

Los operadores habilitados del programa ganadero¹

¿una herramienta posible para la ejecución de políticas en el sector agropecuario?

Dr. José Olascuaga

Ing. Agr. Patricia Acosta

Dr. José Taddeo

Ing. Agr. Pablo García

Dr. Gonzalo Bono

Dr. Gustavo Moratorio

Ing. Agr. Manuel Fernández

Ing. Agr. Alicia Ximeno

¿Qué papel deben jugar los actores públicos y privados en la ejecución de políticas hacia el sector agropecuario? El sector agropecuario no ha escapado al debate en torno a los roles que caben a los distintos actores en la ejecución de políticas públicas. En el presente artículo se analizan fortalezas y debilidades del modelo de ejecución público-privado utilizado en el Componente 1 del Programa Ganadero.

1. EL PROGRAMA GANADERO

De acuerdo a la definición expresada en su Reglamento Operativo, el Programa Ganadero es el conjunto de acciones y actividades financiadas con recursos del BID y de la contraparte local (léase Rentas Generales del Estado uruguayo). Está destinado a aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya, focalizando en la cría y la obtención de nuevos productos de exportación, sobre bases tecnológicas sostenibles y apoyadas en la implementación de innovaciones organizativas a nivel local. El Objetivo General del Programa es fortalecer la cadena ganadera con énfasis en: (i) aumento de la productividad y el desarrollo sostenible de pequeños y medianos productores ganaderos, (ii) mejora en la inserción comercial externa de productos y servicios ganaderos, y (iii) una mayor integración de pequeños y medianos productores a las cadenas pecuarias.

A partir del proceso de reformulación del Programa, vigente desde mediados del año 2007, se ha reconocido y fortalecido la importancia de priorizar la integración sostenible de pequeños y medianos productores familiares, sin perjuicio de tener

¹ Programa de apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos, préstamo 1643/OC-UR, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

acciones activas referidas a mantener aspectos de competitividad estructural (estatus sanitario, promoción de la trazabilidad de la carne bovina) de la ganadería en Uruguay.

Para lograr cumplir con los objetivos enunciados, los instrumentos actuales del Programa Ganadero son:

- a) Componente I - Apoyo para mejorar la productividad de pequeños y medianos ganaderos criadores,
- b) Componente II - Desarrollo de nuevos productos ganaderos,
- c) Componente III - Trazabilidad, Salud Animal y Protección de Alimentos, y
- d) Componente IV - Adecuación y articulación de políticas para el sector ganadero

El esquema de ejecución del Componente 1 se basa en la canalización de estímulos económicos a propuestas de proyectos (a partir de ahora Planes de Gestión) de mejora de la productividad de la cría en los sistemas de producción comerciales. Se destinan recursos para financiar, parcialmente (hasta 50% del presupuesto) con carácter no reembolsable, la preparación y ejecución de Planes de Gestión propuestos por los productores con un máximo de apoyo de U\$S 4.000 (cuatro mil dólares) por sistema productivo.

Los Planes de Gestión propuestos deberán ser innovadores con respecto a la gestión de la cría bovina u ovina que vienen desarrollando los postulantes hasta el momento. Además deben basarse en la incorporación y/o adopción de tecnología validada en el país, con énfasis en las tecnologías de procesos. Los productores podrán postular a este componente en forma individual (Planes de Gestión prediales) o asociada (Planes de Gestión con Acciones Institucionales y Planes de Gestión Grupales). Los apoyos se desembolsarán contra la verificación del cumplimiento de dos tipos de metas: (i) inversiones en actividades estratégicas para lograr el avance tecnológico; y (ii) metas que reflejen el impacto de las actividades realizadas, medido mediante índices de producción/productividad.

Para la elaboración y presentación de los diferentes tipos de Planes de Gestión por los productores, el Programa Ganadero los asiste integralmente a partir de las instituciones locales que han ofertado y aceptado contractualmente disponer de ciertos servicios requeridos para la tarea. Cada una de estas instituciones, en el marco operativo del Programa Ganadero, se las denomina "Operador Habilitado".

2. LOS OPERADORES HABILITADOS DEL PROGRAMA GANADERO

El Operador Habilitado es un agente privado que puede tener una naturaleza institucional diversa y que ha sido seleccionado por el Programa Ganadero a través de convocatorias públicas concursables. Este diseño de intervención se

inició manteniendo características que fueron valoradas positivamente al cierre del Programa Piloto².

