

1º CONGRESO REGIONAL DE ECONOMISTAS AGRARIOS
2º CONGRESO RIOPLATENSE DE ECONOMÍA AGRARIA

XXXV REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA AGRARIA

IX CONGRESO DE ECONOMISTAS AGRARIOS DE CHILE

con el apoyo de la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ECONOMISTAS AGRARIOS (IAAE)

3 al 5 de noviembre de 2004. Mar del Plata, Argentina

**ELEMENTOS PARA UNA EVALUACIÓN DEL
PROYECTO DE DESARROLLO GANADERO
EN EL URUGUAY:
EL APORTE DE AUTORES DE LA NUEVA
ECONOMÍA INSTITUCIONAL**

NOVIEMBRE 2004

Carlos Paolino - cpaolino@cinve.org.uy

RESUMEN

El gobierno uruguayo terminó de implementar recientemente la Fase Piloto del llamado “Proyecto de Desarrollo Ganadero”. El proyecto es muy innovador en diferentes aspectos. Se promueven innovaciones genéricas, no solamente agronómicas, sino también comerciales, organizacionales e institucionales. Estimula la participación del sector privado presentando Planes de Negocios a los efectos de promover la coordinación entre diferentes agentes privados en la cadena cárnica (productores, frigoríficos, empresas comerciales etc.) y crea un fondo competitivo para financiar a los mejores Planes presentados.

Este trabajo centra su atención en la evaluación de la parte II, teniendo en cuenta las innovaciones que promueven la articulación de diferentes eslabones de la cadena cárnica.

Los principales resultados de la evaluación muestran que aunque los objetivos generales del proyecto son muy importantes, cuando se implementa el proyecto y se monitorean los Planes de Negocios se identifican importantes áreas de mejora. La ausencia de enfoques teóricos y conceptuales para tratar las transacciones diferentes a las que organiza el mercado, como las estudiadas por los autores de la Nueva Economía Institucional, representa que no se tomaron las medidas que hubiera sido necesario para una buena evaluación y monitoreo del proyecto. Ello representa que no se han logrado sacar conclusiones importantes que hubieran sido muy útiles para cuando se expanda la experiencia a nivel nacional.

SUMMARY

The Uruguayan government recently implemented the initial trial stage of a “Cattle Development Project”. The project is very innovative in different aspects. It promotes generic innovations, not only agronomic innovations, but commercial, organisational and institutional innovations too. It encourages the participation of the private sector to present business plans in order to improve the co-ordination between different private agents in the cattle chain (farms, slaughtering houses, commercial enterprises, etc.), and it creates a competitive found in order to finance the best private plans.

The paper concentrated on the evaluation of part II regarding the innovations that promote the articulation of the different stages of the cattle chain.

The main results of the evaluation showed that although the general objectives of the project are very important, when it comes to the implementation and monitoring of the business plans relevant areas for improvement were identified. The lack of theoretical and conceptual background in order to analyse the transactions other than market conditions, as studied by the New Institutional Economy authors, means that the adequate measures for the monitoring and evaluation of the project were not taken. In this regard, it has not been possible to reach important conclusions applicable for the next stage of the project in respect of the implementation at a broader national level.

Clasificación temática: 5.2

I. Introducción

En el marco de mayor dinamismo de la producción ganadera de carnes en el Uruguay y con mejores expectativas de inserción internacional, el gobierno uruguayo lanza un Proyecto de Desarrollo Ganadero. El mismo cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y acaba de culminar recientemente una Fase Piloto. (en adelante la FPPG). Sobre la base de las enseñanzas de esta FPPG, se está diseñando actualmente un proyecto nacional expandido para promover la ganadería nacional y la integración de la cadena cárnica.

El Proyecto Ganadero es esencialmente innovador, fundamentalmente en su concepción como en su diseño operativo. Sin embargo, tiene carencias importantes en el proceso de seguimiento y evaluación de resultados. Ello es una consecuencia de que, si bien se propone un enfoque moderno, sin embargo se utilizan metodologías e instrumentos tradicionales para el seguimiento y evaluación de los resultados. Ello limita grandemente la interpretación de los resultados obtenidos e impide extraer conclusiones importantes para el aprendizaje de la experiencia innovadora iniciada. La FPPG tiene tres componentes de los cuáles interesa evaluar en este trabajo sólo el llamado Componente II, referido a los incentivos para fomentar los procesos de articulación de la cadena carne bovina en su conjunto ¹

El objetivo de este trabajo es presentar elementos para una evaluación del Componente II del Proyecto Ganadero, utilizando para ello aportes de autores de la Nueva Economía Institucional (NEI), a los efectos de extraer algunas recomendaciones para la profundización de este tipo de propuesta de fomento de la articulación de la cadena cárnica.

El documento tiene cuatro partes, además de las conclusiones. En la primera se presenta una muy breve síntesis del Proyecto Ganadero, las bases de la propuesta y los instrumentos de implementación de la misma y en la segunda se presenta una síntesis del enfoque de investigación utilizado, basado en aportes de la Nueva Economía Institucional. En tercer lugar, se presenta la metodología utilizada y se señalan las carencias empíricas que presenta y que no se pudieron subsanar en función de las limitaciones de los indicadores disponibles. En cuarto lugar, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos y finalmente se reseñan las conclusiones y consideraciones finales.

II. El Proyecto de Desarrollo Ganadero en el Uruguay

1. Las bases del Proyecto Ganadero

Las principales orientaciones estratégicas, definidas en el Proyecto Ganadero del Uruguay, se basan en promover la innovación de modo genérico, sin pronunciarse *a priori* acerca de cuáles esquemas o cambios son más recomendables, y sin sesgar la elección de factores productivos.

¹ El Componente I se refiere al estímulo a los procesos de cría vacuna, considerado como el eslabón más débil de la cadena carne bovina en el Uruguay y el Componente III se relaciona con la promoción de planes relacionados con la inserción de la producción pecuaria uruguaya en nichos de mercados internacionales.

A su vez, se propuso incorporar aspectos que van mas allá de los meramente productivos, en particular, aquellos que signifiquen innovaciones en materia de articulación comercial de la cadena y desarrollo de nuevos productos y mercados. Se plantea que la estrategia descansará sobre los Planes de Negocio que presenten los propios interesados, (con la asistencia técnica que estimen conveniente) a fondos concursables. Se estima que de esta forma se logrará promover cambios a lo largo de toda la cadena a un costo bastante menor que con programas de asistencia técnica o transferencia tecnológica de corte más tradicional.

Se propone también incorporar Patrocinadores al proceso, quienes son agentes privados, a cargo de coordinar y supervisar la ejecución de los Planes de Negocios. La propuesta descansa sobre un proceso privado de difusión y adopción de las innovaciones. Esto es clave: no se busca apoyar con recursos a un grupo especial de productores, porque ello haría imposible de replicar luego este programa en mayor escala. Por ello se busca promover, a un mínimo costo por Plan de Negocios, las innovaciones conducentes a establecer modelos exitosos que sean susceptibles luego de ser emulados por terceros. La estrategia es catalizar los cambios e innovaciones que hará el propio sector privado, y no financiarlos de modo significativo.

