como categoría “B”. Durante la preparación se realizó un análisis ambiental y social, que incluyó: (i) evaluación de los potenciales impactos o riesgos ambientales y sociales; (ii) análisis del marco legal e institucional y las directrices del BID sobre impactos ambientales y sociales; (iii) elaboración de las acciones requeridas durante la ejecución para evitar, minimizar y/o mitigar los impactos identificados; y (iv) preparación del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), incluyendo un mecanismo de seguimiento con indicadores de Impactos (el PGAS⁶¹ fue parte del Reglamento Operativo del Programa -ROP).

El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) concluyó que las tecnologías seleccionadas en el menú inicial del programa no afectarían la sostenibilidad ambiental y social. El programa no financió apoyos para la adopción de tecnologías en áreas protegidas o zonas forestales, ni en las franjas de amortiguamiento de áreas protegidas sin un plan de manejo aprobado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Las tecnologías sólo pudieron ser incorporadas en terrenos que ya están en uso agropecuario. Las mismas apoyaron, en su mayoría, la mejora de la gestión de los recursos naturales suelo, agua y vegetación, y contribuyen a la adaptación al cambio climático. El programa no financió: a) la construcción de obras de infraestructura (solamente financió la implantación de pequeños sistemas de riego, sistemas rústicos para cultivos protegidos e inversiones para el manejo postcosecha), b) la adquisición o importación de especies invasoras, c) la adquisición de agroquímicos.. Para asegurar que las tecnologías fueran adoptadas en forma adecuada por parte de los beneficiarios, el programa incluyó el acompañamiento de la introducción de las tecnologías con la correspondiente capacitación y supervisión técnica y ambiental.

B. Aplicación de salvaguardas en los llamados.

Planes para la Producción Ovina

Impacto Socio – Ambiental. Es responsabilidad del técnico/a formulador del plan, analizar con la profundidad adecuada, aquellos aspectos que impliquen impactos o efectos relevantes sobre la calidad ambiental y equidad social. Los Planes de Gestión con impactos negativos potenciales deben incluir medidas de mitigación incorporados como condición para acceder al financiamiento.

Se apoya la mejora de la gestión de los recursos naturales suelo, agua, vegetación, pasturas, bosques protectores contribuyendo a la adaptación del Cambio Climático.

Sistemas Productivos Integrales Agroforestales

Se buscó que la producción familiar sea una actividad sostenible, aumentando la productividad por hectárea al integrar la forestación a su sistema de producción. Por ende, la convocatoria tenía un perfil marcadamente ambiental, planteando en sus objetivos generales a) contribuir a la sustentabilidad de los predios mediante la inclusión del componente forestal complementario al sistema de producción actual (bosques al servicio de la producción agropecuaria, y b) reducir su vulnerabilidad, favoreciendo el

⁶¹ El PGAS abarca los procedimientos, responsabilidades y criterios a utilizar para: (i) evaluar cada apoyo específico y asegurar la obtención de autorizaciones ambientales donde sea necesario; (ii) define las actividades de capacitación y asistencia técnica relacionadas con las buenas prácticas ambientales agropecuarias; y (iii) especifica las actividades de seguimiento y monitoreo para asegurar el cumplimiento con el plan y con las políticas socio-ambientales del Banco y el marco regulatorio del país.

cuidado de los recursos naturales y la adaptación al cambio Climático. Es obligatorio el registro de todos los bosques plantados o manejados en el plan ante la Dirección General Forestal (DGF).

Para optimizar el uso de los recursos ambientales, se busca estructurar el uso del campo natural, suelo, agua, ecosistemas asociados monte nativo, bañado, pasturas, forestación, mediante la diversificación o construcción de planes de trabajo que los aprovechen colectivamente.

Se incluyó la plantación de bosques en determinadas zonas del predio muy degradadas, las cuales no podrían tener otros usos y debían ser cerradas, quedando como zonas de exclusión. Con la plantación de bosques el productor se ve favorecido obteniendo beneficios por el ingreso de madera a mediano plazo y ambientales ya que al cerrar esa área disminuye los procesos erosivos y recupera en parte la degradación del suelo.

Innovación tecnológica y Manejo Sustentable en la Producción Lechera⁶²

Incorporó desde su diseño inicial el registro de incumplimientos de salvaguardas ambientales y sociales. A este respecto el punto B.2 Condiciones de Ejecución de las Bases del llamado, establece:

“Las propuestas deberán tener en cuenta una serie de aspectos vinculados a las salvaguardas ambientales y sociales, tanto en la elaboración, como en la ejecución, por parte del técnico responsable y el beneficiario.

La lista restrictiva será utilizada para evitar que se presenten propuestas que no califiquen, por contener actividades con impactos ambientales o sociales potencialmente negativos. Con el objetivo de facilitar la comprensión de esta temática, en el Anexo 2 se detalla la lista restrictiva y el formulario de verificación que deberá ser completado junto al formulario en que se presenta la Propuesta.”

Contenido de la lista restrictiva (contenida en el Manual de Operaciones) utilizada para evitar propuestas que impliquen actividades con impactos ambientales o sociales potencialmente negativos.

a. En áreas del tratado de Ramsar u otros humedales protegidos del país, no se financiarán actividades que puedan alterar las características ambientales⁶³.

b. En áreas clave para la conservación de la diversidad biológica como Áreas Naturales Protegidas (incorporadas al SNAP), Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (IBAs) o Áreas bajo el marco de iniciativas de la UNESCO, no se financian actividades que alteren características ambientales.

c. Represamiento de aguas superficiales que inunden bosque nativo.

d. Represas de más de 15 metros de profundidad.

e. Construcción de caminos.

f. Uso de pesticidas o compra de aplicadores de pesticidas⁶⁴.

g. Apoyo a fumigación con pesticidas.

h. Apoyo y adquisición de pesticidas y pulverizadores.

i. Cultivo y mantenimiento de variedades transgénicas.

j. Plantaciones de especies forestales exóticas, exceptuando aquellas implantadas con el objetivo de sombra y abrigo para el ganado, hasta una superficie del 8% del establecimiento (Ley Forestal)

k. Apoyo a monocultivos de especies forrajeras/herbáceas en áreas prioritarias para la diversidad biológica.

l. Apoyo a actividades de dragado y drenaje en áreas de conservación.

m. Rectificación y represamiento de cursos de agua en áreas de conservación.

n. Utilización de áreas en desacuerdo con la capacidad de uso del suelo.

o. Adquisición de tierras.

p. Depósitos de desechos no reciclables y/o tóxicos.

q. Apoyo a desmontes de especies nativas⁶⁵.

⁶² Información Consolidada Salvaguardas Ambientales. DGDR. 2017.

⁶³ El proyecto fomentará la protección de hábitats naturales en los predios apoyados, la lista restrictiva incluye los ítems (a), (b), (c), (k), y (m), lo que representa un amplio espectro de actividades no elegibles de financiamiento.

⁶⁴ Los ítems (f), (g) y (h) excluyen el financiamiento para la compra de agroquímicos, adquisición de equipos de pulverización, o la contratación de servicios de aplicación de agroquímicos como parte de una propuesta.

- r. Comercialización de especies bajo apéndice I de CITES
- s. Patentamiento de especies, bioprospección con fines medicinales, nutricionales u otros.
- t. Propuestas que requieran expropiaciones y/o reasentamientos.

La lista restrictiva se adjunta a cada formulario de propuesta para que sea de consulta y un formulario de verificación de cumplimiento, para que sea firmado por el técnico privado que presenta la misma.

Fortalecimiento Institucional Desarrollo Rural Sustentable.

Las propuestas contenían un Componente recursos naturales. Este financió actividades tendientes a mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio y la variabilidad climática, fortaleciendo las capacidades locales relacionadas con el manejo sustentable de los recursos naturales para el desarrollo rural.

Producción Familiar integral y sustentable.

Incorporó desde su diseño inicial el registro de incumplimientos de salvaguardas ambientales y sociales. A este respecto, las bases del llamado establecen en el punto 6. Integración de la Propuesta, específicamente 6.1. ESTRUCTURA:

“f) Una matriz y plan de mitigación (en caso de que fuera necesario) donde se compromete el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales vinculadas a RRNN.”

Contenido de la lista restrictiva (contenida en el Manual de Operaciones) utilizada para evitar propuestas que impliquen actividades con impactos ambientales o sociales potencialmente negativos.

- a. En áreas del tratado de Ramsar u otros humedales protegidos del país, no se financiarán actividades que puedan alterar las características ambientales⁶⁶.
- b. En áreas clave para la conservación de la diversidad biológica como Áreas Naturales Protegidas (incorporadas al SNAP), Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (IBAs) o Áreas bajo el marco de iniciativas de la UNESCO, no se financian actividades que alteren características ambientales.
- c. Represamiento de aguas superficiales que inunden bosque nativo.
- d. Represas de más de 15 metros de profundidad.
- e. Construcción de caminos.
- f. Uso de pesticidas o compra de aplicadores de pesticidas⁶⁷.
- g. Apoyo a fumigación con pesticidas.
- h. Apoyo y adquisición de pesticidas y pulverizadores.
- i. Cultivo y mantenimiento de variedades transgénicas.
- j. Plantaciones de especies forestales exóticas, exceptuando aquellas implantadas con el objetivo de sombra y abrigo para el ganado, hasta una superficie del 8% del establecimiento (Ley Forestal)
- k. Apoyo a monocultivos de especies forrajeras/herbáceas en áreas prioritarias para la diversidad biológica.
- l. Apoyo a actividades de dragado y drenaje en áreas de conservación.
- m. Rectificación y represamiento de cursos de agua en áreas de conservación.
- n. Utilización de áreas en desacuerdo con la capacidad de uso del suelo.
- o. Adquisición de tierras.
- p. Depósitos de desechos no reciclables y/o tóxicos.
- q. Apoyo a desmontes de especies nativas⁶⁸.
- r. Comercialización de especies bajo apéndice I de CITES

⁶⁵ No previó apoyar subproyectos que pudieran activar la salvaguarda de Bosques (OP 4.34), ya que no se financian inversiones que tengan efectos negativos sobre el bosque nativo (ítem (q) de la lista restrictiva) ni se promueve el uso sustentable del mismo.

⁶⁶ El proyecto fomenta la protección de hábitats naturales en los predios apoyados. La lista restrictiva incluye los ítems (a), (b), (c), (k), y (m), lo que representa un amplio espectro de actividades no elegibles de financiamiento.

⁶⁷ Los ítems (f), (g) y (h) excluyen el financiamiento para la compra de agroquímicos, adquisición de equipos de pulverización, o la contratación de servicios de aplicación de agroquímicos como parte de una propuesta.

⁶⁸ No previó apoyar subproyectos que pudieran activar la salvaguarda de Bosques (OP 4.34), ya que no se financian inversiones que tengan efectos negativos sobre el bosque nativo (ítem (q) de la lista restrictiva) ni se promueve el uso sustentable del mismo.

- s. Patentamiento de especies, bioprospección con fines medicinales, nutricionales u otros.
- t. Propuestas que requieran expropiaciones y/o reasentamientos.

La lista restrictiva se adjunta a cada formulario de propuesta para que sea de consulta y un formulario de verificación de cumplimiento, para que sea firmado por el técnico privado que presenta la misma.

Cadenas de valor y Producción familiar.

El análisis de Viabilidad ambiental determina los aspectos ambientales del proyecto, así como si corresponde un estudio de impacto ambiental de acuerdo con la reglamentación vigente.

Cadenas de valor y Producción ovina.

El análisis de Viabilidad ambiental evalúa los aspectos ambientales del proyecto para evitar impactos negativos y cumplir la normativa vigente.

Adopción tecnologías en ganadería

El análisis de Viabilidad ambiental evalúa los aspectos ambientales del proyecto para evitar impactos negativos y cumplir la normativa vigente.