Vamos a repasar algunos de los diseños que han llevado a mas reflexión: a) conducción por la demanda, con “neutralidad” del Estado en la asignación del subsidio ya que el sector privado (productor, técnicos asesores, técnicos del operador habilitado) son quienes deben determinar libremente la selección de las innovaciones a implementar en los planes de gestión; b) transferencia al sector privado de las responsabilidades de ejecución, como la selección de potenciales beneficiarios, elaboración de propuestas de proyectos particulares, realización de informes sobre la marcha de los mismos (esta característica se considera como innovadora en lo que hace a la ejecución de programas de desarrollo en nuestro país; ya que suma al sector privado a una tareas que tradicionalmente ha recaído en el ámbito público). Actualmente se mantiene una posición y una operativa diferente con diferentes grados de institucionalización formal y que se analizarán mas adelante.

La selección de los Operadores Habilitados del Programa Ganadero se realizó mediante tres convocatorias públicas realizadas para la presentación de aspirantes (Cuadro 1). El criterio de selección se basó en evaluación de su capacidad institucional (fortaleza técnica y administrativa) declarada al momento de la postulación. Se complementó con el análisis de plan maestro que describa la situación técnica, socio-económica y ambiental de la región geográfica donde se brindarán servicios junto a la valoración referida a la identificación de las principales restricciones y oportunidades para el desarrollo de la ganadería de cría en la región objetivo.

² *“una nueva operación debe mantener el carácter de proyecto conducido por la demanda, con estímulos basados en el logro de metas, y con un rol decisivo del sector privado no sólo en la realización de propuestas, sino en la selección de beneficiarios y asociación de sus ingresos con el éxito de los planes”. Informe de Cierre del Programa Ganadero Piloto, 2004*

Cuadro 1. Número y perfil de los Operadores Habilitados, con contrato, según año del llamado público para postulación.

TIPO	Llamado			Total	
	2006	2007	2008	N	%
Asociaciones de Productores	3	3	2	8	18
Cooperativas/Sociedad Fomento Rural	10	3	2	15	34
Consultoras	9	7	3	19	43
Empresas comerciales	0	2	0	2	5
TOTAL	22	15	7	44	100%

Fuente: Informes Anuales del Programa Ganadero

Los Operadores Habilitados seleccionados tienen el cometido, por contrato, de dinamizar y apoyar el proceso de formulación, preselección y seguimiento de los Planes de Gestión. Para esto, los Operadores Habilitados recibieron un proceso de entrenamiento a cargo de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) para las tareas de promoción, recepción, evaluación preliminar y presentación de las propuestas de planes de Gestión. Los Operadores Habilitados reciben honorarios fijos por las tareas descriptas y una comisión ligada al cumplimiento de metas de los Planes de Gestión en ejecución.

La heterogeneidad de los Operadores Habilitados es su principal característica. Aproximadamente el 50% de los mismos son Asociaciones de productores, Cooperativas o Sociedades de Fomento Rural (SFR) que generalmente tienen el objetivo de buscar oportunidades de mejora e inclusión de su masa social a las cadenas productivas además de obtener mejoras institucionales de la propia organización.

Con otra motivación se presenta el restante grupo de Operadores Habilitados, donde las consultoras de técnicos y empresas comerciales ven en la herramienta de los Planes de Gestión la oportunidad de negocios para mejorar su inserción laboral profesional, venta de insumos, ampliación de servicios a sus clientes, etc.

En síntesis, los intereses son legítimos y válidos para ambos grupos. Esto consagra una necesaria gestión diferenciada de la UCP para contemplar los intereses de estos agentes al tiempo de conservar la orientación de ejecución que de respuesta a cumplir con los objetivos del Programa Ganadero. Esta alta heterogeneidad, en cuanto a los objetivos y estrategias de intervención de los Operadores Habilitados en el marco del Componente 1 del Programa Ganadero, fue constatada en oportunidad de realizar la Evaluación de Medio Término del Programa Ganadero por el Ing. Agr. (PhD) Daniel Rearte.

Para el Ing. Rearte el perfil de los Operadores Habilitados define en gran medida su operatoria, considerando que el impacto del Programa en la productividad de la cadena pecuaria nacional depende en gran medida de un efecto “derrame”, multiplicador y residual sobre el resto de los productores que no ingresaron al PG. También concluye que es esperable que los Operadores Habilitados del grupo de las asociaciones de productores, cooperativas y SFR sean quienes cumplan con mayor eficacia ese rol.

Dado la importancia del rol del Operador Habilitado en el Programa Ganadero, se realizó un análisis FODA de este modelo de ejecución público-privado, desde la perspectiva de la experiencia acumulada en tres años de interacción, y con la pretensión de realizar un aporte a la discusión general del tema.

3. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES

La transferencia de responsabilidades de ejecución al sector privado tuvo la fortaleza de permitir al Programa Ganadero operar a través de una UCP pequeña, con costos operativos relativamente bajos, logrando que la mayor parte de los recursos económicos sean transferidos al sector productivo - motivo central de la intervención-.

Este modelo se basa en la posibilidad de utilizar con alta intensidad las capacidades existentes en el sector privado a nivel local. Los actores privados poseen inserción en el medio, vínculos solidificados en la confianza con los potenciales productores beneficiarios. Además se establece el supuesto que estos agentes locales conocen las características y particularidades de los territorios y de la población objetivo. La praxis del Programa ha sugerido una advertencia prematura que refiere a la “dilución” de la fortaleza del conocimiento del territorio cuando los Operadores Habilitados se lanzan a “conquistar” nuevos territorios o se expanden más allá de sus áreas primarias de inserción.

La práctica viene demostrando la fortaleza que con éstas formas de interacción público-privado³ es posible potenciar las capacidades de los actores privados tanto en los aspectos técnico-productivos como en los técnico-administrativos. En efecto, el relacionamiento público-privado ha creado una oportunidad de fortalecimiento de las instituciones involucradas, estableciendo mecanismos de articulación y ámbitos de coordinación entre las instituciones.

Una oportunidad que aparece para los Operadores Habilitados mediante éste modelo de intervención refiere a la posibilidad de captar, capacitar e incorporar diferentes tipos de jóvenes técnicos y entrenarlos prematuramente, mejorando la oportunidad de los mismos para posteriormente estar en condiciones de profundizar los alcances de su trabajo en la institución o de aspirar a la

³ *En este punto cabe destacar el accionar del Programa Uruguay Rural a través de diversas modalidades de convenios de fortalecimiento institucional.*

incorporación de otras instituciones. Es importante reconocer que, a nuestro juicio, estas oportunidades no han sido siempre bien aprovechadas por los operadores.

Una importante fortaleza que se considera en el Programa Ganadero es la capacidad de respuesta de los Operadores Habilitados ante las necesidades de adaptarse a diferentes situaciones no previstas (ajustes para la mejor gestión del Programa, adaptaciones surgidas de cambios normativos, situaciones de emergencias, etc.). Las respuestas fueron diversas, e incluyeron desde los operadores habilitados con alta disponibilidad de cambiar su operativa, hasta algunos casos en que los operadores no fueron capaces de realizar los ajustes o directamente no compartieron los cambios propuestos.

4. DEBILIDADES y AMENAZAS

La posibilidad de contratar y utilizar capacidades existentes en el sector privado a nivel local se enfrentó frecuentemente con la carencia de las referidas capacidades; tanto en cantidad, calidad y hasta de no disponibilidad transitoria de las mismas. Una insuficiente caracterización y análisis de riesgo en lo previo dejó pautado las condiciones para que esta restricción se volviera en una debilidad para el modelo⁴ de intervención propuesto.

Así, los Operadores Habilitados tuvieron problemas para contar con equipos técnicos multidisciplinarios. En algunos casos lo pudieron lograr pero con insuficiencia en cuanto a las capacidades y experiencia de los recursos humanos para ser eficaces en la formulación de planes de gestión para sistemas de producción ganaderos criadores. Solo unos pocos casos lograron el equilibrio razonable de contar con equipos técnicos adecuados, diversificados y con buena distribución territorial y en consecuencia sus resultados (Cuadro 2) se expresaron en una elevada cantidad de planes de gestión presentados por los Operadores Habilitados.

⁴ Establecida la modalidad de la presencia en el medio, de integrantes del Programa Ganadero (Supervisores), se realizó un “barrido” en las distintas zonas del interior del país para hacer conocer el Programa, contactar técnicos y generar la demanda de productores. Los Supervisores catalogaron de exitosas estas jornadas, sin embargo en algunos lugares luego de generada la demanda en los productores, los técnicos de los operadores privados no se encontraron preparados para llevar adelante el esquema propuesto. La conclusión a la que se arribó, es que los técnicos en su mayoría o bien no se encuentran capacitados para desarrollar estos planes o bien no les interesa trabajar de este modo.

Cuadro 2. Caracterización de los Operadores Habilitados en función del número de Planes de Gestión (situación al 17/11/08).