El proyecto propuesto, manteniendo el objetivo final de aumento de competitividad, entrega incentivos claros para la integración de estos productores al proceso de innovación y modernización.

Finalmente, admite una variada gama de esquemas asociativos. A diferencia de enfoques anteriores, la estrategia propuesta no fuerza a los productores a adoptar un esquema de asociación o trabajo en grupo particular. Esencialmente, el Proyecto consiste en otorgar estímulos (25% de los costos de implementar una innovación) no reembolsables ligados al cumplimiento de determinadas metas.

Desde el punto de vista operativo el Proyecto se organiza en tres componentes, a saber: i) Innovaciones en gestión productiva la etapa de Cría (US\$ 3:2 millones, en el llamado Componente I); ii) Innovaciones en la articulación de la cadena vacuna (US\$ 5 millones, Componente II) y iii) Innovaciones en la comercialización (US\$ 500.000, Componente III). El trabajo de evaluación, como fuera mencionado, se centra en el Componente II referido a la articulación de la cadena cárnica.

2. *El Componente II del Proyecto Ganadero: la promoción de la articulación de la cadena*

Este componente financiará parcialmente, y en forma no reembolsable, la ejecución de Planes de Negocios innovadores orientados a mejorar la competitividad de la cadena a través de la promoción de nuevas modalidades de articulación que involucren a dos o más eslabones de la cadena bovina u ovina, no debiendo exceder de dos años el plazo para el logro de avances verificables.

Los beneficiarios en este caso son “asociaciones verticales” de criadores, invernadores y frigoríficos en cualquier combinación de dos o más, también podrá tratarse de asociaciones verticales entre productores, procesadores y comercializadores de lana en cualquier combinación de dos o más.

Las asociaciones serán de múltiples tipos, pudiendo construirse sobre la base de convenios, contratos *ad-hoc*, sociedades anónimas, limitadas, u otras formas. La variable crucial de elegibilidad será que éstas constituyan una innovación en la modalidad de articulación de la cadena en el país, estableciendo a sus partes derechos y obligaciones con validez jurídica.

El subsidio a otorgar por proyecto, considerando el apoyo a los distintos integrantes de la cadena, será como máximo de U\$S 500.000.

Los criterios de elegibilidad de los Planes de Negocio de este componente, al igual que en los otros componentes, serán si cumple o no con las condiciones de tamaño, innovación, capacidad de gestión. Posteriormente, los Planes de Negocios que cumplan con tales condiciones serán ordenados en función de su potencial de difusión a experiencias similares.

3. La singularidad del Proyecto Ganadero: su comparación con el Universo

La comparación del perfil de los productores integrados en el Programa Ganadero con el Universo de productores ganaderos del Uruguay, nos permite calibrar los “sesgos” en la integración al Programa.² Naturalmente, al ser un plan piloto y que intenta avanzar en la corrección de determinadas debilidades enunciadas en el diagnóstico no tendría que reproducir de por sí las condiciones del Universo de referencia expresado en la ganadería nacional..

Sería de esperar que, por el contrario, los productores integrados en el conjunto de los Planes de Negocios tuvieran efectivamente algunas particularidades que representaran mayores posibilidades de éxito de cumplimiento de los objetivos enunciados. Al respecto se realizó un análisis estadístico de las características de los productores ganaderos integrados al Proyecto de Desarrollo Ganadero, en comparación con el Universo.

Los resultados son claros: los productores ganaderos integrados al Programa tienen, sin duda alguna, mejores condiciones que el promedio del Universo de establecimientos ganaderos. Así, las diferencias son importantes y estadísticamente significativas con relación al Universo Ganadero: los 15 Planes de Negocios del Proyecto Ganadero están más orientados hacia la producción de carne vacuna que hacia la producción de lana y trabajan con una dotación ganadera superior. Los suelos que disponen también, en promedio, son superiores a los del Universo ganadero y, a su vez, también incorporan una mayor proporción de pasturas mejoradas y praderas que el promedio de la ganadería nacional.(Cuadro 1).

² Se utilizan para ello los resultados de la Encuesta Ganadera 2001 realizada por DIEA/MGAP.

Cuadro 1. Algunos indicadores comparativos entre el Programa Ganadero³ y el Universo de Productores Ganaderos del Uruguaya

Indicador		Proyecto Ganadero	Universo
Carga animal	Unidades Ganaderas/Há	0.77	0.72
Praderas, campo mejorado y siembras en cobertura	Porcentaje del suelo		
<i>Criadores</i>		19.0	12.2
<i>Ciclo completo</i>		20.4	14.5
<i>Invernadores</i>		33.1	27.6
Calidad de suelos	% de suelo categoría muy apta y apta	45.8	35.5

Fuente: elaborado con base en información de Dicose y microdatos procesados especialmente (Declaración 2001)

III. El Enfoque de la Investigación: los aportes de la Nueva Economía Institucional

El decaimiento de los aportes de la economía del desarrollo desde la década de los 70 del siglo pasado se dio conjuntamente con la revitalización de los enfoques liberales plasmados, durante los años 80's en el llamado Consenso de Washington (Wing, 1990). Este tipo de prescripción universal - comercio y mercados liberalizados - dio contenido al llamado Primer Catálogo de Reformas Económicas, orientadas a promover la necesaria liberalización de los mercados en los países en desarrollo. (Williamsom, 1990).

Por otra parte los autores llamados de la NEI, tales como Coase, North, Williamsom y Olsen, venían trabajando aisladamente desde las década del 60, 70 y 80. Dichos autores, planteaban enfoques diferentes que pretendían, al cuestionar algunos supuestos básicos de la economía convencional, "flexibilizar" a la economía neoclásica al asumir un mayor compromiso con las características más evidentes del funcionamiento de la economía que habían sido descuidados por las corrientes teóricas dominantes. En los años 90 surge una interesante conexión entre los aportes de los autores NEI y las propuestas de las Reformas de Segunda Generación, también impulsadas por el Consenso de Washington

En resumen, en los 1990 se comienza a dar una importante convergencia entre un grupo de investigadores en economía teórica institucional, con autores interesados en desarrollar análisis comparativos, de naturaleza empírica, sobre la aplicación de estos conceptos. Asimismo, la banca multilateral de desarrollo estaba prácticamente en la misma búsqueda, tratando de acumular experiencias y reflexiones para impulsar nuevas reformas económicas, o reformas económicas de nuevo tipo. La convergencia de intereses fue evidente.⁴

³ Se trata de los indicadores de los establecimientos integrados en los 17 Planes de Negocios del Componente II relacionado con la integración de la cadena cárnica.

⁴ No obstante, dicha convergencia que da origen a colaboraciones potenciales se debe reconocer que todavía es bastante embrionaria e incompleta en muchos aspectos, como veremos posteriormente.

Desde esta perspectiva es de esperar la convergencia de la NEI y el pensamiento práctico vinculado a las nuevas tareas del desarrollo. En particular, interesa avanzar en propuestas relacionadas con la “meso-institucionalidad” en los países en desarrollo.

