

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

**UNA FORMA INNOVADORA DE
INTERVENCIÓN PÚBLICA:
EL PROYECTO GANADERO**

NOVIEMBRE 2004

Gonzalo Muñoz - gmunoz@mgap.gub.uy

Heber Freiría - hfreiria@mgap.gub.uy

Juan Pablo Terra - jterra@mgap.gub.uy

Jorge Acosta - jacosta@mgap.gub.uy

RESUMEN

La Unidad Coordinadora del Proyecto Ganadero realizó una evaluación de la etapa “Piloto” del Proyecto cuyo objetivo fue el de **introducir y validar estrategias institucionales novedosas para aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya**. Ello se hizo a través de la adopción de innovaciones por parte de los agentes privados en toda la cadena, con énfasis en la incorporación de los criadores pequeños y medianos al proceso de innovaciones.

Se trabajó vía 3 componentes, cada uno de ellos buscaba superar diferentes limitantes:

1. Innovaciones en gestión productiva de la etapa de cría.
2. Innovaciones en articulación de la cadena vacuna y ovina.
3. Innovaciones en la comercialización.

La estrategia diseñada buscó: no sesgar el uso de factores (pago contra el logro de metas y no contra comprobantes de gastos); considerar planes de negocios propuestos por los interesados (proyecto conducido por la demanda), e incorporar operadores privados.

Entre lo destacables del proyecto cabe señalar:

- La innovación institucional
- El esquema de ejecución adoptado apunta a la neutralidad y el pago contra metas.
- La transparencia y eficiencia en el uso de recursos
- Los resultados obtenidos:

A manera de conclusión, entre los principales logros del Proyecto se pueden destacar:

1. Como visión estratégica:

- Se generó puente entre Oportunidades-Desafíos del mercado y la Capacidad Emprendedora de los empresarios
- Existió inversión en áreas estratégicas: Trazabilidad; innovación financiera; Certificación de productos y procesos; Articulación vertical; Nuevos productos

2. Resultados alcanzados:

- Aumento diferencial indicadores productivos
- Aumento diferencial en eficiencia de procesos

3. Impactos en la economía:

- Mejoras en el PER, EMF, y sobrepagos logrados mejoraron la Tasa Extracción.
- Esta mejoría generó un incremento del PBI mayor al monto invertido.

Palabras clave:

Clasificación temática: 5.2

SUMMARY

The evaluation of the Livestock Project in its “pilot” stage, whose main purpose was **to introduce and validate innovative institutional strategies to improve livestock competitiveness**, was carried on. This was activated by the innovative adoptions throughout the whole chain of a process led by the private sector with the inclusion of small and medium sized farms.

The project acted through 3 components, each of them seek to raise different competitiveness constraints:

1. Innovations in the breeding process.
2. Innovations in vertical linkages of the cattle and sheep chain.
3. Innovations of the trading abilities.

The innovative strategy was based on the facts that:

- The Project is neutral about resource allocation (payments based on achievements, not against invoices)
- Demand driven – business plans selected through competitive processes.
- Plans are monitored and supervised by private operators.

Among the outstandings of the project we can point out:

- The institutional innovation
- The execution scheme adopted which seek the neutrality of the process
- The clear and efficient use of resources
- The results obtained

It can be concluded that some of the principal achievements are:

1. As a strategic vision:

- A bridge was laid out between the opportunities and challenges of the market and the capabilities of the entrepreneurs.
- Investment was developed in strategic areas: traceability; financial innovation; products and process certification; vertical linkages; new products

2. Results:

- Increase of productive indicators
- Increase in process efficiency

3. Economy impacts:

- Improvements in Reproductive Efficiency Indicators; slaughter age, and overprices which flow to a major Extraction Rate.
- This improvement generated an increase of the GNP superior than the investment financed by the external loan.

Key words:

Una forma innovadora de intervención pública: El Proyecto Ganadero

1.- Introducción

La ganadería vacuna uruguaya mostró, durante la década de los noventa, un desempeño destacado desde varios puntos de vista, con aumentos en la producción, mejora de la calidad (por reducción de la edad de faena y la obtención de un producto “diferenciado” al ser libre de aftosa sin vacunación), y notorios aumentos en los volúmenes exportados y la diversificación de mercados.