Planes Aprobados	Operador Habilitado, n	Planes de Gestión con contrato, n
1 a 20 Planes	15	132
21 a 50 planes	11	329
más de 50 planes	6	660
Totales	32	1121

Fuente: Sistema de Seguimiento del PG

La experiencia desarrollada indica que no fueron fáciles de alcanzar las condiciones de disponibilidad de equipos técnicos suficientes en calidad y cantidad. Entre los factores que se pudieron identificar se anotan: a) el período de ejecución que analizamos coincide con un momento de gran dinamismo del sector agropecuario en general, con gran demanda de recursos humanos especializados en el mercado de trabajo agropecuario por parte de sectores en expansión como la agricultura de secano o sectores tonificados por los buenos precios de los productos agrícolas (forestación, lechería e inclusive la ganadería), b) la demanda de recursos técnicos en el sector público agropecuario con numerosas contrataciones por diversos organismos (INC, IPA, MGAP, Intendencias Municipales, etc.); c) las condiciones menos atractivas de contratación de los recursos técnicos privados, necesario por los Operadores Habilitados que se orientaban a la ejecución del Componente 1 del Programa Ganadero, respecto a la oferta de los otros programas y proyectos en ejecución por el MGAP. Sin perjuicio que no corresponde a los objetivos de este trabajo analizar las causas que llevaron a esta situación de “competencia entre programas”; es necesario dejar consignada esta situación a los efectos de que sea tenida en cuenta en la planificación de futuras acciones.

En el modelo de intervención pautado el rol del Operador Habilitado adquiere un protagonismo muy importante en el proceso de captación y selección de productores beneficiarios. En este punto surgieron áreas de conflicto entre el interés legítimo de los operadores, de captar productores de mayor escala y con una lógica de toma de decisiones de tipo empresarial, y los del Programa Ganadero para incluir entre sus beneficiarios a los productores familiares de menor escala económica productiva pero de gran relevancia social. Si bien este riesgo se pudo haber mitigado con el monto del subsidio ofrecido, los lineamientos estratégicos del MGAP para el período determinó la prioridad para la producción familiar y se redujo la expectativa de incorporar los productores de mayor escala. La buena situación del negocio ganadero, en sí mismo, fue un importante estímulo para la mejora productiva y económica de los ganaderos empresariales (y que posiblemente haya sido un factor explicativo la pérdida de interés o el alejamiento por parte de ganaderos medianos e incluso de algunos Operadores Habilitados).

La debilidad referida a que los operadores se transforman en “juez y parte”, dado que colaboran con el productor beneficiario en la formulación de los planes, eventualmente asisten a los productores beneficiarios y a la vez informan sobre el cumplimiento de las metas ha tratado de ser mitigado con la intervención de auditorías. Aun así, existe un área de potencial conflicto dado que el cobro de los servicios y comisión de los operadores están ligados a los resultados logrados por el Plan de Gestión.

La estrategia de minimizar riesgo se ha orientado a poner énfasis en el mensaje que los Planes de gestión se realicen en forma conjunta y consensuada entre el productor y el Operador Habilitado. Esta solución operó como una debilidad del modelo, ya que posibilitó a los operadores un grado de libertad en su accionar que favoreció el establecimiento en predominio de los metodologías de trabajo propia, llegando incluso a ser inadecuadas o entrar en conflicto con el cumplimiento de los objetivos del Programa y de los propios productores beneficiarios. Esta situación pudo ser superada parcialmente por las auditorías técnicas previstas. No obstante, las mismas dieron oportunidad de detectar la situación y evitar la continuidad operativa de la distorsión, siendo aún inexistente un mecanismo para intentar evitar la aparición de casos de esta naturaleza.

Un programa conducido por la demanda, y con las características de tercerización que hemos comentado, es muy exigente en la cantidad y calidad de las acciones de comunicación e inducción. Al no existir una propuesta oficial rígida, la comprensión cabal por parte de los beneficiarios de sus derechos, posibilidades y obligaciones adquiere una importancia fundamental en la construcción de la adecuada demanda, sobretodo cuando se pretendió alcanzar como principales beneficiarios del Programa a los productores familiares.