Este trabajo se inscribe en este tipo de preocupaciones y pretende generar nuevos conocimientos y campos de reflexión sobre esta cuestión, aplicándolos, en este caso, al análisis del desarrollo promovido por el Proyecto Ganadero en su actual Fase Piloto de implementación en el Uruguay.

En este apartado se presenta un resumen de los esfuerzos de la NEI para identificar, a grandes rasgos, los temas comunes que permiten hablar de un determinado enfoque de trabajo en economía.

De acuerdo con algunos autores (Drobak, Nye: 1997) se debe partir por reconocer que la NEI incorpora algunos supuestos muy básicos de la economía “neoclásica”, y en esa medida forma parte de dicho cuerpo de pensamiento, pero que, a su vez, reniega de otros, lo cual permite abordar temas nuevos, expandiendo la aplicación de la teoría convencional. En efecto, forma parte de la tradición neoclásica porque el foco está en la elección, porque comienza con una fuerte apreciación de la teoría neoclásica de precios y porque también ha tendido a ser neo utilitaria en el sentido de que visualiza a las instituciones como derivadas del interés económico. (Evans 1995: 33).

A su vez, incorporan elementos no convencionales porque relaja algunos supuestos neoclásicos acerca de la información perfecta y la racionalidad y, por lo tanto, sobre los mercados perfectos.⁵ Es sobre esta base que la NEI reconoce los beneficios potenciales de las instituciones para sobreponerse a las consecuencias derivadas de la información imperfecta y la racionalidad limitada de los agentes económicos. La NEI también elabora los supuestos de maximización de las utilidades considerando que también existen conductas oportunistas y que la teoría de juegos ofrece oportunidades para interpretar, estratégicamente, estas situaciones.

Aún entre los autores de esta corriente no existe un consenso absoluto de los componentes de la NEI. En general, sin embargo, en un intento de caracterizar el campo de abordaje de la NEI se identifican tres tipos de problemas que estos autores intentan abordar; a saber:

- a) los costos de transacción, que focaliza la atención en las transacciones y el gobierno de las mismas;
- b) los problemas derivados de las relaciones entre principal – agente, estudiando fundamentalmente los aspectos de control y jerarquía (agente principal) y;
- c) los dilemas de la acción colectiva, que estudia específicamente los problemas de la cooperación.

⁵ Estrictamente hablando se considera que las imperfecciones de mercado son desvíos de las formas puras de competencia. Involucran situaciones en las cuáles, debido a las particulares circunstancias tales como el monopolio o la asimetría de la información, los mercados fallan para sostener actividades “deseables” o en frenar actividades “no deseables” (Bator, 1992:35). Las fallas de mercado, por otra parte, involucran situaciones de sobre o sub oferta de bienes porque la naturaleza de estos productos no figuran en los cálculos privados, aún en las condiciones de competencia perfecta. Tales bienes generan efectos de spill over cuyos resultados expresan una divergencia entre los costos sociales y privados.

Naturalmente, en muchos de estos ítems pertenecen a más de uno o a las tres tipos de abordajes, como los costos de la información y el oportunismo de los agentes.

En el Cuadro 2 se presenta un esquema breve de estas tres corrientes dentro del NEI y en los apartados siguientes se presenta una breve caracterización de cada una de estas contribuciones, aplicándolas a la evaluación de los Planes de Negocios del Proyecto Ganadero en el Componente II, referido a la articulación de la cadena carne bovina.

Cuadro 2. Tipos de análisis en autores de la NEI			
	Costos de Transacción	Principal/Agente	Acción Colectiva
Relación	Intercambio	Jerarquía y Control	Cooperación
Componente / Herramientas Analíticas	Costos de Información; Costos de búsqueda; regateo e implementación	Asimetría de la Información y Oportunismo	Acciones Individuales / Incentivos Selectivos
Manifestaciones en la Esfera Privada	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados imperfectos • Fallas de mercados (externalidades, bienes públicos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos sub óptimos (e.g., medianería) • Distorsión en la gobernación cooperativa • Selección adversa y riesgo moral 	<ul style="list-style-type: none"> • Fallas de los mercados • provisión escasa de bienes públicos • tragedia de los comunes
Manifestación en la Esfera Pública	<ul style="list-style-type: none"> • derechos de propiedad inseguros • inestabilidad política • políticas no creíbles e inconsistencia temporales • costos políticas de la transacción, vetos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disfunción burocrática disfunción y expansión • corrupción • captura regulatoria • otros elementos en la elección pública 	<ul style="list-style-type: none"> • buscadores de rentas • subprovisión de bienes públicos • clientelismo • burocracia

Fuente: Doner, Scheneider (2003).

IV. El Enfoque Metodológico

Para poder realizar un estudio que permita profundizar en la aplicación de los conceptos vertebrados en los aportes de los autores de la Nueva Economía Institucional y utilizarlos para evaluar los logros y dificultades que tuvo la implementación de la FPPG se hubiera requerido contar con información de campo de las transacciones relevadas con tales fines. Sin embargo, ello no fue el caso y constituye una limitación importante del trabajo y, lo que es más grave aún, del propio diseño de la FPPG. Dada estas dificultades fue necesario, en muchos casos utilizar indicadores que expresan, sólo aproximadamente, el tipo de transacción que se quiere evaluar relacionada con el Plan de Negocios presentados orientado a promover la integración de la cadena cárnica.

De acuerdo a lo presentado en el cuadro anterior, los enfoques utilizados fueron los de costos de transacción, principal/agente y los de acción colectiva. Las transacciones involucran costos porque para su implementación se requiere buscar a agentes para

asociarse, regatear con dichos socios, y obligar a cumplir y monitorear lo acordado entre agentes asociados.

i) *Sobre los costos de transacción* La potencial reducción abrupta de los costos de información es una pieza clave de los costos de transacción. Son precisamente estos costos de transacción que generan imperfecciones de mercado y contribuyen a las fallas de los mercados (bienes públicos, externalidades), y generan demandas a las instituciones para buscar su solución. Las instituciones más comúnmente señaladas en la literatura de la Escuela de los Costos de Transacción (ECT) son los mercados y jerarquías. Este tipo de especificación de las transacciones, sus costos, y las respuestas institucionales nos colocan en una posición alejada del tradicional foco neoclásico con el cual se aborda el tema de las transacciones.

En síntesis, los fundamentos de la ECT se basan a partir de una visión contractual de las firmas y de los mercados, abriendo nuevas perspectivas para el estudio de la coordinación vertical.⁶ Los costos de transacción fueron definidos por Williamson, (1995), como “los costos *ex ante* de preparar, negociar y salvaguardar un acuerdo, así como los costos *ex post* derivados de los ajustes y adaptaciones cuando la ejecución de un contrato es afectado por fallas, errores, omisiones y alteraciones inesperadas. En suma, son los costos de conducir el sistema económico.” En definitiva, el objetivo de esta teoría es estudiar los costos de las transacciones como el inductor de los modos alternativos de organización de la producción (governancia) dentro de un marco analítico institucional. De esta forma, la unidad de análisis fundamental pasa a ser la transacción, donde son negociados derechos de propiedad.