V. Lecciones Aprendidas

A. Reflexiones sobre una nueva intervención

El equipo de la DGDR trabaja sobre la permanente revisión de sus estrategias de intervención, planteando como ejercicio de reflexión varias cuestiones centrales:

- 1. *¿La población objetivo ha sido efectivamente alcanzada? ¿Existen segmentos que no han podido acceder a los beneficios del PDPR por problemas de diseño?* Los subsidios otorgados durante la vigencia del Programa han alcanzado a 4.780 productores, número cercano al 20% de la población objetivo. Los productores suelen ser beneficiarios de más de un llamado, observándose que la incorporación de nuevos beneficiarios en las sucesivas convocatorias se ubica por debajo de las expectativas de maximizar la cobertura. La DGDR ha realizado esfuerzos a través de incentivos (pagos diferenciales a técnicos) para facilitar el acceso a productores más alejados en su localización o que participaran por primera vez. Sin embargo, los logros han sido limitados. En los recientes llamados de 2016 se verifica una limitada incorporación de nuevos beneficiarios: a) en Adopción de tecnologías para la producción ganadera se detectó que un 30% de los productores con planes aprobados eran productores que no habían recibido ningún apoyo previo del MGAP⁶⁹ y b) en Cadenas de valor y Producción ovina se incorporaron 215 nuevos productores (el 48 % de los beneficiarios de la convocatoria) para recibir por primera vez apoyos del MGAP/DGDR⁷⁰
- . *¿Se comunica bien, ha sido satisfactoria la difusión del Programa?* Considerado este un factor crítico para maximizar su alcance, el Programa previó y ejecutó una amplia estrategia de difusión (ver III. D. Estrategia de Comunicación y Difusión). Sin embargo, una reciente encuesta sobre no beneficiarios⁷¹ expresa que un 29% declara no haber recibido información sobre el PDPR. Al mismo tiempo, el 60% del grupo encuestado menciona no conocer a las Mesas de Desarrollo Rural, instrumento clave del proceso. La interpretación y utilización de estos datos es compleja, requiriendo una reflexión profunda sobre mensajes, medios, canales y en general estrategias de comunicación a aplicar en futuras fases.
- 2. *¿El PDPR y sus objetivos continúan siendo relevantes, considerando el contexto general y sectorial actual?* Durante la última década, el GOU reorientó sus políticas en el sector agropecuario hacia una intervención dedicada a sistemas de producción sostenibles en el largo plazo, con especial énfasis en aspectos ambientales. En ese marco, MGAP desarrolló convenios con organismos multilaterales de crédito y de cooperación que se expresaron en diversos proyectos con BID, Banco Mundial y FIDA como principales financiadores. Por su parte, una porción significativa de la Producción familiar, pequeña y mediana ha enfrentado recurrentes dificultades para superar sus limitaciones productivas, derivando entre otros efectos hacia sostenidas corrientes migratorias a las áreas urbanas (la población rural que representaba 9.2% del total en 1996, ha descendido gradualmente según los Censos de 2004 y 2011 al 8.2% y 5.3% respectivamente)⁷² La presencia de una significativa brecha tecnológica⁷³ alienta la incorporación de tecnologías e innovación, de forma de generar incrementos en la productividad que se traduzcan en mayores ingresos y por ende en la calidad de vida el ámbito rural. El Programa opera en el enfoque de

⁶⁹ <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/11-09-2017/ganaderia-de-carne-y-lana> El apoyo económico comprometido fue US\$ 4. 481.768, de los cuales US\$ 3.513.790 fueron a productores (para innovaciones a nivel predial); US\$ 521.580 para las organizaciones patrocinantes y US\$ 446.398 para pagar a los técnicos privados la formulación y cierre de los planes..

⁷⁰ <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/01-11-2016/dgdr-aprobo-54-proyectos> 446 productores reciben 77% del monto total de US\$ 2.068.298, 27 organizaciones patrocinantes el 14% y 41 Técnicos acreditados el 9%.

⁷¹ Encuesta a Productores Familiares (782 observaciones). V. Benavidez, M. Cattivelli y C. Méndez. Para MGAP. Junio 2018

⁷² Fuente: Datos INE – Censos 1996, 2004 y 2011.

⁷³ Estimación primaria de las brechas tecnológicas entre productores guanderos familiares y medianos (muestra de 548 productores en base a la ENG 2016). Producto II. Gabriela Pérez Quesada. 07/2018. Consultoría MGAP. En base a datos de la Encuesta Nacional Ganadera 2016, el informe señala que el índice de productividad alcanza un valor promedio de 3.1, con un mínimo de 0.9 y un máximo de 9.0 Agrupados los resultados en terciles, los de mayor nivel alcanzan un promedio de productividad de 5.3, los intermedios un 3.1 y los más bajos de 1.5.

contribuir a eliminar o mitigar las principales restricciones a la adopción, entre las que se destacan: a) Aspectos individuales o sociales. Un grado muy alto de aversión al riesgo (o una percepción incorrecta del nivel de riesgo involucrado por falta de información) pueden inhibir la adopción tecnológica. Otros factores de similar efecto son fallas cognitivas (dificultad de aprendizaje) o reticencias culturales a ciertos cambios tecnológicos, b) Ineficiencias en el mercado financiero. La adopción tecnológica suele ser costosa, pues requiere asistencia técnica y medios para implementarla (insumos específicos), c) Ineficiencias en el mercado del producto. La adopción suele resultar en cambios en la oferta (cantidad o calidad de producción). Es prioritario integrarse a una cadena donde vender la producción con utilidades para recuperar la inversión efectuada, d) Ineficiencias en el propio mercado de tecnología. La carencia o los elevados costos de asistencia técnica pueden imposibilitar la adquisición del conocimiento. También asimetrías de información podrían generar una baja demanda, ya sea por un desconocimiento sobre las opciones disponibles, por falta de apreciación clara sobre sus beneficios o por desconexión con los servicios de extensión.

- 3. *¿El nivel de resultados observado (o los indicios registrados hasta el momento), indican una probabilidad razonable de alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo?.* A nivel institucional los avances han sido relevantes, considerando que el punto de partida de la institucionalidad rural (privada y pública) era débil en los inicios del Programa. Si bien se registra una tendencia al crecimiento de las Organizaciones Rurales, se observa todavía una escasa vinculación de los productores (el 74% de los productores familiares no participa en ninguna asociación⁷⁴). Sin embargo, se destaca la necesidad de acrecentar las acciones en esta materia, con foco en el desarrollo del segmento privado sobre dos ejes de intervención: a) ampliar y diversificar la oferta de servicios de las OR a sus asociados y b) incorporar y/o formar capacidades de gerenciamiento en las OR relativamente más débiles, de forma de acompañar un proceso de crecimiento. Con respecto a los impactos finales en materia de productividad e ingreso en los beneficiarios, los indicadores muestran efectos positivos en las convocatorias analizadas⁷⁵. Como se ha expresado, se trata de efectos tempranos de las innovaciones tecnológicas incorporadas en los predios. Cabe destacar que una porción significativa de los avances incorporados responde a técnicas de manejo, cuyos efectos requieren un proceso de aprendizaje y un proceso extendido para su maduración óptima. Al mismo tiempo, esa situación implica una revalorización de las actividades de Asistencia Técnica. A diferencia de medidas que se apoyen en la incorporación de bienes o infraestructura, las acciones de optimización del manejo de las fincas (especialmente en el segmento ganadero) son fundamentalmente de transferencia de conocimiento. Esto conduce a la consideración de medidas para fortalecer este aspecto.
- 4. *¿Las tecnologías promovidas por vía de los apoyos a los productores son las más apropiadas?.* Los Llamados están estructurados sobre la incorporación de tecnologías que persiguen en general productividad y sostenibilidad en un marco de innovación sobre los sistemas productivos, señalando referencias concretas como orientación. En ese marco, la formulación de los Planes o propuestas persigue atender las necesidades específicas de los casos atendidos con formato de soluciones a medida. Sobre ese concepto, pasan a adquirir menor relevancia la determinación exhaustiva de menús tecnológicos, ya que su extensión alcanzaría una enorme dimensión y además no sería plenamente aplicable. Considerando solamente el Llamado a Productores Familiares Integrados y Sustentables, se relevaron 2 grandes grupos de intervención (Cambio Técnico y Recursos Naturales) que incluyen 20 categorías de medidas de intervención. Dichas medidas de intervención se integraron en diversas combinaciones y se aplicaron con distintas dosis, estableciendo características a la intervención que dificultan su reducción a una estandarización en paquetes de soluciones aplicables. Si bien surgen iniciativas que muestran mayor uso relativo (por

⁷⁴ Encuesta a Productores Familiares (782 observaciones). V. Benavidez, M. Cattivelli y C. Méndez. Para MGAP. Junio 2018

⁷⁵ Fuente: Evaluación de Impacto. Julio. 2018. OPYPA/MAG.

ejemplo en materia de Genética la compra de reproductores se presenta en el 80% de los casos, en Nutrición la implementación de pasturas representa el 61% de las inversiones) sus características pueden mostrar grandes diferencias según las características del predio, del productor, de las condiciones agroecológicas y otros factores⁷⁶. Es preciso necesario asegurar que se transfiera el saber a los potenciales beneficiarios (lo cual requiere asistencia técnica) y contribuir a la integración de los elementos físicos sobre los que se sustenta el cambio (lo cual requiere inducir a puesta en funcionamiento de los procesos en el medio productivo). En ese marco el apoyo técnico cobra mayor relevancia, por lo que recomienda fortalecer los procesos de Asistencia técnica desde la fase de formulación y evaluar la pertinencia de su mantenimiento con posterioridad a los tiempos de ejecución de los Planes (por vía de Talleres grupales u otras acciones canalizadas por las Organizaciones Rurales) para consolidar los impactos planificados⁷⁷.

- 5. *¿El Programa ha contribuido a la asociatividad, constituyéndose en un mecanismo que contribuya a solucionar problemas de escala que restringen el acceso a mercados y la articulación plena entre los actores de las cadenas agropecuarias?* No existen reparos a la importancia de los esquemas asociativos para superar limitaciones de los productores que afectan sus niveles de productividad⁷⁸. Se observa además que el reconocimiento hacia DGDR-MGAP de otras instituciones que focalizan su accionar en el movimiento cooperativo⁷⁹, habiendo contribuido a incrementar el número de Cooperativas Agropecuarias de un número de 82 en el año 2011 a 118 en el 2017⁸⁰. Se trata de un tema que demanda fijar políticas con perspectivas de largo plazo, que pueden superar el marco temporal de los financiamientos. El apoyo a instituciones cooperativas de segundo grado (Comisión Nacional de Fomento Rural), o el soporte a iniciativas de pequeñas empresas innovadoras e integradas por jóvenes rurales, pueden permitir a difundir este objetivo por la vía institucional o por la réplica de iniciativas exitosas
- 6. *¿Es adecuado el nivel de apoyo/subsidio al productor para incentivar la adopción tecnológica?* Para alcanzar el objetivo final de lograr incrementos de productividad significativos a nivel agregado, es importante que la magnitud del subsidio mantenga un equilibrio entre maximizar el impacto individual y extender el alcance o cobertura del instrumento lo máximo posible. Algunas consideraciones sobre su enfoque conceptual son: (i) Por una parte, el monto ofrecido debe ser suficiente para garantizar la adquisición integral de un paquete tecnológico de modernización (conjunto de medidas), no incompleto. En la formulación de los Planes, el planteo también debe ser orientado a que los beneficiarios adopten las mejores tecnologías disponibles, no aquellas que resulten más económicas; (ii) El monto absoluto del subsidio y el porcentaje que éste representa de la inversión total tiene efectos sobre la población atendida, conforme a su nivel de solvencia y también de liquidez. La literatura económica indica que cuanto menor sea el monto máximo subsidiado, menor será el tamaño (productivo y socioeconómico) de los miembros de la población elegible interesados en participar (la participación implica costos no monetarios, como los de inscribirse y responder entrevistas de evaluación que, desde el punto de vista de un productor más capitalizado, podrían exceder el valor del subsidio). (iii) Asimismo, cuanto menor sea el porcentaje máximo subsidiado, más solventes serán los miembros de la población elegible interesados en participar en el programa. El porcentaje no subsidiado representa la contribución del beneficiario,

⁷⁶ La tecnología suele requerir el uso de insumos específicos, por lo que estos quedan intrínsecamente asociados. Sin embargo, estas son solo un elemento de la tecnología productiva y lo que se espera es la transferencia y aplicación del conocimiento para su uso eficiente. Adoptar una tecnología requiere entonces dos planos complementarios: adquirir el conocimiento y contar con los medios para aplicarlo.

⁷⁷ “Se destaca como limitaciones relevantes en la adopción de tecnología parte la necesidad de que los beneficiarios atraviesen un proceso de ajuste a la nueva tecnología, así como la calidad de las agencias que proporcionan el servicio, cuya capacidad ha demostrado ser heterogénea”. BID. Gasto Público, Evaluaciones Impacto y Productividad Agrícola. López, C.; Salazar, L.; de Salvo, P. IDB-TN-1242. 2017.

⁷⁸ Conclusiones de reuniones con la institucionalidad pública uruguaya. Julio 2018.