La carencia de una Unidad de Difusión institucional del MGAP representó una dificultad para hacer llegar el mensaje del Programa y el MGAP en tiempo y forma a los potenciales beneficiarios. Esta condición no estaba resuelta adecuadamente en el diseño original del Programa Ganadero ya que encomendaba toda la responsabilidad al Operador Habilitado y un eventual rol dinamizador por parte del Comité de Seguimiento⁵ de la UCP. Si bien se intentó mitigar esta amenaza con una estrategia de comunicación y difusión⁶ más proactiva por parte de la UCP, la eficacia del mensaje quedó indicada como una distorsión en el medio rural. Esto

⁵ *El Comité de Seguimiento tiene funciones de supervisar el desempeño de la UCP, formular recomendaciones para mejorar la ejecución del Programa y promover la difusión del mismo. Está integrado por representantes del sector privado y delegados designados por el MGAP.*

⁶ *Se desarrolló una estrategia de comunicación centrada en acciones directas de difusión en el interior del país (charlas y talleres con organizaciones de productores e instituciones locales) y con los medios de comunicación especializados de la capital y del interior, realizadas por autoridades y técnicos del programa y a través de los operadores, con recursos destinados específicamente para este fin (Planes Promocionales).*

se debe especialmente a que las oportunidades que el Programa Ganadero promocionó como oferta a los productores familiares, generó demandas que no todas fueron atendidas. Este aspecto se ratifica como una debilidad en el Informe de Evaluación de Medio Término, intensificado porque el accionar del Comité de Seguimiento no fue acorde a la funcionalidad esperada.

Los tiempos administrativo-burocráticos del Estado uruguayo se consideran lentos por parte de los actores privados. Aun está plenamente vigente en el imaginario colectivo que cualquier circunstancia que produzca un retraso en el flujo de fondos previsto hacia los actores privados (productores beneficiarios, técnicos, instituciones) es sinónimo de un abandono de las acciones e inmediata renovación del mensaje de pérdida de la credibilidad en el sector público, con el inmediato impacto en la motivación para trabajar en el Programa, tanto en lo que está en ejecución como en la activación de nuevas actividades. Este aspecto, que tiene profundas connotaciones culturales, en algunas ocasiones ha significado el dejar de asistir a los productores, especialmente cuando se trata de productores familiares que no tienen ningún mecanismo para compensar los inconvenientes financieros, y poner ante un riesgo elevado el logro de los objetivos y metas de los Planes de Gestión.

5. CONCLUSIONES

La implementación de este modelo ha posibilitado contar con una serie de instituciones privadas, de diversa naturaleza y ampliamente distribuidas por todo el territorio nacional, con las cuales se ha generado vínculos y antecedentes de trabajo conjunto que hacen posible su inserción en futuros planes o campañas de intervención para el desarrollo agropecuario y rural.

Las características de los productores familiares ante un escenario de mantenerse los lineamientos estratégicos para la institucionalidad pública agropecuaria, sugieren esta modalidad operativa con restricciones. Una eventual opción por su utilización obligará a una necesaria reflexión para su ajuste.

Para la etapa del desarrollo rural actual, se considera que se deben aprovechar las ventajas de la interacción y el dialogo público-privada para la ejecución de políticas diferenciadas para la producción familiar. Se destaca que el cometido de definir los lineamientos y objetivos le competen al sector público y descentralizar la mayor parte de la definición sobre los instrumentos y recursos a utilizar de manera de contemplar la dimensión de los sectores, o áreas, que efectivamente redundarán en beneficios al conjunto de la sociedad.

Los productores ganaderos familiares en general tienen problemáticas complejas y limitantes que trascienden lo tecnológico-productivo. No obstante, el hecho de su dispersión en el territorio y la función social de ocupación y aprovechamiento del mismo es lo que le da un interés social a apoyarlos desde las políticas públicas. Sin embargo esto opera en sentido contrario a los intereses y motivaciones de los

Operadores Habilitados ya que aumentan sus costos para atender sistemas de producción pequeños, dispersos y sin mecanismos de superar riesgos menores. Por tanto para productores con situaciones tan complejas y frágiles, acciones focalizadas en la mejora de la cría y la recría son insuficientes. Un abordaje más integral e inclusivo a las cadenas pecuarias de los productores familiares se plantea como hipótesis para mejorar las oportunidades de los ganaderos familiares criadores.

En la selección, capacitación y control de la actividad de los actores privados asociados le compete al sector público un papel preponderante. Definir claramente los criterios de selección de los agentes privados, junto al establecimiento de pautas claras de funcionamiento y fiscalización, se presenta como una condición necesaria para evitar que los objetivos de las políticas públicas no sean tergiversados por los intereses de los agentes privados vinculados. Esto sin perjuicio de una acción activa y orientativa en temas de capacitación de los actores privados y una estrategia activa de difusión y comunicación.

La frágil institucionalidad de los productores ganaderos familiares sugiere considerar acciones de fortalecimiento. Con énfasis en detectar, coordinar y canalizar demandas y necesidades de estos actores sociales, tanto a nivel local como nacional.