Los desarrollos de esta teoría parte de los siguientes presupuestos:

- i) Costos de transacción: Aparecen tanto en la utilización del sistema de precios como en las transacciones regidas por contratos e incluso en contratos internos a la firma, lo que implica que todos los tipos de transacciones (vía mercado, contrato e internos a la firma) son importantes para el funcionamiento de la economía;
- ii) Ambiente institucional: Las transacciones ocurren en ambientes institucionales estructurados (reglamentos formales o informales en los diversos agrupamientos sociales) y las instituciones interfieren en los costos de transacción, por afectar el proceso de transferencia de los derechos de propiedad (uso, control y apropiación de los resultados de los activos);
- iii) Racionalidad limitada; se considera que el agente económico busca un comportamiento optimizador y racional, sin embargo no consigue satisfacer ese deseo, dada su limitación cognitiva para recibir, recuperar y procesar informaciones, haciendo con que no sea totalmente racional en sus decisiones;
- iv) Oportunismo; concepto que resulta de la acción de los individuos en búsqueda de su autointerés, pero con una connotación no cooperativa. Esto puede ocurrir cuando, por ejemplo, un agente tiene una información sobre la realidad no

⁶ El origen de los ECT se basa en Coase (1937) en su artículo clásico en el cual el autor argumenta que los costos de transacción, de coordinación y de contratación deberían ser considerados explícitamente para entenderse la extensión de la integración vertical. Desde este punto de vista, en la búsqueda de la maximización de las ganancias las firmas deberían pasar a realizar la actividad cuya administración interna fuese más barata que la contratación en el mercado.

disponible a otro agente, y que esta sea utilizada de modo de permitir que el primero disfrute de algún beneficio de tipo monopolístico.

Es precisamente con estas herramientas que la ECT tiene como objetivo principal de análisis las transacciones entre los agentes económicos, en determinado ambiente institucional (externo e interno a las firmas). Se pretende explicar y si es posible prever la dinámica de esas transacciones, teniendo como premisa que los agentes tienen como objetivo final minimizar los costos de transacción, en búsqueda de una mayor eficiencia económica.

La hipótesis central de trabajo de Williamson es que las transacciones están relacionadas a estructuras de gobernanza, que difieren principalmente entre sí en cuanto a la eficiencia en costos de transacción. Por lo tanto, conociendo las dimensiones significativas de las transacciones es posible prever las estructuras de gobernanza. De acuerdo con este autor, las dimensiones fundamentales de las transacciones que se identifican son tres:

- i) la frecuencia con que ocurren;
- ii) el grado y tipo de incertidumbre a la cuál están sujetas y
- iii) la condición de especificidad de los activos. (Williamson; 1979). Al respecto, fueron clasificados cinco tipos de especificidad de activos: especificidad locacional, especificidad de activos físicos, especificidad de activos humanos, activos dedicados y capital de marca.

El propio Williamson (1991) ofrece un análisis detallado de tres tipos de arreglos contractuales básicos, cada uno en representación de una determinada estructura de gobernanza. El considera cada contrato como una función de p (precios), k (especificidad de activos) y s (salvaguardas).

Para el contrato clásico, característico de las relaciones de mercado, el precio es el elemento determinante, en tanto k y s son bajos o nulos. En este tipo de contratos, cláusulas formales especifican la mayoría de las características de las transacciones, siendo irrelevante la identidad de los participantes y las transacciones son altamente monetizadas.

En el otro extremo de las estructuras, el contrato de *forbearance* (control) puede ser el contrato implícito de las organizaciones formales, en los cuales p tiene una influencia pequeña, en tanto k y s tienen valores elevados. En este tipo de arreglo, es crucial la existencia de la adaptabilidad a los cambios del ambiente y a los activos altamente específicos dado que se crean posibilidades de oportunismo, que se reduce con la construcción de salvaguardas (s). En este caso, la jerarquía es el principal instrumento de adaptabilidad a través del poder de fiat (autorización).

Entre los dos arreglos citados, están los contratos neoclásicos, que son características de las formas híbridas, en donde los precios (p) tienen un importante papel en el ajuste, pero las restricciones por la presencia de activos específicos (k es positivo) y las salvaguardas (s) son de difícil implementación.

El contrato “neoclásico” es típicamente un arreglo de largo plazo porque busca desarrollar un relacionamiento continuado, en el cual la identidad de los agentes es importante por la

existencia de dependencia bilateral. Los mecanismos de ajuste existen y son importantes precisamente por la dependencia bilateral entre los agentes, los cuáles deben ser suficientemente flexibles para permitir que las partes se adapten ante disturbios de impacto moderado.

Con base en estos conceptos, como será analizado posteriormente, se clasificaron los 15 Planes de Negocios que fueron ejecutados en el Componente II del Programa Ganadero teniendo en cuenta: i) la especificidad de los activos transaccionados; ii) el grado de incertidumbre de la innovación involucrada (tecnológica, organizacional, certificación etc.) que refuerza o debilita la especificidad de los activos transaccionados; iii) la desvalorización que puede ocurrir si el activo se comercializa en el mercado spot (oportunismo) y iv) la participación de la industria y la existencia de pacto de precios. Como veremos en los resultados obtenidos estas categorías diferencian las transacciones involucradas en los 15 Planes de Negocios.

Teoría de la Agencia/Principal. Un segundo foco de análisis en la NEI se centra en las cuestiones de información imperfecta e información asimétrica y especialmente cómo las acciones oportunistas de los agentes pueden ser usadas para confundir al principal.⁷ Este enfoque a su vez ha arrojado luz sobre los problemas de gobernabilidad especialmente con relación a los temas de transparencia. Los problemas del Principal-Agente están fuertemente presentes en las corporaciones en donde la propiedad y la gerencia están separados, y en donde, como resultado los accionistas (el principal) tiene serias dificultades para controlar a los gerentes (los agentes). En esas condiciones, los gerentes explotan la asimetría de la información para beneficio propio, apropiándose parte del excedente de la empresa.

También han sido utilizadas las teoría del Principal/Agente para analizar problemas de interés público. Principal/Agente constituye un bloque de análisis de cuestiones públicas, especialmente los trabajos de Niskanen (1971) y Tullock (1965). La clave de la perspectiva es el análisis de los burócratas (agentes) maximizan los presupuestos y prerrogativas a expensas del objetivo planteado por el principal.

Problemas de Principal/Agente también tienen aplicación en los cuerpos regulatorios, donde los objetivos de la legislación intentan capturar la agencia. El análisis Principal/Agente tiene especial aplicación en los temas de corrupción en la burocracia, en donde el principal (los superiores jerárquicos o los votantes) no endosan ni estimulan este tipo de comportamiento. Las soluciones incluyen transparentar los incentivos y mecanismos más efectivos de monitoreo y retroalimentación que producen resultados más mensurables y transparentes. (Klitgaard 1997; Banco Mundial 1998).