⁷⁹ INACOOP ejecuta acciones de carácter transversal vinculadas al desarrollo cooperativo. En el plano agropecuario destacan la mayor presencia en territorio de los técnicos de la DGDR y la importancia de los Planes de Fortalecimiento Institucional de Cooperativas Agrarias, formando parte de los Comités de Gestión de los planes ejecutados bajo el PDPR. C. Reyes. Vicepresidente de INACOOP. Julio 2018.

⁸⁰ <http://files.inacoop.org.uy/200001926-9ef069fe90/DatosCooperativas2017.pdf>

el cual debe atender las cuestiones de liquidez (disponibilidad de recursos a corto plazo) y solvencia (recuperación de la inversión a largo plazo y capitalización). El PDPR aplica un apoyo máximo por productor de US\$ 8.000, aplicando un porcentaje máximo del 50% de la inversión total. Ambas referencias han funcionado eficientemente, por lo que se sugiere su mantenimiento en el futuro. Paralelamente, dada la citada relevancia del aspecto Asistencia Técnica, se recomienda sostener el nivel de subsidio aplicado en las experiencias de Organizaciones Patrocinantes (80% del costo de capacitación)⁸¹.

Tabla 15. Nivel de subsidios aplicados en otros Programas de Apoyo al Productor

País (Año)	Programa	Nivel de Apoyo	Monto máximo	Restricciones elegibilidad (1)
Bolivia (2011)	CRIAR I iniciativas alimentarias rurales para pequeños productores	90%	US\$ 900	Iniciativa sin antecedentes
Bolivia (2016)	CRIAR II iniciativas alimentarias rurales para pequeños productores	90%	US\$ 1.200	No son elegibles beneficiarios de CRIAR I
Argentina (2011)	PROVIAR Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola	50%	US\$ 20.000	Iniciativa sin vinculación con apoyos previos
Argentina (2012)	PRODAF Desarrollo Agrícola Familiar	35%	US\$ 12.000	Iniciativa sin vinculación con apoyos previos
República Dominicana (2009)	PATCA I Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria	80%	US\$ 3.000	Iniciativa sin vinculación con apoyos previos
República Dominicana (2009)	PATCA II Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria	60%-85% (según tecnología)	US\$ 3.650	No son elegibles beneficiarios de PATCA I
Nicaragua (2008)	APAGRO Apoyos productivos agroalimentarios	80%	US\$ 1.400	Iniciativa sin vinculación con apoyos previos
Argentina (2016)	PROSAP IV Servicios Agropecuarios Provinciales – Innovación productiva	40%	US\$ 15.000.	Sin restricciones por participación previa

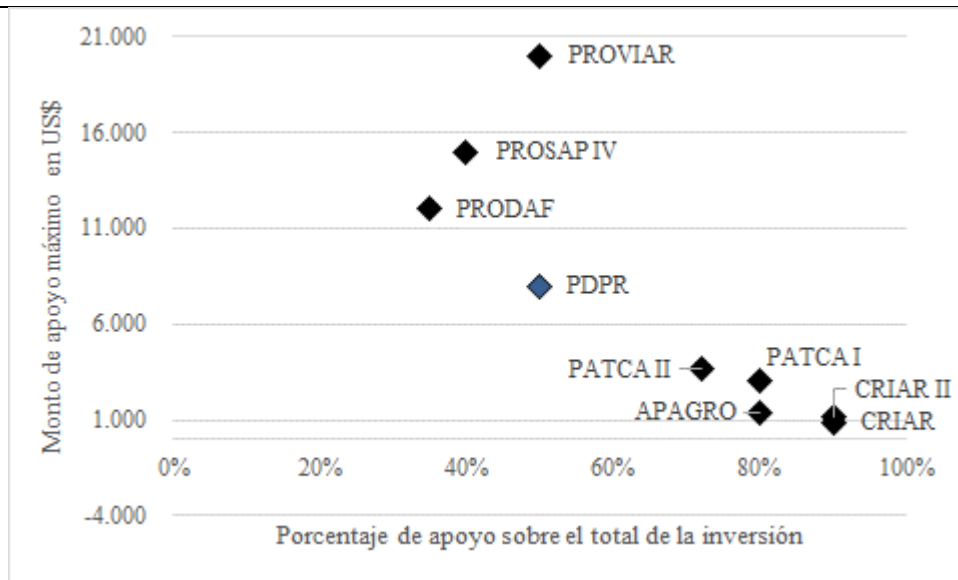
(1) Refiere a limitaciones a participar en el Programa por parte de beneficiarios que hayan participado en operaciones previas.

Fuente: Evaluación de los Programas de apoyo a Productores BID. 2015 / Otros documentos BID.

Cómo se percibe más claramente en la figura más abajo, el PDPR ha tenido una estrategia que se ubica en un punto medio con relación a otros programas de Apoyo del BID. El monto máximo se encuentra cercano a un promedio de la muestra observada, bastante alejado de los elevados valores otorgados por otras iniciativas. Con relación al porcentaje de apoyo, se verifican estrategias con niveles muy superiores pero orientadas a grupos de productores en economías más vulnerables.

Figura 12. Experiencia de apoyo a productores (monto máximo y % s/inversión)

⁸¹ No existen evidencias para responder a la pregunta: ¿Los beneficiarios habrían efectuado las inversiones aún sin el subsidio?. Es relevante verificar el carácter adicional del subsidio. Si algunos de los receptores de apoyos habrían efectuado las inversiones con sus propios recursos aún en ausencia del Programa, el Programa habría actuado como fuente de financiamiento adicional creando un beneficio extraordinario para la parte privada, sin efecto incremental en términos de mejora en la productividad del sector agropecuario (dado que ello se habría alcanzado aún sin la presencia del subsidio). Es deseable que los fondos transferidos hacia el sector privado se traduzcan en mejoras que no se podrían alcanzar sin el impulso público (o al menos no obtenibles en el lapso planteado).



- 7. ¿Existen segmentos de beneficiarios que requieren un tratamiento diferencial? ¿Están siendo debidamente contemplados?. La DGDR y el MAG vienen realizando persistentes esfuerzos⁸² para atender las necesidades de las mujeres, adolescentes y niñas rurales. En articulación con otras instituciones, la cartera impulsa políticas públicas con el objetivo de que las mujeres, en particular las jóvenes, no emigren del campo. Se observa aún que acceden en menor medida a las decisiones en el predio ganadero, que mucho de su trabajo es invisible y que no se remunera. La DGDR ha trabajado en capacitaciones, encuentro y talleres, instauró dos iniciativas bajo el lema *Somos mujeres rurales*⁸³ e impulsó acuerdos con otras instituciones para que la demanda sea más visible, publicando campañas informativas. La participación de la mujer en proyectos productivos aumentó de 19,8 % en 2013 a 42,1 % en 2017. En el marco del PDPR este colectivo no ha recibido ningún tipo de tratamiento diferencial, observándose que (al igual que en los grupos de Jóvenes Rurales), enfrentan mayores dificultades para cumplimentar los requisitos para instrumentar los apoyos (en general poseen menores recursos para enfrentar los aportes de contraparte). Se sugiere analizar la aplicación de un nivel de subsidio diferencial (80% del costo de inversión).
- 8. ¿Cómo se han diseñado y monitoreado los indicadores de ejecución definidos en el Marco de resultados del Programa?. Durante el diseño del PDPR se formularon indicadores de resultado para evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Algunos de ellos no tienen especificados una clara metodología de formulación y establecimiento de medios de verificación accesibles. La DGDR considera vital la evaluación de los resultados e impactos, por lo que prevé aplicar en futuros programas un marco de trabajo más sintético y de mayor aplicabilidad.

A partir de los factores mencionados, existen elementos que podrían constituirse en pilares de una nueva intervención.

Agente Territorial de Desarrollo Rural. El mecanismo de Técnicos Acreditados ha sido un adecuado instrumento del PDPR, sin embargo su utilización presenta algunas limitaciones, entre ellas: a) los TA tienen una orientación a proponer soluciones predefinidas, más asociadas a estándares productivos, sin aplicar una visión integral del sistema productivo predio, b) el vínculo PF-TA queda definido en la formulación del Plan de Gestión, sin margen de reemplazo si dicha relación no funciona de forma

⁸² <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/16-03-2018/en-4-anos-la>

⁸³ El primer llamado sobre mujeres rurales en 2015 se presentaron 29 proyectos por parte de 200 mujeres y en el segundo, en 2017-2018, 94 proyectos para 600 mujeres.

óptima, c) no existe un claro incentivo a la Asistencia Técnica, ya que el PDPR remunera la formulación y cierre, siendo la AT opcional para el productor (y considerada como parte del costo del Plan de Gestión) y d) no permite aplicar una mirada multidisciplinaria (las capacidades del TA siempre son limitadas fuera de su campo de especialización).

Se abre la oportunidad de pasar a un modelo de intervención con las Organizaciones Rurales trabajando en un rol de Agentes Territoriales de Desarrollo Rural. ¿Qué implicaría ello?. El siguiente esquema plantea los principales aportes esperados de los ATDRs.

Figura 13. Agentes Territoriales de Desarrollo Rural



El esquema expresado⁸⁴ permitirá enfrentar los factores críticos expresados en la primera parte de este capítulo bajo un formato más estructurado:

- a) Contribución a la difusión de las acciones sobre una relación de confianza. Poner como eje de la relación a las OR permite fortalecer el vínculo organización-productor. Una de las carencias de las OR es la limitada capacidad de prestación de servicios a sus asociados. La figura de agente efectúa un aporte previsible, planificado y ordenado a los objetivos de fortalecimiento del sector, que son comunes a ambos actores. La presencia de una Institución como contraparte del productor agropecuario brinda mayor seguridad y certeza sobre el proceso en su conjunto, lo que permitiría establecer mayor confianza de parte del productor hacia la oferta de tecnología del PDPR (mejorando también el acceso a la información por vía de un canal preexistente) mitigando algunas de las restricciones a la adopción.
- b) Amplitud en la perspectiva de diseño de las intervenciones grupales (multidisciplinario). La presencia territorial de un equipo de trabajo, conformado por diversos especialistas, permitiría a las OR en su rol de Agentes optimizar el uso de los recursos, compartiendo perspectivas entre los distintos expertos y construyendo una solución a la cada problemática particular desde una perspectiva más integral. Este elemento facilitaría el proceso de revisión posterior y aprobación por los expertos en DGDR. Asimismo, ello otorga más opciones de gestión para un

⁸⁴ El nuevo modelo de intervención requerirá de la conformación de un Grupo Coordinador Nacional conformado por el MGAP, IPA, SUL, INIA, INALE, INAC, INC y liderado por la DGDR/MGAP. Ver mayor detalle en Anexo E. Manual de Intervenciones.

seguimiento de la ejecución más eficiente. El control de la ejecución de los Planes permite desde la perspectiva del Agente establecer un proceso más profesional, ligado estrictamente a metas y objetivos verificables técnicamente. Disponer de un plantel de especialistas posibilitaría efectuar este seguimiento con esquemas de controles cruzados, revisión de pares u otras medidas de estricto control. Este proceso podría facilitar las auditorías de revisión que efectúa la DGDR

- c) Mejoramiento del proceso de Asistencia Técnica. La conformación de equipos de apoyo técnico de carácter multidisciplinario permitiría brindar una perspectiva de mayor integralidad sobre los sistemas productivos a mejorar. La coordinación de organizaciones rurales presentes en el territorio, con capacidades de gerenciamiento y experiencia en la prestación de servicios al productor representa un salto de calidad en la provisión de la AT. Este aspecto tendría un efecto directo sobre los objetivos de desarrollo perseguidos (Productividad e ingresos).
- d) Consolidación de la perspectiva asociativa por vía de OR consolidadas. Como fue mencionado, el objetivo de mejorar los niveles de asociatividad es una de las metas de desarrollo. El rol de Agente de las OR existentes constituiría un facilitador del proceso asociativo, siendo que el vínculo entre socios tiene un canal natural de comunicación en la propia organización.

El proceso se desarrollaría en dos etapas: 1. Convocatoria a Organizaciones Rurales para la sensibilización en territorio, difusión de la estrategia de intervención y fortalecimiento de sus capacidades, las que se habilitarán como Agentes Territoriales de Desarrollo Rural y 2. Convocatoria a beneficiarios para la implementación de inversiones, adopción de tecnología y mejoras en las prácticas productivas. En ambas convocatorias será fundamental la participación en la difusión de las Mesas de Desarrollo Rural.