En el caso del componente II del Proyecto Ganadero existen situaciones en donde este enfoque puede aportar elementos relevantes para el análisis del tipo de acuerdo de asociación vertical. Una primera cuestión a analizar a futuro, en una evaluación más completa, es si la relación entre el Principal (en este caso la Unidad Coordinadora del Proyecto UCP) y los Patrocinadores que presentan cada Plan de Negocio (en adelante Agentes) no plantean algunos problemas como los que predice la teoría. Ello será analizado al analizar los resultados empíricos.

⁷ Este foco fue desarrollado, en primer lugar por las reflexiones de Stiglitz (1974) con relación a los países en desarrollo y fue posteriormente expandido para analizar cuestiones de contratos óptimos, especialmente aplicado a los casos de medianería.

ii) *Las Asociaciones de Negocios como agente de desarrollo.* Los temas tratados anteriormente nos alertan sobre las eventuales respuestas positivas que es posible esperar, si se dan determinadas condiciones, de las asociaciones de negocios como agente del desarrollo. Muchas veces cuando se habla de organizaciones de negocios se piensa en América Latina, de instituciones que defienden intereses gremiales y que muchas de ellas no tienen una gran representatividad efectiva de los miembros que dicen representar.

En general, este tipo de instituciones tienen una debilidad en su intensidad institucional y notorias dificultades para convertirse en agentes de desarrollo. Asimismo es muy común que estas instituciones tengan una manifiesta escasez de fondos y de staff técnico, de manera que tales instituciones tienen no pocas dificultades para ejecutar las acciones que los miembros constitutivos habían acordado, entre ellas la de reducir la asimetría de la información- que son la razón de ser de tal organización.

De acuerdo con Scmitter y Streeck (1999: 19), siguiendo contribuciones inspiradas en autores de la NEI, existen cuatro grandes atributos importantes a ser considerados como necesarios y suficientes como para construir la capacidad institucional adecuada para que las asociaciones de negocios se conviertan en agentes de desarrollo. Estas son: i) que los miembros perciban beneficios selectivos evaluables; ii) una alta densidad institucional de los miembros; iii) una efectiva intermediación interna entre los miembros; y iv) relaciones balanceadas entre los miembros de las asociaciones y el staff técnico (Doner, Schenider; 1999).

La importancia de los beneficios selectivos fue señalado como un factor clave por parte de Olson en el libro “Lógica de la Acción Colectiva”, donde se rescata la idea de que en el caso de asociaciones pequeñas, en grupos homogéneos pueden ser más exitosas en cuanto a controlar y superar las acciones de los “free riders” e impulsar con mejor pronóstico el desarrollo de acciones colectivas.

En cambio, asociaciones muy numerosas pueden, argumenta Olson, ser organizadas “artificialmente” en el sentido de proveer algunos beneficios extras que compensan a los miembros por las inversiones en la construcción de una acción colectiva. En estos casos se oculta el valor que pueda tener, así como el propio origen, y el potencial de resultados que se pudiera esperar de una acción colectiva. Por lo tanto, ello limita innecesariamente los supuestos asociados a los beneficios potenciales que se pueden esperar de las acciones colectivas.⁸

Los “beneficios” potenciales de la acción colectiva son muy variados y los resultados de tales acciones pueden involucrar bienes públicos (bienes que son no rivales y no exclusivos), bienes “colectivos” o de “club” (no rivales, exclusivos) y bienes privados

⁸ Olson argumenta que una vez que los beneficios selectivos son la base de las acciones colectivas, otras actividades como dedicar energía al lobbying serían algo así como “subproductos” y no necesariamente un bien colectivo deseado por la mayoría de los miembros.

(rivales y exclusivos). Estas dimensiones de beneficios es dinámica, en el sentido de que la difusión y la competencia entre los empresarios puede transformar su naturaleza a lo largo del tiempo. También es muy importante en este sentido, el valor relativo de los beneficios.

Existen situaciones en donde la asociación es “artificial” y los beneficios selectivos no son evaluables, con relación a las inversiones realizados en acciones colectivas. Sin embargo, en algunas asociaciones las inversiones en tiempo y dinero pueden ser sustanciales (especialmente considerando los costos de oportunidad involucrados) y los beneficios extras obtenidos también, además de ser mensurables. Los beneficios derivados del acceso a la información son, en muchos casos, muy importantes y comprenden una variedad de situaciones posibles y tipos de bienes producidos como resultados de las inversiones realizadas por los miembros de un grupo en asociación colectiva.

En los 15 Planes de Negocios presentados, será posible analizar los beneficios selectivos conquistados y el grado de “solidez” y artificialidad de los grupos constituidos y las dimensiones institucionales asociadas. También interesa visualizar si estos “beneficios” son derivados de la acción del Estado o se están constituyendo en beneficios potenciales sin transferencias, lo cual también es vital para el futuro del Proyecto Ganadero.

V. Principales Resultados

1. La Economía de los Costos de Transacción y los Planes de Negocios

En el Cuadro 3 se presenta una clasificación de los Planes de Negocios con la perspectiva de los autores de los costos de transacción. Puede apreciarse que existen diferencias muy apreciables en el tipo de activos transaccionados en los Planes de Negocios y en su especificidad. Del mismo modo y, en general asociado a lo anterior, se puede asignar diferentes grados de incertidumbre asociados a las transacciones contenidas en los Planes de Negocios y una desvalorización prevista en caso de ocurrir una comercialización del activo en el mercado spot. También interesa visualizar la participación directa de la industria en el emprendimiento y los compromisos en términos de pago de precios diferenciales en función de los activos transaccionados en cada Plan de Negocios.

Cuadro 3. Una evaluación de los Planes de Negocios con base en la teoría de los costos de transacción

Patrocinador	Especificidad del activo	Grado de incertidumbre de la innovación	Desvalorización en el mercado spot	Participación de la industria y pacto de precios
03 Asociación Civil Vaquería del Este	Muy alta	Alta	Alta	Si
05 Frigorífico Tacurembó	Alta	Baja	Media/Baja	Si
07 PROCARI	Media/Baja	Baja	Baja	Si/No
09 Zambrano y CIA	Alta	Media	Media/Baja	No
10 Asoc. Agrop. De Artigas y Probasalto	Baja	Baja	Baja	No
12 Consorcio de Productores de Carne del Litoral	Baja	Baja	Baja	No
14 Consorcio U.R. Flores y Agroind	Media	Baja	Baja	No
15 Sociedad Agrop. De Lavalleja	Media	Media	Media/Baja	Si
16 FUCREA	Media/Baja	Media	Media/Baja	No
18 Plan Ternera Gorda	Alta	Alta	Alta	No
20 PUL – Carne Orgánica	Alta	Baja	Media/Baja	Si
22 Cadena Productiva del Río de la Plata	Media/Baja	Baja	Baja	No
23 Frig. CANELONES, CONSUR -	Muy Alta	Alta	Alta	Si
26 Central Lanera Uruguaya	Alta	Alta	Alta	Si
28 Valle Polo	Media/Baja	Media/Baja	Media/Baja	Si

Fuente: Ealaboración propia en base a microdatos del Proyecto Ganadero.