En los llamados realizados en 2016 de *Cadenas de valor y Producción ovina* y Adopción tecnologías en ganadería, comenzó a utilizarse la figura de Organizaciones Patrocinante, lo que se considera un mecanismo de transición hacia en esquema de ATDR. Su esquema operativo se resume en el recuadro.

Organizaciones Patrocinantes

Conforme a los Llamados podían ser patrocinantes aquellas organizaciones rurales de primer grado que participaran activamente de la implementación de las actividades planificadas. Para ser elegibles debían ser personas jurídicas, con objetivos societarios de desarrollo y/o el fomento rural, la asociatividad y el vínculo con el medio rural. Las mismas podían acceder a un apoyo económico para financiar parcialmente los costos incrementales derivados de la asistencia técnica, capacitaciones e inversiones comprendidas en las propuestas. Los apoyos no reembolsables asignados a las organizaciones patrocinantes consistieron en una contribución económica de hasta un 80% de los costos elegibles, siendo contraparte de la organización el monto restante. El máximo de apoyo económico por organización patrocinante fue de US\$ 20.000, en función de las características de los proyectos, y el rol y actividades a cumplir por parte de la organización.

Cobertura de áreas geográficas sin Agentes Territoriales consolidados. El proceso requiere de una primera evaluación de las OR, para determinar si poseen atributos suficientes para constituirse en Agentes. En las zonas donde no existen organizaciones suficientemente consolidadas es necesario implementar una fase de transición durante la cual la Institucionalidad Pública cubra el rol de ATDR. Durante este período, deben ser atendidas las necesidades de fortalecimiento institucional de las organizaciones más débiles, de modo de construir capacidades a futuro⁸⁵.

⁸⁵ El riesgo que debe ser evitado es el de generar un doble estándar entre las entidades que adquiera una categoría fija y definida: OR con capacidades de constituirse en ATDR y OR sin esas capacidades. Naturalmente el Programa tendería a apoyarse en las primeras que podrían facilitar más eficientemente el proceso de ejecución. Si las OR sin capacidades o débiles fueran desatendidas, se generaría un círculo vicioso que acrecentaría sus falencias.

Instrumentos de seguimiento/ simplificación de indicadores. El proceso de seguimiento de los indicadores de resultados establecidos en la Matriz de Resultados del PDPR ha enfrentado dificultades. Algunos de los indicadores no incluían una descripción suficientemente precisa (Resultado 1.2 Adopción de tecnologías) o carecían de medios de verificación disponibles para su seguimiento (Resultado 1.3 Interconexión entre productores agropecuarios). Se recomienda en futuras operaciones la definición de un set de indicadores más específico, claramente medible, objetivamente realista en sus metas y con apropiada definición de las fechas de verificación de avances. Se sugiere planificar la verificación de los resultados proyectados de forma más alineada a la estimación de los efectos futuros de las tecnologías implementadas

Estrategia de evaluación de impacto. El Plan de Evaluación de Impacto de la operación no fue realizado conforme a su planteo original, fundamentalmente por la falta de realización de las encuestas de Línea de base. Como alternativa, se realizó un estudio apoyado en datos de panel (base de datos de DICOSE y otras fuentes complementarias) para determinar los efectos del Programa en los beneficiarios. Se recomienda en futuras operaciones planificar con máxima precisión la estrategia de evaluación, atendiendo tanto a las consideraciones metodológicas como a los aspectos presupuestarios que implican la realización de este estudio. La importancia de las Evaluaciones de Impacto no se vincula con los esquemas de rendición de cuentas, sino que está fuertemente ligada a los aprendizajes que puedan extraerse para futuras intervenciones. La utilización de algunas técnicas metodológicas (por ejemplo, Promoción Aleatoria), pero especialmente la realización de encuestas que establezcan una Línea de base más sólida podría brindar a la DGDR información útil para sus estrategias de desarrollo.

B. Hallazgos y recomendaciones

El Programa aplicó aprendizajes previos, utilizando mecanismos eficientes para facilitar su ejecución y perseguir resultados positivos y sostenibles. Del diálogo con el personal clave resultan un conjunto de aspectos destacados que se sintetizan en la tabla a continuación:

Hallazgos	Recomendaciones
Hallazgo # 1. La unificación de las políticas en la DGDR para potenciar sus objetivos responde a una lógica de continuidad e integralidad. El aporte del PDPR I a la creación de los equipos territoriales constituyó un hito, que permitió expandir los apoyos centrados en ganadería hacia objetivos más amplios con foco en los tecnológico y la inserción a cadenas.	Recomendación # 1. Sostener y fortalecer los objetivos estratégicos de desarrollo rural impulsados por vía de la DGDR.
Hallazgo # 2. La centralización de operaciones en la DGDR permite articular demandas productivas diversas, potenciando los efectos directos de distintos proyectos con fuentes de financiamiento complementarias.	Recomendación # 2. Sostener la programación integral de actividades y propuestas de intervenciones de desarrollo rural en los distintos programas coordinados por la DGDR para optimizar las respectivas sinergias y complementariedades. Mantener la coordinación en la planificación y ejecución de acciones con la UGP.
Hallazgo # 3. Las necesidades de las OR en materia de fortalecimiento institucional (alcance, extensión y profesionalización) fueron superiores a las que se estimaban al comienzo del PDPR. Asimismo, se percibe que no todas la OR están en condiciones de expresar sus necesidades conforme a los requisitos técnicos del Programa.	Recomendación # 3. Trabajar en que los sistemas de gestión de la información provean a los actores rurales de herramientas que permitan acceder a los diversos programas y proyectos. Ampliar las capacidades de los equipos con presencia territorial, de forma de articular con máxima eficiencia las acciones acordadas. Apoyar de forma diferencial a las organizaciones más débiles institucionalmente, de modo de corregir desequilibrios a largo plazo, de modo de consolidar equipos de técnicos privados con capacidades mínimas de ATER entre las OR.
Hallazgo # 4. El Llamado inicial a Planes de Fortalecimiento Institucional (2013) fue efectuado sin restricciones, con máxima amplitud de temas a plantear. Ello contribuyó a que las solicitudes recibidas, superiores a la capacidad presupuestaria de apoyo, tuvieran que ser renegociadas y reducidas.	Recomendación #4. Establecer con mayor precisión los ejes del apoyo en términos de fortalecimiento institucional, dado que las necesidades relevadas expresan montos significativos que podrían exceder los recursos presupuestados para una nueva operación. Este aspecto ya fue tomado en consideración por la DGDR en el segundo llamado de Fortalecimiento efectuado en 2016.
Hallazgo 5. En los proyectos de Fortalecimiento Institucional se verificó que las OR rurales muestran una alta heterogeneidad en capacidades de gerenciamiento y oferta de servicios.	Recomendación #5. Establecer un mecanismo de estricto seguimiento y apoyo por parte de la DGDR, acentuado cuanto más débiles son las OR (durante la ejecución del PDPR se estableció un ámbito o modelo de cogestión con las OR para la ejecución de los apoyos establecidos en el marco del Programa).
Hallazgo # 6 Los estudios sobre necesidades tecnológicas ⁸⁶ indican que los productores pequeños, además de tener restricciones en tamaño y potencial productivo (medidos por índice CONEAT) están más rezagados tecnológicamente. En ese marco, avanzar desde sistemas básicos hacia modelos más eficientes, requieren fundamentalmente incorporar tecnologías de proceso, con costos de inversión no significativos, más que la adquisición de bienes o activos de alto costo. Ello permite mantener bajos niveles de endeudamiento predial y protege en mayor medida a los	Recomendación # 6 Controlar la formulación de los Planes de Gestión en función del relevamiento integral que categorice la condición base del sistema tecnológico y su potencial de mejora. De esta forma se puede llegar a soluciones más ajustadas a las necesidades del predio en términos de transferencia de prácticas y conocimiento e incorporación de activos/bienes.

⁸⁶ INIA. Estudio de incorporación de tecnologías a sistemas productivos ganaderos. 2018.

Hallazgos	Recomendaciones
productores frente a eventuales crisis sectoriales.	
Hallazgo # 7 En materia de medición de resultados, se destaca que la incorporación de la tecnología puede ser técnicamente reconocidos y verificados por expertos al tiempo de la finalización de los proyectos. Por su parte, los resultados e impactos a nivel productivo en la finca requieren un tiempo adicional de maduración para poder ser observados.	Recomendación #7. Planificar la verificación de los resultados proyectados de forma más alineada a la estimación temporal de ocurrencia de los efectos futuros de las tecnologías implementadas en los predios.
Hallazgo # 8 La formulación requiere un análisis riguroso de las probabilidades de acceso al crédito por parte de los beneficiarios, las restricciones que los condicionan y las posibles soluciones a aplicar en grupos de productores con baja capitalización (limitaciones para la integración del aporte de contraparte).	Recomendación # 8. Planificar y explicitar en la etapa de diseño soluciones alternativas para superar eventuales limitaciones de acceso al financiamiento por parte de diversos segmentos de la población (oferta de financiamiento complementaria a los apoyos al productor). Considerar opciones de financiamiento complementario puede facilitar o incluso ampliar el alcance proyectado. Incentivar la coordinación de la DGDR de estos instrumentos de orientación específica sobre el segmento de productores familiares podría mejorar la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo perseguidos.
Hallazgo # 9. Los Técnicos Acreditados están fundamentalmente preparados para el enfoque técnico-predial, mostrando limitaciones para diversificar las soluciones propuestas (con una tendencia a repetir recetas aplicadas a un productor al resto de beneficiarios, sin considerar las particularidades de los distintos sistemas productivos).	Recomendación # 9. Plantear la ATER por medio de organizaciones rurales permitiría conformar equipos de trabajo de perfil multidisciplinario que incorporen otras capacidades y perspectivas. Asimismo, la gestión desde una organización que coordine a un grupo de técnicos permitirá acrecentar el conocimiento global, e impulsar intervenciones con mayor sustento técnico, con la alternativa de ofrecer una mirada de varios especialistas sobre los problemas enfrentados. La DGDR ha desarrollado este enfoque para futuras fases de financiamiento del Programa.
Hallazgo # 10 El número de beneficiarios del Programa representa aproximadamente un 20% de la población objetivo de productores familiares y medianos.	Recomendación # 10 Analizar la incorporación de mecanismos de incentivo de orientación específica a los segmentos no atendidos por el PDPR I (por ejemplo, aplicación de subsidios diferenciales para grupos específicos como mujeres y jóvenes).
Hallazgo # 11. Si bien se han ejecutado diversas acciones de difusión, algunos grupos de potenciales beneficiarios expresan que no alcanzaron un conocimiento apropiado de los instrumentos del Programa ⁸⁷ . El Programa no estaría siendo comunicado apropiadamente.	Recomendación # 11. Revisar los canales de difusión de las herramientas del Programa. El rol más activo que se prevé para las organizaciones rurales en el PDPR II constituirá un paso positivo en esta materia, teniendo en cuenta que existe un vínculo previo organización-productor que puede contribuir a la confiabilidad sobre la utilidad del instrumento.
Hallazgo # 12 La eficacia de los proyectos se encuentra altamente	Recomendación # 12. El fortalecimiento de las capacidades institucionales de las

⁸⁷ Fuente: Encuestas a productores no beneficiarios. DGDR. Junio 2018.

Hallazgos	Recomendaciones
relacionada con la organización institucional y la calidad técnica de los equipos de Asistencia técnica ⁸⁸ . El impacto sobre los resultados de la ejecución puede llegar a ser significativo, así como sobre los objetivos de desarrollo a largo plazo.	Organizaciones Rurales es un proceso de largo plazo que requiere acciones recurrentes y sostenidas.
	Recomendación # 13 Colaborar con las Organizaciones rurales para crear organizaciones más sólidas, con equipos profesionales sólidos técnicamente, incrementando la capacidad de gerenciamiento y de otorgamiento de servicios a los socios, de modo de extender y profundizar los vínculos.
Hallazgo # 13 Restricciones a nivel presupuestario nacional que reducen el financiamiento a DGDR ⁸⁹ pueden condicionar no solo la capacidad de ejecución sino también la de planificación.	Recomendación # 14 Sostener los canales institucionales apropiados para anticipar y minimizar los efectos de las restricciones presupuestarias.

⁸⁸ Las experiencias revisadas por el BID en Latinoamérica hacen hincapié en las capacidades de los agentes de asistencia técnica como una condición de éxito de los programas de apoyo a productores. BID. Evaluación comparativa de proyectos de apoyo a productores. 2002-2014. 2015.