De acuerdo con el enfoque adoptado el Plan de Negocios Vaquería del Este y el Plan Consur/Frigorífico Canelones tendría una muy alta especificidad, tratándose para el medio nacional de innovaciones radicales que nunca fueron ensayadas como tales en la ganadería nacional. En el caso de Vaquería se trata de la primera experiencia nacional a nivel agropecuario de certificación por calidad de productos ganaderos, utilizando las normas UNIT. Del mismo modo, el Plan de Negocios presentados por Consur/Fco Canelones es altamente innovador y propone un sistema de trazabilidad que sea la base de un sistema moderno de información para la gestión privada.

Ambas propuestas claramente apuntan a consolidar estrategias de desarrollo empresarial ganadero que son fuertemente innovadoras y que por lo tanto una eventual comercialización de los productos en el mercado spot implicaría una desvalorización abrupta del esfuerzo de inversión realizado. Del mismo modo, es importante visualizar que el emprendimiento está asociado a desarrollos de la propia industria que busca, al transaccionar este tipo de activos, crear ventajas competitivas importante con relación a otras industrias.

Las innovaciones que presentan los Planes de Negocios del Frigorífico PUL y Tacuarembó relativos a carne orgánica también son innovadores en lo institucional, aunque no en lo tecnológico agropecuario e industrial. La certificación orgánica apunta a captar un nicho de mercado internacional para nuestras carnes. El potencial de difusión de la misma es muy elevado, dado precisamente la base tecnológica tradicional en la cual se asienta y la comercialización en el mercado spot no implicaría una desvalorización abrupta de las inversiones realizadas. 9

⁹ Por el contrario la propia certificación orgánica de los predios permitiría un desarrollo de producciones alternativas orgánicas, en la medida de que son precisamente los establecimientos los que están certificados como tales.

También los Planes que presentan un alto grado de especificidad de activos son el de Ternera Gorda y el engorde de Novillos Holando. En ambos casos se trata de valorizar productos nuevos en donde no existen antecedentes importantes a nivel nacional o los mismos son escasos o inexistentes. En ambos casos también el desarrollo de estos productos presentan grados relativamente altos de incertidumbre. En el caso del Plan de Negocios de la Ternera Gorda existen dificultades además propiamente tecnológicas/agronómicas, en la medida en que si bien en el país existen antecedentes de investigación relevantes sobre el tema, los mismos no han sido difundidos mayormente entre los productores.

La comercialización de activos específicos, escasos, de acuerdo con la teoría, está asociada a costos de transacción mayores que los activos que se comercializan en los mercados spot. Por lo tanto, la especificidad de los activos es una característica estructural relevante para la gobernabilidad de la transacción. Es evidente que la especificidad de los activos involucrados en cada Plan de Negocios son notoriamente diferentes. Por ejemplo, en varios Planes las transacciones que se promueven son desarrollados en los mercados spot y no queda del todo claro la ventaja de inducir una forma de comercialización alternativa como la que promueve el Proyecto Ganadero. En cambio, en otros Planes es evidente la especificidad-escasez del activo y su importancia para construir nuevos patrones de competitividad de la ganadería uruguaya en sintonía con las demandas emergentes a nivel internacional.

Los acuerdos previos entre productores para comercializar involucran, según la encuesta de Diea, el 12% de los productores ganaderos del país y en la mayoría de los casos dichos acuerdos comprometen la producción de una sola zafra (89% de los casos, Diea: 2001; 49). Un porcentaje de estos formas de transacciones incluyen acuerdos entre criadores e invernadores como los que se plantean en varios de los Planes de Negocios del Proyecto.

No queda del todo claro la ventaja de promover este tipo de acuerdos con subsidios, si los mismos ya se vienen desarrollando como una práctica de importancia creciente en la ganadería nacional en condiciones de mercado. Para dilucidar las ventajas se debería estar en condiciones de realizar un análisis económico e institucional de estas formas de transacción, cosa que no fue posible hacer en función de las limitaciones de información relevadas en la base de datos del Proyecto. De acuerdo a los elementos presentados en el Cuadro anterior, se estima que aproximadamente 7 de los 15 Planes de Negocios involucran transacciones por lo menos “próximas al mercado”.

En general en las transacciones que implican una baja especificidad de los activos, una comercialización en condiciones de mercado no implicaría necesariamente una pérdida considerable del valor del activo transaccionado en esas condiciones. La “governabilidad” de la transacción, para reducir costos de transacción, probablemente sea via mercado spot la mejor opción. En ese caso no se justificaría la transferencia que hace la sociedad via subsidios para impulsar tal tipo de transacción.

En el Cuadro 3 también se visualiza que en 7 Planes de Negocios está prevista la participación de la industria desde el principio. La evaluación del “poder de mercado” de la industria vrs productores depende de la elasticidad de oferta del ganado. En los Planes de Negocios concertados implica una alta frecuencia de transacciones (curva de oferta con pendiente positiva a precios), de manera que el productor “pierde” una

herramienta de poder en la transacción (controlando la cantidad incide en los precios de corto plazo) a cambio de mayores precios por productos de “mayor calidad”. Esta cuestión crucial, lamentablemente no fue posible evaluarla con precisión por carecer de información para hacerlo.

Sin embargo, una hipótesis “provocadora” sería que de la coordinación emergente en la cadena se promueve una reducción de los costos de transacción para los frigoríficos –al organizarse una cadena de abastecimiento en condiciones de flujo previsible y bastante frecuente- pero no necesariamente ello favorece el resultado a nivel de productor. Desde otra perspectiva, existen al menos 6 Planes de Negocios que evitan comercializar directamente con la industria frigorífica, apostando a generar mayor volumen de oferta de calidad predeterminada para, posteriormente comercializarla en acuerdos a definir con la industria frigorífica.

En este caso la estrategia es diferente: se basa en acumular poder de regateo evitando, precisamente, acuerdos previos y jugando con la elasticidad negativa de corto plazo de la oferta ganadera. Esto es lo que tradicionalmente se realiza y, por lo tanto, no queda claro porqué el Proyecto Ganadero lo pretende impulsar si, como está establecido en las propias bases del llamado, lo que se pretende es una mejor “articulación” entre agentes en la cadena cárnica evitando los “juegos de suma cero” aunque sean de corto plazo.

Lamentablemente la base de datos disponible es muy deficiente al respecto, pero claramente esto es una cuestión crucial de dilucidar, para lo cual es imprescindible realizar una evaluación económica completa.

2. Agencia-Principal en el Proyecto Ganadero

En el caso del Componente II del Proyecto Ganadero existen situaciones en donde este enfoque puede aportar elementos relevantes para análisis el tipo de acuerdo de asociación vertical. Una primera cuestión a analizar a futuro, en una evaluación más completa, es si la relación entre el Principal (en este caso la Unidad Coordinadora del Proyecto UCP) y los Patrocinadores (en adelante Agentes) no plantean algunos problemas como los que predice la teoría. Las acciones de seguimiento y monitoreo que plantea el Principal se basan en el chequeo, de los compromisos asumidos por los Agentes en los Planes de Negocios. Una vez aprobado el Proyecto, al año de ejecución se analizan los resultados con relación al cumplimiento de las metas establecidas en el documento aprobado

Habiendo analizado los Planes es casi intuitivo que este no debería ser el criterio principal de evaluación. Si en el momento de seleccionar y aprobar el Plan de Negocios, el tipo de transacción involucrada no era demasiado diferente a la que se puede gestionar en condiciones de mercado (como vimos en al Cuadro anterior esta podría ser una cuestión muy frecuente) no tiene mucho sentido calificar como “exitoso” a un Plan con características que no promovería ninguna innovación relevante que justifique la captación de un subsidio provisto con recursos públicos.