⁸⁹ Durante 2015 y 2017 los fondos asignados al PDPR fueron 27% y 35%, respectivamente, inferiores a los presupuestos solicitados.

Anexo A Tecnologías utilizadas en los Apoyos a la Adopción.

Un estudio reciente sobre las tecnologías⁹⁰ se focalizó en el llamado Producción Familiar Integral y Sustentable (PFIS), que registró 1.951 productores participantes en 603 planes, en los que el rubro principal fue la ganadería (1.377 productores tienen este rubro en 409 planes). Se menciona que 1.059 productores tienen un rubro único (54%), 585 tienen 2 rubros (30%) y en 3 casos el sistema está compuesto por 6 rubros (0,2%). En este caso ganadería incluye los rubros vacuno y ovino, identificándose la lechería, aves y cerdos como rubros diferentes.

Trabajando en los planes que tienen rubro ganadería, a nivel de las medidas concretas que contiene cada plan (8.781 medidas), categorizadas de acuerdo con una variable ya incluida en el formulario que las agrupa en dos niveles: a) Cambio Técnico vs Recursos Naturales y b) dentro de cada uno de estos tipos, se categorizan por temas específicos. En el siguiente cuadro se resumen la cantidad de medidas para cada categoría.

Las medidas concretas que contiene cada plan (8.781 medidas), categorizadas de acuerdo con una variable incluida en el formulario de propuesta de planes que las agrupa en dos niveles: a) Cambio Técnico vs Recursos Naturales y b) dentro de cada uno de estos tipos, se categorizan por temas específicos. El siguiente cuadro expone su desagregación:

Categoría	Cantidad de medidas
CT Genética	550
CT Gestión	68
CT Mejora del Predio	1151
CT Mejora Procesos de Gestión, Formalización.	38
CT Mejora Procesos Productivos	1267
CT Nutrición	1026
CT Organización Asociativismo, Instituciones	24
CT Otros	138
CT Sanidad	252
Desconocido	14
RRNN Agua Abrevaderos	226
RRNN Agua Distribución	444
RRNN Agua Fuentes	487
RRNN Agua Manejo Efluentes	20
RRNN Agua Riego	15
RRNN Biodiversidad Campo Natural	1361
RRNN Biodiversidad Monte Nativo	57
RRNN Otros	803
RRNN Suelo Erosión	253
RRNN Suelo Rotaciones	564

⁹⁰ Tecnologías agropecuarias para productores familiares en el Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR). J.P. Terra. Febrero 2018

Esta categorización sirve de base para observar el énfasis de los planes, aunque se destaca que la diversidad a lo interno de cada categoría es significativa. En el caso de genética, por ejemplo, se observa que la mayor frecuencia de actividades se concentra en la compra de reproductores (toros o carneros). La frecuencia de actividades tales como control de gestación, sincronización de celos y otros manejos orientados a ajustar los resultados reproductivos es sensiblemente menor.

De acuerdo con el estudio citado, existe una visión compartida en lo referente a las principales tecnologías a las que recurren los productores para aumentar globalmente la producción:

- Fase de cría:
 - Mejoras en la oferta nutritiva
 - Incremento del área de pasturas mejorada (praderas plurianuales y verdeos)
 - Uso de suplementación
 - Diferimiento de forraje (henificación y ensilaje)
 - Mejoras en modalidad de pastoreo (pastoreo rotativo)
 - Asignación de alimentos en función de la categoría
 - Revisación de toros
 - Ajuste de la duración del entore
 - Diagnóstico de gestación para manejo por lotes
 - Uso de condición corporal de los animales
 - Técnicas de control del amamantamiento (destete precoz, destete temporario)
 - Mejoras genéticas
 - Mejoras en manejo sanitario
- Fase de recría:
 - Mejoras en la oferta nutritiva
 - Incremento del área de pasturas mejorada (praderas plurianuales y verdeos)
 - Uso de suplementación
 - Comederos de autoconsumo
 - Encierres estratégicos (primer invierno posterior al destete)
 - Mejoras genéticas
 - Mejoras en manejo sanitario
- Fase de engorde:
 - Mejoras en la oferta nutritiva
 - Incremento del área de pasturas mejorada (praderas plurianuales y verdeos)
 - Uso de suplementación
 - Engorde a corral
 - Tipos genéticos
 - Mejoras en manejo sanitario

Cría: La mejora en la productividad de la cría radica en mejorar el porcentaje de extracción en función de un stock dado. Para evaluar la productividad de un rodeo, suele utilizarse un cociente entre los terneros que alcanzaron la etapa de destete (cuando pueden ser separados de sus madres) y la cantidad de hembras servidas (inseminadas o por monta natural), denominado habitualmente “tasa de destete”. Para captar globalmente la eficiencia del rodeo de cría, se ha incorporado crecientemente el uso del Parámetro de Eficiencia Reproductiva (PER) que se calcula dividiendo los terneros y terneras destetadas sobre el número de hembras mayores a un año (potencialmente en edad reproductiva). Los indicadores mencionados resumen la eficiencia del stock en términos de “cabezas”, lo que habitualmente ya constituye en sistemas pastoriles una buena aproximación, pero alcanzado cierto nivel, es necesario considerar la relación entre los kgs extraídos y los kgs en stock.

El resultado está afectado por el nivel nutricional de los animales, por lo cual las mejoras en cantidad y calidad de alimento constituyen un aspecto principal a ajustar en el manejo tecnológico. Una primera opción es aumentar la oferta de forraje implantado pasturas artificiales (anuales o plurianuales).

Ajustada la eficiencia del stock, debe considerarse que los sistemas pueden tener eficiencias del uso de la tierra disímiles, en función de la carga animal de cada establecimiento, habitualmente medida en términos de Unidades Ganaderas⁹¹ por hectárea de pastoreo. Montossi, analizando la evolución tecnológica de la ganadería, compara tres alternativas de intensidad diferente en la cría: a) extensiva, b) mejorada y c) intensiva. En el cuadro siguiente se comparan algunos parámetros de las tres opciones:

Parámetro		Extensiva	Mejorada	Intensiva
Porcentaje de la superficie mejorada		0	17%	30%
Carga promedio		0,73	0,88	1,12
Porcentaje de destete (terneros destetados sobre hembras servidas)		64%	78%	85%
Edad al primer entore		55% a los 2 años 45% a los 3 años	2 años	50% a los 15 meses 50% a los dos años
Suplementación		No	No	Terneras de reposición: 1% del peso vivo de mayo a agosto (primer invierno)
Peso de las vacas a la venta (kg)	336 (para invernar)	453	471	
Producción de carne (kg/ha)	76	120	170	
Margen neto (U\$S/ha)	65	143	209	

Tecnologías apoyadas en el marco del PFIS

Tecnologías utilizadas en Ganadería. Dominantemente se concentran en Mejora de procesos productivos, Nutrición, Mejora del Predio y Genética.

Tipo de tecnología	Descripción	Categorización	Comentarios
CT Genética	Se analizan 424 registros, correspondientes a 328 productores. En la mayoría de los casos es compra de reproductores (263, 80%). En pocos casos se especifica raza u objetivo preciso	Dura De Insumos Variable Riesgo bajo Costo alto Impacto variable Complejidad baja Orden variable Ambiental bajo Innovación baja	Es una medida con baja sostenibilidad, dependiente de la disponibilidad de efectivo.

⁹¹ La Unidad Ganadera se adopta convencionalmente como una vaca de cría que desteta un ternero. Las necesidades de energía de este proceso se comparan con otras categorías y permiten establecer una relación con la cual comparar la demanda de alimento de un sistema con mayor precisión que al hacerlo por cabezas animales (el consumo de un ternero es diferente de un novillo en fase final de engorde).

Tipo de tecnología	Descripción	Categorización	Comentarios
CT Nutrición	Se analizan 897 registros. La mitad corresponde a implantación de pasturas (61% del monto financiado). 22% del monto corresponde a suplementos. El resto a implementos y equipos.		
CT Mejora en procesos productivos	Es una categoría muy abierta. Sobre 1.000 actividades, 25% corresponden a mejora en nutrición, 22% manejo reproductivo (la mitad destete precoz), 10% asistencia técnica, 20% infraestructura (incluyendo alambrados) y equipos	Diferencial. Se analiza en el texto	
CT Mejora del predio	El foco es infraestructura, pero se superpone algo con categorías anteriores. Bretes+alambrados son el 70% del monto. Con praderas, embarcaderos y montes de sombra se alcanza el 80%	Dura Infraestructura Diferencial Riesgo variable Costo alto Impacto variable Complejidad baja Orden variable Ambiental medio Innovación baja	En pocos casos

Anexo B Proyectos de Investigación Adaptativa

Promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas. Se firmó un acuerdo como mecanismo de articulación entre DGDR e INIA.

Desarrollo Tecnologías Apropriadas para PF.

A los fines de comprender mejor los procesos apoyados por esta política pública y los aspectos de abordaje involucrados, se establecen cuatro procesos predominantes que se desarrollaron incluso combinados dependiendo de las experiencias:

- 1) Evaluación de tecnologías ya existentes, referido a la valoración de información, conocimiento y resultados experimentales.
- 2) Adaptación de tecnologías ya existentes, referido al ajuste de tecnologías con el fin de que sean funcionales en un nuevo contexto.
- 3) Desarrollo de nuevas tecnologías, referido a introducción de nuevas ideas y su desarrollo (nivel país).
- 4) Tecnologías organizacionales, referido a un conjunto de conocimientos, métodos y procesos coordinados para la mejora de la producción a nivel de la organización de productores.

La importancia relativa de la adaptación y evaluación de tecnologías existentes hacen pensar lo extendido y compartido del marco tecnológico en el cual se mueven productores, investigadores y extensionistas.

La categoría evaluación de tecnologías existentes es una alternativa a la adaptación de tecnologías, ya que la finalidad de la evaluación es considerar su adaptación o no al contexto de aplicación por lo cual la principal “divisoria de aguas” en la categorización es el ajuste de las tecnologías existentes versus el desarrollo de nuevas tecnologías. En cualquier caso, del conjunto de procesos desarrollados se desprende la importancia de condiciones específicas locales que justifican el ajuste o innovación para que las tecnologías sean apropiadas y funcionales a la producción familiar.

Por otra parte, si bien los procesos tecnológicos suelen tener una motivación económica a través de una mejora en la calidad y niveles de producción, también son dinamizados por otras motivaciones. Los aspectos sociales vinculados a la tecnología son muy relevantes ya las familias productoras también apuntan a mejorar la calidad de trabajo, optimizar tiempos y/o acoplar manejos a su sistema que le permitan mejorar las condiciones de producción.

Catálogo proyectos primera edición:

<http://www.inia.uy/Documentos/Privados/Proyectos%20M%C3%A1s%20Tecnolog%C3%ADas%20para%20la%20Producci%C3%B3n%20Familiar/Mas%20tecnologias%20DIGITAL.pdf>

Catálogo proyectos Más Tecno segunda edición:

<http://www.inia.uy/Documentos/Privados/Proyectos%20M%C3%A1s%20Tecnolog%C3%ADas%20para%20la%20Producci%C3%B3n%20Familiar/Documentos/Catalogo%20mas%20tecnologias%20segunda%20edici%C3%B3n%20versi%C3%B3n%20web.pdf>

Características de los proyectos de la primera y segunda edición:

	Primera edición (2015-16)	Segunda edición (2017-18)
Proyectos	34	34
Organizaciones de productores familiares	43	36
Entidades de investigación	22	20
Productores integrando equipos	Más de 500	Más de 600
Fondos Más Tecnologías	U\$S 1:235.000	U\$S 1:038.386 1:910.000 pesos uruguayos
Contrapartes	U\$S 1:462.000	U\$S 1:224.527
Aportes INIA a la coordinación (honorarios y gastos operativos, monto aproximado)	U\$S 75000	U\$S 65000
Departamentos afectados	19	18
Orientación productiva	38% de los proyectos involucran la ganadería vacuna y ovina, 26% los sistemas intensivos de producción vegetal (horticultura y fruticultura), 11% los sistemas intensivos de producción (suinos, caprinos y apicultura), 6% la lechería, 6% los sistemas agroforestales, 6% la pesca artesanal y el resto temáticas transversales.	35% de los proyectos involucran los sistemas intensivos de producción vegetal (horticultura, fruticultura, floricultura, semillas, hierbas aromáticas y medicinales), 30% la ganadería vacuna y ovina, 20% la lechería, 10% los sistemas intensivos de producción animal (suinos, caprinos, avicultura y apicultura) y 5% los sistemas agroforestales.
Productores beneficiados directamente	Más de 1500	Más de 2000
Productores beneficiados indirectamente	Más de 9000	Más de 11000

Nota: tipo de tecnologías en la primera edición

Evaluación Mas tecnologías 1º Llamado. En este llamado se han aprobado 34 iniciativas grupales, que involucran 497 beneficiarios directos, 87 técnicos de organizaciones y 171 Investigadores y o técnicos de las entidades de investigación. Intervino en 14 rubros identificados por la DGDR: i) ganadería y campo natural, ii) ganadería/lechería, iii) lechería, iv) ganadería ovina, v) sistemas agroforestales, vi) pesca, vii) caprinos, viii) porcino cultura, ix) apicultura, x) horti-fruticultura, xi) producción de semillas, xii) producción de granos, xiii) viticultura, xiv) riego.