En este caso, lo “barato” que sale la administración del Proyecto Ganadero al contar con un reducido equipo administrativo que sólo controla el cumplimiento de las metas, puede

resultar “muy caro” si tales metas no implican realmente una innovación y en condiciones de mercado se podrían haber realizado de todos modos.

En efecto, varios de los proyectos evaluados como “exitosos” en el Cuadro 4 y en donde el Agente demuestra haber cumplido con las metas no tienen un valor importante de innovación y, en ese sentido, el Principal fue “engañado” por el Agente. Explorar esta dimensión es fundamental para avanzar en la evaluación del Proyecto Ganadero.

Cuadro 4. Evaluación *ex ante* y *ex post* de los Planes de Negocios en ejecución en el Componente II

Nombre del Patrocinador	Selección <i>ex ante</i>		Evaluación de ejecución a un año	
	Ranking 1	Puntaje 1	Ranking 2	Puntaje 2
Asociación Civil Vaquería del Este	1	93	1	100
Consorcio de Productores de Carne del Litoral	2	92	3	94
Frigorífico Tacuarembó	3	86	2	99
Sociedad Agrop. De Lavalleja	4	85	1	100
Central Lanera Uruguaya	5	80	1	100
Frig. CANELONES, CONSUR - Sistema Integrado de Rem	6	78	7	83
FUCREA	7	70	1	100
PUL – Carne Orgánica	8	69	5	92
Zambrano y CIA	9	68	4	93
Consorcio U.R. Flores y Agroind	9	68	6	89
Cadena Productiva del Río de la Plata	10	64	10	71
Valle Polo	11	62	1	100
PROCARI	12	60	9	79
Asoc. Agrop. de Artigas y Probasalto	12	60	1	100
Ing. Agr. D. García e Ing. Agr. L. Sosa	13	57	8	82

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto Ganadero.

Del mismo modo, otro tanto sucede con el cumplimiento de las metas al interior de cada uno de los Planes de Negocios. En general, aquéllos Planes que cuentan con suficiente base de capital social, en general coincide con aquéllos Planes en que los costos de monitoreo y seguimiento de lo que efectivamente realizan cada uno de los productores son reducidos. Esta cuestión nos introduce directamente a los temas de la Teoría

3. Las “Acciones Colectivas” y el Proyecto Ganadero

La heterogeneidad entre los diferentes empresarios con relación al cumplimiento de los compromisos de articulación en la cadena pecuaria puede dar origen a este tipo de comportamientos no cooperativos que debilitan la potencialidad de la alianza con otros sectores de la cadena.

Por ejemplo, cuando no se logra cumplir con determinados parámetros de calidad pre establecidos por conductas individuales no cooperativas, es el conjunto que sale perjudicado y comprometa la viabilidad futura del emprendimiento. Casos de este tipo se pueden dar en situaciones diversas, por ejemplo en condiciones exigidas de engorde de ganado de determinada estándar de calidad pre establecida o de armado de una cadena de abastecimiento que implica la coordinación de varios eslabones (criadores, invernadores, industria y/o carnicerías). También es claro la utilidad de este enfoque para analizar

aspectos relacionados con la certificación de procesos, por ejemplo en la producción de carne ecológica o carne natural.

En el Cuadro 5 se presenta información relativa al valor del capital social imputado a cada Plan de Negocios como una “proxy” de las acciones colectivas que están asociada al éxito del Plan. Lamentablemente, esta dimensión, que es crucial en este tipo de estrategia no fue relevada en la información de seguimiento del Proyecto, por lo cual lo que se presenta es una estimación con base en los documentos del Plan de Negocios y algunas entrevistas puntuales.¹⁰

De confirmarse las apreciaciones contenidas en el Cuadro 5 se confirmaría un hecho bastante relevante: los Planes de Negocios peor calificados ex post son aquellos que tienen una acumulación de capital social baja. En cambio los mejores *rankeados* en su ejecución, en general, puntúan muy bien en esta dimensión.

Finalmente, los dilemas de las acciones colectivas aparecen más frecuentemente en el análisis de las decisiones políticas. Según estos autores, las decisiones de reformas no son llevadas a cabo por los gobiernos porque las mismas benefician a personas que están dispersas y aquellos que son efectivamente favorecidos no logran sobreponerse a la presión que ejercen los sectores que están organizados y que tienen capacidad de oponerse a las reformas por intereses de corto plazo.

¹⁰ En cambio sí fue relevado en el caso del Componente I orientado a promover más directamente la cría vacuna.

Cuadro 5. Evaluación ex post de Planes de Negocios a partir de aportes de la Nueva Economía Institucional

PATROCINADOR	Evaluación “ex post” (UCP)	Capital social y esfuerzos cooperativos	Incertidumbre innovación tecnológica-institucional
03 Asociación Civil Vaquería del Este	100	Muy alto	Muy Alta
05 Frigorífico Tacuarembó	99	Alto	Media a baja
07 PROCARI	79	Bajo	Baja
09 Zambrano y CIA	93	Medio	Media
10 Asoc. Agrop. De Artigas y Probasalto	100	Alto	Media a baja
12 Consorcio de Productores de Carne del Litoral	94	Alto	Baja
14 Consorcio U.R. Flores y Agroind	89	Medio/bajo	Alta
15 Sociedad Agrop. De Lavalleja	100	Alto	Media a baja
16 FUCREA	100	Medio	Media a baja
18 Plan “Ternera Gorda”	82	Bajo	Alta
20 PUL – Carne Orgánica	92	Medio	Media a baja
22 Cadena Productiva del Río de la Plata	71	Bajo	Media a baja
23 Frig. CANELONES, CONSUR -	83	Bajo	Muy alta
26 Central Lanera Uruguaya	100	Alto	Alta
28 Valle Polo	100	Medio	Media a baja

Fuente: Elaboración propia en base a información del Proyecto Ganadero.

A este nivel puede ser pensado, por ejemplo, la oposición que ha tenido el propio Proyecto Ganadero en su comienzo, en la medida en que implicaba una alternativa de reforma en el diseño de las políticas públicas ganaderas. Explorar esta dimensión puede aportar elementos interesantes para la futura ampliación del Proyecto en una fase expandida.

VI. Conclusiones

Las conclusiones finales, con base en el análisis realizado utilizando aportes de autores de la NEI son cinco: i) sobre la selección de los Planes de Negocios; ii) sobre la evaluación de los mismos; iii) sobre la difusión y el impacto previsto y iv) sobre la estructura y funcionamiento de experiencias asociativas “de nuevo tipo” en la ganadería; v) sobre la temporalidad de los esquemas de integración entre eslabones de la cadena ganadera.