Anexo C Reglamento Operativo del Programa

Definiciones generales:

Técnico Acreditado – Se trata de técnicos vinculados a la ejecución del Componente I (Apoyos Productivos) del Programa. Serán seleccionados a través de convocatorias abiertas por parte del Programa, deberán estar vinculados a sus regiones de actuación, y serán capacitados de acuerdo con un plan de acreditación, en temáticas referidos a asociativismo, producción familiar, esquemas productivos que tiendan a mejorar la escala de los productores familiares, entre otros temas definidos por la DGDR. Serán responsables de formular y presentar los Planes de Gestión a ser presentados al Programa a través de los equipos territoriales del MGAP.

Plan de Gestión – Es el conjunto de actividades, inversiones y demás apoyos, que deberán ser presentados al Programa por parte de los grupos de potenciales beneficiarios a efectos de recibir los beneficios previstos en el presente Reglamento Operativo, y que se describirán más adelante.

Registro de Productores Familiares – Registro del MGAP implementado por la DGDR (a partir de resoluciones de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar – REAF - del MERCOSUR) y que incluye a todos aquellos productores familiares que voluntariamente han solicitado ser incorporados, y que reúnen simultáneamente los siguientes requisitos: i) explotan predios de hasta 500 hectáreas CONEAT 100 en cualquier forma de tenencia; ii) contratan hasta 2 asalariados permanentes o su equivalente en jornadas (500 jornadas anuales); iii) residen en el predio o en localidades a no más de 50 km de distancia del mismo; y iv) sus ingresos provienen principalmente del predio o cumplen su jornada laboral en el mismo. Esta definición será la que se tendrá en cuenta a la hora de definir los potenciales beneficiarios del Programa. Esta definición es independiente del rubro o los rubros productivos que se desarrollen en el predio. Definición en Resolución del MGAP 527/08.

Productores medianos – Son considerados productores medianos, según anuario publicado por OPYPA (2005), MGAP, por Tomasino y Bruno, aquellos que no cumplen con alguna de las condiciones establecidas para el productor familiar, y se encuentran dentro de los siguientes parámetros, definidos según el sistema productivo del predio:

1. Mano de obra: relación MO familiar/MO contratada: entre 1 y 0.33

Límite según el principal rubro:

2. Ganadería: vacunos de carne y ovinos: hasta 1.250 Has (Índice CONEAT 100) ó hasta 1.000 UG

3. Lechería: hasta 400 Has ó hasta 300 vaca masa

4. Agricultura extensiva, cereales y oleaginosos: hasta 400 Has

5. Producción de cerdos: hasta 300 animales totales; de cría: hasta 50 madres; de engorde: hasta 100 animales.

6. Avícolas, hasta 15.000 ponedoras y/o totales hasta 30.000 animales

7. Cítricos hasta 50 Has

8. Frutales de hoja caduca hasta 20 Has

9. Vid hasta 20 Has

10. Hortícolas: superficie hortícola total hasta 30 Has; superficie hortícola regada a campo: hasta 12 Has; superficie protegida hasta 1.2 Has

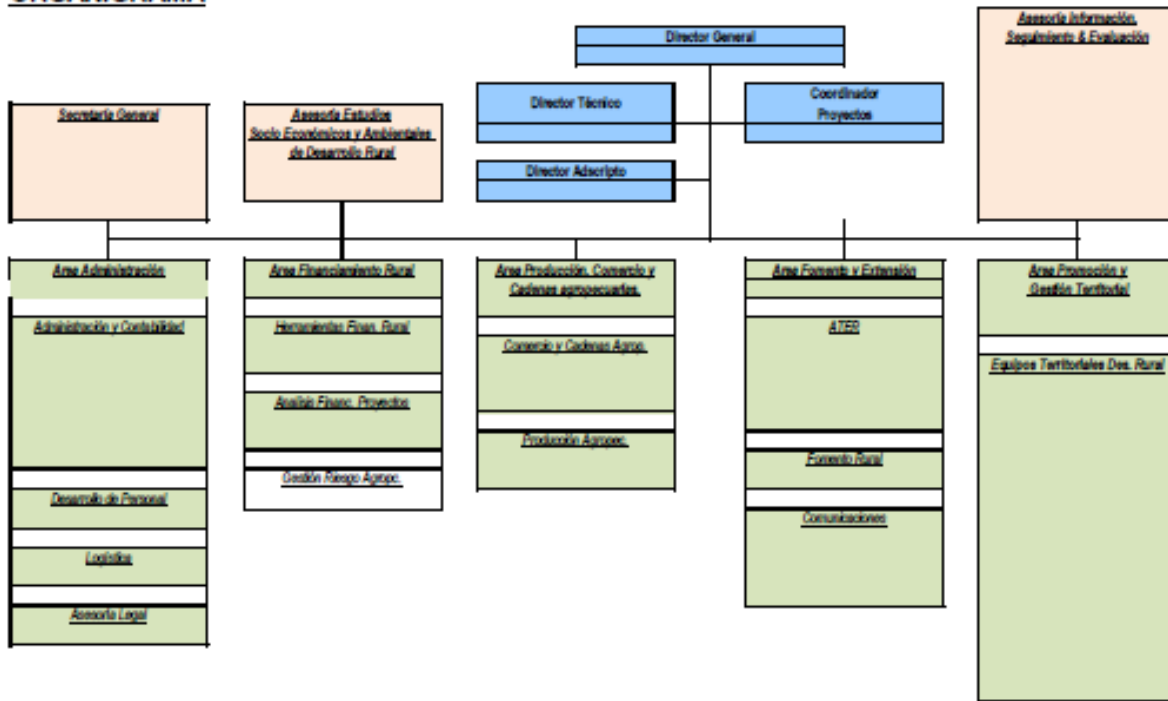
Conceptos Generales. Se ha reconocido la necesidad de contemplar en forma armónica los aspectos productivos como los de organización, promoviendo una visión sistémica de los estratos de beneficiarios en los territorios.

En tal sentido se ha previsto la promoción de instrumentos no solo productivos (“tecnologías duras”), sino también y en forma complementaria, de aquellos que tengan relación con la capacidad de gestión de los beneficiarios, con foco en economía de escala, complementariedad productiva, asociativismo, etc. (“tecnologías blandas”).

Se ha reconocido la necesidad de fortalecer los espacios de articulación de la institucionalidad agropecuaria y las organizaciones de base.

Se contempla en el diseño del Programa, el fortalecimiento de la Dirección General de Desarrollo Rural, responsable del diseño y ejecución de las políticas, programas y proyectos del MGAP en esa temática.

ORGANIGRAMA



Estructura operativa DGDR:

Para la ejecución del Programa:

- ☐ Coordinador para todos los proyectos de endeudamiento (financiado por la DGDR por otra fuente)

(i) En el Área de Administración del Programa:

- ☐ 1 secretaria administrativa
- ☐ 1 asesor legal
- ☐ 1 asesor en informática
- ☐ 1 contador
- ☐ 1 asistente contable

(ii) Componente 1: Apoyos Productivos

- ☐ 1 asesor técnico en Asistencia Técnica y Extensión Rural
- ☐ 1 asesor técnico en Comercio y Cadenas Agropecuarias
- ☐ 1 asesor técnico en Producción Agropecuaria
- ☐ 1 asesor técnico analista socio económico
- ☐ 1 asesor técnico analista socio ambiental

(iii) Subcomponente 1.2 Promoción y Desarrollo de Tecnologías Adaptativas

- ☐ 1 asesor técnico en promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas y

(iv) Componente 2: Fortalecimiento Institucional

- ☐ 6 asesores técnicos en promoción y gestión territorial
- ☐ 2 asesores técnicos en seguimiento y evaluación
- ☐ 1 técnico en Comunicación y Difusión

Estos recursos humanos se insertarán en la estructura de la DGDR.

Sub-componente de apoyo a la transferencia de tecnologías. se prevé que los apoyos productivos se implementarán a través de planes de gestión grupales destinados a mejorar la productividad de los beneficiarios.

Los apoyos económicos no reembolsables del Programa cubrirán parcialmente los costos de: i) asistencia técnica para la adopción de tecnologías, ii) costos de implantación directa de las tecnologías y iii) materiales e insumos que conforman la aplicación de las tecnologías.

Las mismas estarán orientadas a resolver problemas de sistemas productivos, de gestión y de organización, por lo cual se prevé definir menús de tecnologías lo suficientemente amplios para permitir a los beneficiarios elegibles, con el apoyo técnico del Programa, seleccionar las tecnologías que mejor se adapten a las condiciones socioeconómicas, productivas y agroecológicas de los beneficiarios y territorios. Se prevé que el menú de tecnologías pueda ser ajustado durante la ejecución.

La operatividad de los *Planes de gestión* se basará entre otros, en los siguientes principios: i) intervenciones grupales y/o asociativas; ii) intervenciones que respondan a la demanda de los productores; iii) propuestas viables desde el punto de vista técnico, ambiental y socioeconómico; y iv) una implementación en base a metas verificables y medibles en el tiempo.

Sub componente 1.1 Apoyo a la transferencia de tecnologías.

Beneficiarios. Como criterio general de elegibilidad, serán beneficiarios potenciales todos aquellos productores cuyas explotaciones no excedan las 1.250 Has CONEAT 100, sujeto a las demás condiciones que se establecerán para la elegibilidad de los planes de gestión.

Serán contemplados asimismo en los apoyos del Programa, los diversos sistemas productivos, incluyendo todos los rubros.

En el marco del Programa, ningún productor podrá recibir apoyos por encima de U\$S 8.000.-. Este monto de subsidio no podrá representar más del 50% de los costos incrementales del presupuesto del Plan de Gestión.

Se acordó que el MGAP definiera un tope de apoyo económico (en forma acumulada), para evitar la duplicidad de acciones y promover la complementariedad entre operaciones. Esto es asegurado por el sistema de S&E del MGAP a fin de no superar el monto de subsidio determinado, independientemente de la fuente de apoyo.

Las tecnologías por promover.

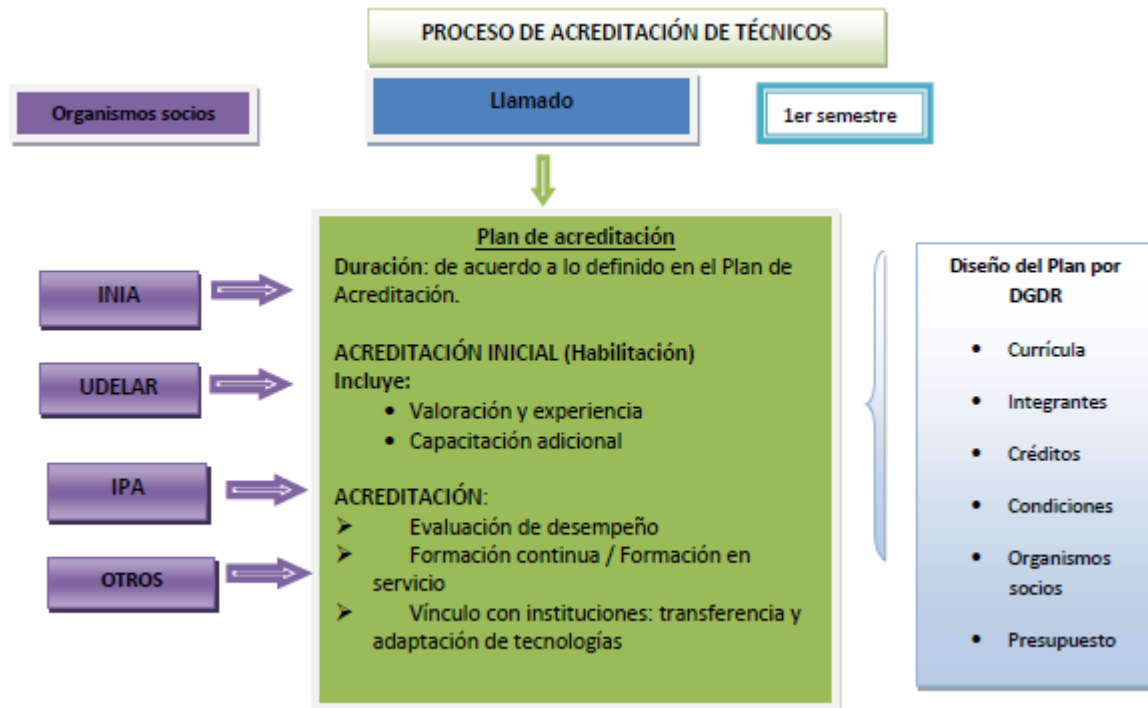
Se definen con un sentido amplio, y su aplicación debe realizarse en forma armónica, complementaria, y deberá considerar al sistema productivo, perfil de los beneficiarios y el territorio.

Convocatoria a beneficiarios con el apoyo de técnicos debidamente acreditados por el Programa.

En cuanto a las tecnologías propiamente productivas, el Programa realiza una identificación previa a cada llamado, de aquellas que se consideran elegibles en el marco del llamado, agrupándolas en grandes áreas temáticas.

Acreditación de técnicos. La segunda etapa contará con formación en servicio y un proceso de evaluación continua de desempeño, incluyendo el vínculo con beneficiarios tanto individuales como colectivos.

Dentro de los 6 meses a partir de la firma de Contrato de Préstamo, el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, aprobó el Plan de Acreditación, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.



Honorarios de los técnicos acreditados. Se reconocen honorarios a los técnicos privados acreditados por la tarea de preparación de los Planes de Gestión y presentación de los informes de seguimiento respectivos. Estos honorarios son pagados por la DGDR, con recursos del Programa y no exceden los U\$S 150.- más impuestos por productor, con un máximo de plan grupal aprobado de U\$S 3.000. más impuestos.

Elegibilidad y calificación de los Planes de Gestión

Los criterios de elegibilidad de los Planes de gestión son: i) presentación exclusivamente en grupos con al menos 5 integrantes; ii) productor inscripto en el Registro de Productores Familiares cuando corresponde, y cumplir con la Resolución Ministerial 527/08; iii) se admite hasta un 30% de integrantes del grupo a productores medianos, de acuerdo con la definición de OPYPA del MGAP; y iv) contar con aval de la Mesa de Desarrollo Rural perteneciente al territorio del grupo. Este aval refiere a los antecedentes de los potenciales beneficiarios proponentes y en caso de existir plan de desarrollo estratégico de la zona, la consistencia con el mismo.

La pertinencia analiza la propuesta técnica en función de las tecnologías elegibles por el Programa. Este criterio es excluyente.

La evaluación de **calidad técnica**, permitirá ranquear los planes presentados en cada llamado, y tendrá en cuenta: i) el análisis de la propuesta técnica (su adecuación a los objetivos planteados en el plan); ii) evaluación de los costos propuestos; iii) modelo de gestión, considerando en este criterio las responsabilidades asignadas a cada uno de los integrantes del plan de gestión, el que, cuando corresponda al uso de bienes o infraestructura común, estará reflejado en el manual de uso y mantenimiento de los mismos; iv) beneficios y costos del plan; y v) análisis de aspectos ambientales.

Orientación de tecnologías y territorios.

- I. A partir del inicio de actividades del Programa, se realiza por parte de la DGDR un proceso de identificación de territorios que orientarán los llamados, y la identificación de tecnologías elegibles.
- II. Simultáneamente se desarrolla por parte de la DGDR, y con el apoyo de los equipos técnicos territoriales y las MDR, un proceso de difusión de la propuesta del Programa, y de inducción con el objetivo de promover e incentivar a los productores a conformar grupos con el apoyo de técnicos acreditados, para presentar propuestas al Programa en el marco de los llamados.
- III. Se realizan llamados en el marco de los territorios definidos, estableciéndose en forma clara los criterios de elegibilidad y evaluación de propuestas y las tecnologías que han sido previamente seleccionadas para ser elegibles por el Programa.

Gastos elegibles.

- I. Costos directos de implementación de las tecnologías.
- II. Asistencia técnica necesaria para la adopción de las tecnologías.
- III. Materiales e insumos que conforman la aplicación de las tecnologías.

Forma de pago.

Se admitirán hasta dos pagos contra el cumplimiento de actividades previstas para la implementación de tecnología (El primer pago podrá ser entregado como anticipo).

Sub componente 1.2 Promoción y desarrollo de tecnologías adaptativas.

Procurará dinamizar el proceso de demanda por nuevas tecnologías o ajuste de las existentes, contemplando procesos de investigación y experimentación adaptativa realizada en predios de productores. De esta forma se procurará facilitar el proceso de demanda de estas nuevas tecnologías, y su traslado a las instituciones generadoras de tecnología (ej.: INIA, UDELAR, Instituto Plan Agropecuario, SUL, empresas privadas, entre otras), las que darán los lineamientos sobre el diseño y supervisión de los procesos. Requerirá de la celebración de alianzas institucionales.

Esta actividad de *generación – adaptación – validación tecnológica*, se entiende que podrán contemplarse apoyos para aspectos diversos, tales como los vinculados a los tecnológicos ya mencionados, pero también a temas vinculados a incorporación a cadenas de comercialización, exploración de mercados y demanda por nuevos productos.

Objetivos de este subcomponente son: i) ampliar la disponibilidad de tecnologías aptas para el productor agropecuario familiar, ii) realizar seguimiento de los senderos de adopción para identificar barreras, iii) promover la difusión de información técnica y organizativa conducente a la eliminación de las barreras identificadas, sean técnicas o de índole general (demostración de tecnologías en campo, talleres técnicos, encuentros).

Seguimiento de los senderos de adopción de las tecnologías para identificar barreras. Una vez el primer llamado del Programa haya sido resuelto, se seleccionará tres planes de gestión para realizar un seguimiento de todos los aspectos de su ejecución. En tres años sucesivos se elegirán otros tres/año.

Proceso de aprobación proyectos investigación y experimentación adaptativa/predios de productores.

Identificación de los temas. A partir de ejecución de los primeros planes de gestión, se identificarán, ya sea por dificultades en la adopción de las tecnologías propuestas, o por problemas tecnológicos. La DGDR podrá en base a su experiencia, proponer temas a ser investigados por este mecanismo.

Podrán ser considerados para la ejecución de proyectos, aspectos de investigación socio económica.

Evaluación por pares del proyecto. Una vez realizado el diseño del proyecto de investigación adaptativa, se procederá a realizar una evaluación por pares.

Una vez acordados los aspectos relacionados con el diseño y ejecución de los proyectos, y con una evaluación favorable, se suscribirá un acuerdo tripartito entre el grupo de productores, la DGDR y la institución especializada. Los proyectos tendrán un plazo de ejecución de hasta 24 meses

Gastos elegibles. Se reconocerán como gastos elegibles para los proyectos de investigación y experimentación adaptativa los siguientes: i) costos operativos; ii) materiales e insumos; y iii) otros bienes y servicios necesarios. Está prevista la realización de aproximadamente 30 proyectos por un costo unitario de hasta U\$S 40.000, con cargo al Programa.

Componente II – Fortalecimiento Institucional.

El objetivo general del componente es contribuir a fortalecer la capacidad institucional de la DGDR y organizaciones vinculadas para facilitar la instrumentación de la política de Desarrollo Rural Territorial (DRT) en el país. El fortalecimiento abarca la capacidad de articular y coordinar los mecanismos institucionales rurales desarrollando metodologías de gestión para identificar, priorizar y financiar las demandas de la población rural.

Se financiará: i) la elaboración de un plan de capacitación para la gestión de la intervención territorial para la DGDR y las instituciones y organizaciones rurales uruguayas (CADs, MDRs, y asociaciones de productores, entre otras); (ii) la formulación de planes estratégicos de desarrollo de los territorios; (iii) información y difusión, a través del establecimiento de un portal web que permita a las Mesas de Desarrollo Rural intercambiar información, talleres de intercambio de experiencias de los involucrados en la gestión territorial a nivel regional, nacional e internacional, y jornadas de difusión; (iv) la formulación de planes de fortalecimiento institucional para organizaciones rurales; y (v) la implantación del sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto.

Plan de capacitación. Incluye: a) Consultorías de firmas, b) Consultorías individuales especializadas, c) Jornadas técnicas, d) Intercambios y e) Pasantías.

Planes de fortalecimiento institucional de organizaciones de base.

La DGDR realizará llamados abiertos a nivel nacional para la presentación de propuesta de planes de fortalecimiento. No obstante a lo largo de la ejecución podrán haber llamados regionales o sectoriales.

Para cada uno de los llamados se establecerán los criterios de selección, de los que surgirá un orden de prioridad de acuerdo con dichos criterios.

Celebración de convenios de fortalecimiento, los que incluirán: i) objetivos; ii) metas; iii) cronograma de actividades; iv) monto; v) desembolso por cumplimiento de metas; vi) contraparte de las organizaciones, las que en general consistirán en las gestiones que deberán desarrollar, apoyo logístico, infraestructura, etc.; vii) rubros a financiar con recursos de los convenios: asistencia técnica y costos operativos derivados; equipamiento.

Aspectos ambientales. Promueve la adopción de tecnologías que han sido seleccionadas, entre otros criterios, por sus impactos ambientales positivos o neutros, por su adecuación a las condiciones agroecológicas y sociales de los beneficiarios/as. Asimismo, el Programa tendrá un alto impacto social positivo, mejorando los ingresos de los beneficiarios del Programa.

Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS). Dicho análisis incluyó: i) evaluación de los potenciales impactos o riesgos ambientales y sociales; ii) análisis del marco legal e institucional y las directrices del Banco sobre impactos ambientales y sociales; iii) elaboración de las acciones requeridas durante la ejecución para evitar, minimizar y/o mitigar los impactos identificados; y iv) preparación del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), incluyendo un mecanismo de seguimiento con indicadores de los impactos.

Anexo D Manual de Intervenciones.

Documento: Manual de Intervenciones para el Desarrollo de Organizaciones Rurales, Productores Familiares, Pequeño/a y Mediano/a, pescadores artesanales y trabajadores rurales.

Objeto del manual: establecer las condiciones que regirán las intervenciones que efectúe la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en el marco de los Programas y Proyectos con fuentes de financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Global Environment Facility (GEF). Se complementará con las Bases que se definan en cada convocatoria para la presentación de propuestas.

Marco general: Premisas de las intervenciones:

- Apoyar a un número significativo de productores familiares, pequeños y medianos.
- Brindar apoyo a productores a los que el MGAP no ha atendido en proyectos anteriores.
- Promover herramientas diferenciales para determinados colectivos (ej.: mujeres y jóvenes).
- Abordar la intensificación de la producción como base del desarrollo de las unidades de producción, asegurando la sostenibilidad económica, social y ambiental.
- Promover el asociativismo y la participación de la población objetivo, como mecanismos para aumentar la sostenibilidad de las intervenciones.

En lo que refiere a la inserción en las cadenas de valor, la búsqueda es un mayor encadenamiento entre productores y otros eslabones.

Siendo la asistencia técnica es un aspecto clave se establecen nuevos mecanismos de dicha asistencia, buscando mejorar su calidad y darle mayor continuidad en el tiempo. Se seleccionará a través de convocatorias públicas a Organizaciones Rurales del ámbito privado, con el fin de que éstas actúen como Agentes Territoriales de Desarrollo Rural (canalizarán Asesoramiento Técnico y Extensión Rural de acuerdo con los lineamientos definidos por la DGDR y en acción articulada con la Institucionalidad Pública Agropecuaria).

Para aquellas zonas donde no se cuente con OR habilitadas como Agentes Territoriales, la DGDR promoverá mecanismos alternativos a través de la institucionalidad pública.

Modelo de intervención: El nuevo modelo de intervención partirá de la conformación de un Grupo Coordinador Nacional conformado por el MGAP, IPA, SUL, INIA, INALE, INAC, INC y liderado por la DGDR/MGAP.