La selección realizada de los Planes de Negocios no discrimina correctamente entre aquellos que son realmente innovadores del resto. En la medida que ello sea así sólo en algunos casos el Proyecto Ganadero estaría incentivando la construcción institucional relacionada con el gobierno de las transacciones que involucren activos innovadores. En los otros casos, que son casi la mitad de los Planes de Negocios, no se justificaría financiarlos con recursos públicos, dado que el mercado lo puede resolver, como lo demuestran los antecedentes disponibles.

En muchos de estos últimos casos el Proyecto Ganadero funcionó, de hecho, como atenuador de las fuertes restricciones existentes en el financiamiento del operativo dada la coyuntura económica vigente, aunque ningún Plan presentó propuestas relacionadas con instrumentos innovadores de financiamiento. En función de ello se sugiere, en la

posibilidad de expansión futura del Proyecto, definir de una manera más estricta el carácter innovador de la propuesta y asegurarse sobre la efectiva especificidad de los activos que se van a transaccionar en cada Plan que se apruebe.

La evaluación realizada de los Planes de Negocios por parte de la UCP, centrada en el cumplimiento de las metas cubre solo una dimensión de la evaluación. El Proyecto Ganadero en su concepción es muy innovador, sin embargo la base de información diseñada para su seguimiento y evaluación es absolutamente tradicional. Por lo tanto, la información disponible no permite captar lo esencial referido al capital social y su relevancia en la construcción de una nueva institucionalidad para la producción ganadera, o por lo menos, para los proyectos innovadores.

Sobre la difusión. Es posible prever que existen Planes de Negocios cuya difusión puede ser más rápida que otros. En general aquellos Planes que transaccionan activos que contienen innovaciones ya difundidas tendrán mayor tasa de difusión en el corto plazo. Los Planes de Negocios que generan acuerdos criador/invernador, por ejemplo, en general tendrán mayores tasas de difusión de corto plazo con relación a otros Planes de Negocios que incorporan innovaciones con mayor grado de incertidumbre.

Sobre la experiencia asociativa. En la “meso-institucionalidad” que promueve el Proyecto Ganadero relacionado con los Planes de Negocios la constitución y construcción de capital social es clave. En la eventual ampliación del Proyecto, sería deseable evaluar y seleccionar los Planes de Negocios con esta perspectiva es crucial. Asimismo, se debería introducir mejores precisiones sobre la naturaleza de los activos y los incentivos selectivos a promover.

En Uruguay se ha argumentado sobre la inconveniencia o inutilidad de promover la articulación en la cadena pecuaria, porque el “mercado resuelve” dado que las posibilidades de diferenciar productos son casi nulas, excepto en los casos de procesos de certificación país (caso carne natural). El razonamiento es aceptable si se asume una velocidad de difusión de las innovaciones muy grande, de forma tal que la imitación rápidamente borra las ganancias del innovador. Ello nunca es así porque existe un esfuerzo de aprendizaje y de construcción institucional antes que la innovación se difunda a tasas aceleradas. Precisamente ello es lo que fundamenta “la escasez relativa” del activo, lo cual siempre temporal. Al serlo el cálculo privado de los productores ganaderos involucrados con tal tipo de innovación, pretende una apropiación lógicamente temporal de los beneficios extranormales derivados de la renta del innovador.

Las acciones como las del Proyecto Ganadero permiten ayudar a construir esa escasez temporal. Su difusión posterior será derivada del efecto imitación y debería apoyarse en otro tipo de instrumentos públicos y privados que faciliten la difusión entre los productores diferentes a la implementada en esta propuesta.

BIBLIOGRAFIA

Borner, Silvio, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder. 1995. *Political Credibility and Economic Development*. New York: St. Martin's Press.

Burki, Shahid and Guillermo Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank.

Dirección de Estadísticas Agropecuarias (Diea). Encuesta Ganadera 2001. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo.

Doner, Richard and Ben Ross Schneider. 1999. "Business Associations and Economic Development." Working Paper 99-12 of the Institute for Policy Research, Northwestern University.

Drobak, John and John Nye. 1997. "Introduction." In *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego: Academic Press.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.

Fairclough, Gordon. 1994. "On Second Thoughts." *Far Eastern Economic Review* (August 18): 40-41.

Fogel, Robert. "Douglass C. North and Economic Theory." In Drobak and Nye, *the Frontiers of the new Institutional Economics*. San Diego: Academic Press, 1997.

Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma*. Berkeley: University of California Press.

Handley, Paul. 1993. "The Falling Price of Success." *Far Eastern Economic Review* (April 29): 48-49.

Klitgaard, Robert. 1997. "Information and Incentives in Institutional Reform." In Clague, ed., *Institutions and Economic Development*.

Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.

Moore, Mick and Ladi Hamalai. 1993. "Economic Liberalization, Political Pluralism and Business Association in Developing Countries." *World Development* 21 (12): 1895-1912.

Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Adine

North, Douglass. 1984. "Three Approaches to the Study of Institutions." In David Colander, ed., *Neoclassical Political Economy*. Cambridge: Ballinger.

-----, 1986. "The New Institutional Economics." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 142:2, pp. 30-37.

-----, 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

-----, 1991. "A Transaction Cost Theory of Politics." *Journal of Theoretical Politics* 1.

- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- , 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- , 1997. "The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development." In Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- North, Klaus. 1997. *Localizing Global production: Know-how transfer in international Manufacturing*. (Geneva: ILO).
- Oficina de Programación y Política Agropecuaria (Opypa) (2002). Anuario 2002. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo
- Ostrom, Eleanor. 1999. "Reforms, Property-Rights Systems and Development." *APSA-CP Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the APSA*. 10:1 (Winter): 20-22.
- Schmitter, Philippe. 1994. "Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe." In Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jurgen Puhle, eds., *The Politics of Democratic Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe C., and Wolfgang Streeck. 1999. "The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies." Koln: Max-Planck-Institut.
- Schneider, Ben Ross. 1999. "States and Collective Action: The Politics of Organizing Business in Latin America." Paper presented meetings of the American Political Science Association.
- Schneider, Ben Ross and Sylvia Maxfield. 1997. "Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries." In Maxfield and Schneider, eds., *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schneiberg, Marc and J. Rogers Hollingsworth. 1991. "Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations?" In Roland M. Czada and Adrienne Windhoff-Heritier, eds., *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Stiglitz, Joseph. 1974. "Incentives and Risk-Sharing in Sharecropping." *Review of Economic Studies*. 41: pp. 219-55.
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter. 1985. "Community, Market, State -- And Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order." In Streeck and Schmitter, eds., *Private Interest Governance*. London:
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.
- Wichit Sirithaveeporn. 1997. "Petrochemicals/Import Tariff Reductions: Ministries Split Over Proposal." *Bangkok Post* November 24): 01.

Williamson, John. 1990. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington D. C: Institute for International Economics.

Williamson, Oliver. 1996. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform." In *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

Wing, Woo. 1990. "The Art of Economic Development: Markets, Politics and Externalities." *International Organization* 44:3 (Summer): 403-429.

World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.