Se utilizarán tres modelos diferenciados que se podrán ejecutar en paralelo y/o complementario:

- A. El primer modelo contempla intervenciones prediales, grupales y organizacionales ejecutadas por los beneficiarios y asistidos por un Agente Territorial de Desarrollo Rural.
- B. El segundo modelo contempla intervenciones prediales, grupales y organizacionales asistidos por equipos técnicos multidisciplinarios vinculados a instituciones públicas agropecuarias no estatales.
- C. El tercer modelo prevé el financiamiento de Estrategias Asociativas presentadas y ejecutadas por un grupo de productores o una Institución en nombre de los productores beneficiarios que serán asociados de dicha Institución, como ser las EAAP

- A. Intervenciones a través de Agentes Territoriales de Desarrollo Rural

Se conformará un Espacio de articulación territorial que apoyará la ejecución de los proyectos tanto a nivel de las OR como a nivel de los predios individuales en coordinación constante con los equipos territoriales del MGAP. El modelo de intervención se desarrollará en dos etapas:

1. Convocatoria a Organizaciones Rurales para la sensibilización en territorio, difusión de la estrategia de intervención y fortalecimiento de sus capacidades, las que se habilitarán como Agentes Territoriales de Desarrollo Rural.

2. Convocatoria a beneficiarios para la implementación de inversiones, adopción de tecnología y mejoras en las prácticas productivas.

Ambas convocatorias serán difundidas por las Mesas de Desarrollo Rural y sus integrantes, y se utilizarán todos los mecanismos de difusión que se establezcan para llegar a los beneficiarios establecidos como meta. Una vez conformado el ATDR, se establecerá un mecanismo de trabajo cogestionado entre la DGDR y la organización, mediante instancias formales de seguimiento (Comité de Seguimiento y Gestión).

Una vez determinados los/as productores con proyectos prediales y/o grupales aprobados, se celebrarán contratos con éstos.

Los contratos diseñados tendrán cláusulas generales, haciendo referencia a las condiciones particulares establecidas en el Manual de Intervenciones y las Bases correspondientes, que estarán disponibles en la Web del MGAP.

1. Convocatoria a Organizaciones Rurales para la sensibilización en territorio, difusión de la estrategia de intervención y fortalecimiento de capacidades (se habilitarán como ATDR).

La DGDR realizará un llamado a OR que deberán realizar una propuesta de trabajo donde conformen un equipo técnico multidisciplinario, presentar un plan de sensibilización y capacitación a productores, así como también el desarrollo de capacidades en la propia organización, con el fin de preparar al público objetivo para la futura intervención del MGAP.

La evaluación que se realizará de las OR postulantes consistirá en el estudio de las propuestas presentadas, los antecedentes, el grado de desarrollo y capacidad de gestión y la conformación del equipo de técnicos de esta. Los criterios de evaluación correspondientes a cada convocatoria serán publicados juntamente con las bases de esta. De esta evaluación resultará una lista de OR habilitadas a operar como Agentes Territoriales de Desarrollo Rural, la cual será publicada en la Web del MGAP y estará disponible para el público objetivo.

Se establecerá un contrato con la organización habilitada como ATDR para financiar las actividades que desarrollará para llevar adelante el plan propuesto. El monto máximo que se financiará por convocatoria a organizaciones será de hasta US\$ 50.000.

Las OR que no cumplan con las condiciones requeridas para ser habilitadas como ATDR, podrán ser beneficiarias de otro tipo de intervenciones de la DGDR, más adecuadas a su condición actual.

A efectos del seguimiento del proyecto, se constituirá un “Comité de Seguimiento y Gestión del Proyecto” como ámbito base para la cogestión, integrado por representantes de la DGDR/MGAP y por las organizaciones beneficiarias.

2. Convocatoria a productores para la implementación de inversiones, adopción de tecnología y mejoras en las prácticas productivas.

Se realizarán convocatorias a beneficiarios, orientadas a financiar intervenciones prediales y/o grupales tendientes a mejorar las prácticas, la sustentabilidad de los sistemas productivos y fomentar su inserción en las cadenas de valor. Esto se realizará a través de la adopción de tecnología, la ejecución de inversiones estratégicas, la utilización de otras herramientas que contribuyan a mitigar los efectos adversos vinculados al cambio y la variabilidad climática y el acceso a capacitaciones. Con esto se promoverá la adopción de medidas de manejo de los recursos naturales que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico, generando una mayor capacidad de adaptación a fenómenos climáticos extremos en productores familiares, pequeños y medianos.

Con el fin de hacer efectiva estas acciones, se asegurará el acceso a la Asistencia Técnica a través de los Agentes Territoriales de Desarrollo Rural tanto en la elaboración de las propuestas de proyectos como en el seguimiento de estos.

En todos los casos, la DGDR tomará en cuenta los antecedentes de cumplimiento de los potenciales beneficiarios/as con el MGAP. Asimismo, no serán elegibles aquellos beneficiarios/as que propongan las mismas actividades que han sido o están siendo financiadas por Programas y Proyectos en el marco del MGAP.

Proyectos prediales y/o grupales. Tendrán un plazo máximo de ejecución de hasta 24 meses y deberán contener los siguientes componentes: Asistencia Técnica, Capacitación e inversiones prediales y/o asociativas, definiendo en cada convocatoria la obligatoriedad de estos.

En el caso de las inversiones prediales y asociativas grupales, el apoyo tendrá un máximo de US\$ 16.000 por productor, obedeciendo al objetivo de cada proyecto y haciendo énfasis en el retorno de las inversiones y la afectación al medio ambiente. El productor deberá presentar una contraparte (del 20% hasta el 50%) dependiendo el tipo de inversión y de las características del productor. Todas las intervenciones deberán contar con el aval social de las Mesas de Desarrollo Rural.

Los beneficiarios/as de las Intervenciones obtendrán *adicionalmente el financiamiento de la Asistencia Técnica*, la cual será brindada por los Agentes Territoriales de Desarrollo Rural para la correcta ejecución de los proyectos prediales elaborados, cubriendo esta asistencia la formulación, seguimiento y elaboración de informes de ejecución requeridos.

B. Intervenciones a través de Institutos Públicos No Estatales (IPNE)

Contempla intervenciones prediales, grupales y organizacionales, asistidos por equipos técnicos multidisciplinarios, registrados y habilitados por la DGDR, que trabajarán en el marco de acuerdos suscriptos entre DGDR e instituciones públicas agropecuarias no estatales.

Este modelo se utilizará para lograr los siguientes objetivos:

1. difusión y sensibilización con objeto de ampliar cobertura e impacto a nivel nacional
2. apoyar el trabajo de las OR el acompañamiento y fortalecimiento de sus capacidades
3. llegar a los beneficiarios en las zonas no atendidas por el modelo anterior, y/o en zonas o rubros que la DGDR entienda pertinente cubrir con este modelo alternativo de intervención.

DGDR realizará un llamado a expresiones de interés a la institucionalidad pública agropecuaria, en particular con los institutos públicos de derecho privado (IPA, SUL, INIA, INALE, INAC, etc.) con el fin de que estas presenten sus propuestas de trabajo.

C. Estrategias Asociativas de Agua para la Producción.

Serán cofinanciados proyectos presentados por una Institución en nombre de un grupo de productores (asociados) que propongan anteproyectos de riego multi-prediales; de uso asociativo del agua con destino productivo; o ubicados en campos de uso asociativo (por ej. campos de cría).

Salvaguardias ambientales y sociales. En todos los casos, para la ejecución de las actividades financiadas, se requerirá el cumplimiento de las siguientes políticas:

- Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) y Política Operativa Pueblos Indígenas (OP-765) del Banco Interamericano de Desarrollo:
<https://www.iadb.org/es/mici/politicas-operativas%2C20447.html>
- Manual Ambiental y Social y Marco de Políticas de Reasentamiento:
<http://www.mgap.gub.uy/institucional/dacc>

Convocatorias: La descripción de cada una de las etapas estará detallada en el “Manual de procedimientos de las convocatorias públicas para entregar subsidios de la DGDR-MGAP”.

Anexo E Entrevistas y contactos efectuados.

Fecha	Nombre y Posición	e-mail
Junio-Julio	José Olascuaga - DGDR Director General	'Olascuaga José Ignacio' jolascuaga@mgap.gub.uy
Junio-Julio	José Taddeo - DGDR División Promoción y Gestión de Desarrollo territorial	JTaddeo@mgap.gub.uy
Junio	Gregorio Martirena - DGDR División Financiamiento Rural	gmartirena@mgap.gub.uy
Junio-Julio	Fernando Sganga - DGDR División Fomento y Extensión Rural	fsganga@mgap.gub.uy
Junio-Julio	Alicia Ximeno - DGDR Dirección	'Ximeno Alicia' AXimeno@mgap.gub.uy
Junio-Julio	Fabian Mila - DGDR División Comercio y Cadenas Agropecuarias	'Mila Ceschi Jorge Fabián' jmila@mgap.gub.uy
Junio-Julio	Julio Pivel - DGDR División Información, Seguimiento y Evaluación.	Pivel Garicoits Julio < jpivel@mgap.gub.uy >
Junio	Javier Vernengo - DGDR Departamento de Comunicaciones Rurales	jvernengo@mgap.gub.uy
Julio	Tatiana Curbelo - DGDR División Financiero Contable	tcurbelo@mgap.gub.uy
Julio	Federico Sierra - DGDR Sub-componente Tecnologías Aplicadas	fsierra@mgap.gub.uy
Julio	Carlos Reyes – INACOOOP Vicepresidente	creyes@inacoop.org.uy
Julio	Gabriel Bagnato – INALE Gerente General	gbagnato@inale.org
Julio	Carlos Molina – IPA Responsable	
Julio	Jorge Marzaroli – UGP Gerente	jmarzaroli@mgap.gub.uy
Julio	Alfredo Albín – INIA Producción Familiar	aalbin@inia.or.uy
Julio	Enrique Arrillaga – INC Gerente General	jarrillaga@colonización.com.uy
Junio- Julio	Verónica Durán – OPYP Coordinadora del Área de Evaluación de Políticas Agropecuarias	Duran Veronica VDuran@mgap.gub.uy
Junio-Julio	Ana Ríos Galvez BID – Especialista Sectorial	'Rios Galvez, Ana R.' < ARIOS@iadb.org >
Junio-Julio	Luis Hernando Hintze BID – Especialista Sectorial	"Hintze, Luis Hernando" < LUISHH@iadb.org >

Bibliografía consultada y fuentes de información

1. BID. Evaluación comparativa de proyectos de apoyo a productores. 2002-2014. 2015..
2. BID. Gasto Público, Evaluaciones de Impacto y Productividad Agrícola. López, C.: Salazar, L.; de Salvo, P. IDB-TN-1242. 2017.
3. CEPAL. Perspectivas de la agricultura y desarrollo rural en las Américas. 2010.
4. CEPAL. Escobal, J. y Ponce, C. 2003. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Síntesis de estudios de caso.
5. CINVE. Evaluación Final Programa BID de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG). 2006.
6. Dias Ávila, Antonio. Evaluación de los resultados e impactos del Proyecto BID-MGAP/INIA. Informe final. 2007.
7. DIEA – Anuario 2016 y 2017.
8. FAO. Políticas para agricultura familiar en AML y Caribe. Soto Baquero, Rodríguez Fazzone, C. Falconi.
9. FAO- MGAP. Modelos de Producción Lechera para el análisis del sector lácteo primario nacional. 2009.
10. IICA. El Negocio Agropecuario – Perfil del País Productivo. Proyecto Uruguay 2020. Realizado en el año 2004.
11. INALE – Situación y Perspectivas de la lechería uruguaya. 2011.
12. MGAP-BID. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Estructura de apoyo y caracterización del sector agropecuario en Uruguay. 2010.
13. MGAP- DIEA/ DIGEGRA Encuesta Hortícola 2010.
14. MGAP- DIEA/ DIGEGRA Encuesta hortícola año 2009.
15. MGAP. Primer encuentro Nacional de la producción Agropecuaria Familiar. 2007.
16. MGAP. Encuesta nacional Ganadera 2016.
17. MGAP. Encuesta a Productores Familiares (782 observaciones). V. Benavidez, M. Cattivelli y C. Méndez. Junio 2018.
18. OPYPA. Anuarios 2016 y 2017.
19. Rearte, Daniel. Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC-UR Evaluación de Medio Término. 2008.
20. Rossi & Figari. 2012 - Asesoramiento técnico en sistemas lecheros de producción familiar
21. Terra, Juan Pablo. Tecnologías agropecuarias para productores familiares en el Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR). Febrero 2018.