No obstante, existía una serie de problemas sobre cuya señales se verificaba un importante nivel de consenso:

- La situación dominante en las empresas criadoras es de **baja eficiencia productiva y económica**.
- Existe muy **poca integración vertical** en las cadenas de carne y lana. Con el nivel de desarticulación actual, los mensajes de la demanda no son adecuada y eficientemente recibidos por el resto de la cadena productiva.
- Si bien en la década del noventa Uruguay mejoró la **forma de comercialización** de sus productos pecuarios, se entiende que existían oportunidades importantes no aprovechadas, y nuevos desafíos, tanto a nivel de destinos como de productos. Cabe consignar que esta situación se vio modificada en forma negativa durante el proceso de implementación del proyecto, debido a la aparición de fiebre aftosa en el país.

La constatación de esos signos, no significó necesariamente que existiera consenso en el diagnóstico sobre la eventual existencia de problemas y sus causas, y por lo tanto, en la definición de instrumentos públicos de intervención.

Frente a este diagnóstico se implementó una operación denominada **Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería Uruguaya** -Préstamo OC-UR 1299-, con financiamiento del BID. La modalidad de Proyecto Piloto le imponía ciertas características como la de ser operaciones de monto y plazo inferior a las convencionales, improrrogables, y sensiblemente menos exigentes en materia de estudios y negociaciones previas a la aprobación. Esto permitió que el MGAP formulara, negociara y lograra la aprobación del Directorio del BID en un plazo de cinco meses, cuando lo usual en proyectos convencionales era que estos procesos demandaran más de un año, y fundamentalmente, se comprobó en la práctica la eficiencia de acciones innovadoras de intervención pública que permitieran extraer lecciones para una operación de mayor porte.

Un objetivo general de una intervención pública en la ganadería, bien podría ser el de aumentar la competitividad del subsector sobre bases sostenibles: vender más y mejor, para lo cual debería aumentar la tasa de extracción. A la vez, debería procurarse que esa trayectoria fuera consistente con un aumento en el resultado privado de la mayor parte posible de los ganaderos.

¿Cómo se visualizaba el proceso de “mejora de la ganadería uruguaya” en la fase de formulación del proyecto?

Básicamente a través de un aumento en la tasa de extracción liderada por aumento de las exportaciones. Este liderazgo de las exportaciones debería incluir o profundizar

procesos incipientes como la demanda por carnes de calidad superior, o al menos especificada (sistemas particulares de crianza y engorde, edades de faena reducidas, etc.). Este proceso ya había comenzado a verificarse. La tasa de extracción ha tenido un moderado aumento de 16.5% a 19% en los últimos años. Este aumento se ha respaldado básicamente en un aumento de la eficiencia de la fase de engorde, siendo el progreso en los parámetros de eficiencia reproductiva menor.

Aumentos futuros de la tasa de extracción, para ser sustentables, deberían ser acompañados por mejoras en la eficiencia de la fase de cría. Para cada nivel de tasa de extracción (o rango de niveles), existen diferentes combinaciones entre edad de faena y eficiencia reproductiva. La forma en que se expandirá la tasa de extracción debe responder básicamente a señales del mercado, y el proyecto debería evitar generar distorsiones en la cadena de valor que luego, una vez retirados los estímulos, no resultaran sustentables. Por ese motivo, y a pesar de que -dado su rezago relativo- la mayor parte de las propuestas apuntaban a la cría, se evitó un énfasis exclusivo en dicha fase y sus productos, lo que hubiera podido determinar sesgos no deseados en los sistemas de producción a desarrollar.

El Proyecto debió formularse en torno a una serie de hipótesis construidas con la información disponible. Esa información, parecía indicar que las señales emitidas hasta ahora por el mercado no han sido suficientes para generar una respuesta homogénea de toda la cadena, y en especial en la fase de cría, al menos en los ritmos y magnitudes esperados a nivel público y privado. Por eso es que se proponen acciones explícitas de intervención.

Por un lado, se le asigna importancia fundamental a la mejora en la transmisión de señales de mercado “hacia atrás”. En ese sentido, las eventuales mejoras en el marco normativo, y el desarrollo de procesos de mejora en la transmisión de información tales como la integración vía asociación u otras formas organizativas (eventualmente basadas en innovaciones financieras y jurídicas), son consideradas decisivas.

Esas innovaciones, y la generación de confianza acerca de la persistencia del marco normativo, son las que a juicio del proyecto requerían de estímulos para emitir señales claras de que se está dispuesto a mantener el rumbo, y que los caminos ya señalados en forma incipiente por el sector privado (a partir de la demanda), merecen ser seguidos en forma masiva.

El consenso acerca de estas definiciones resultó relevante para no formular un proyecto convencional de corte compensatorio, sino destinado a tener efectos impactantes en la conformación o consolidación de una serie de polos innovadores y dinámicos. Si bien los objetivos de una operación piloto deben alinearse con el *propósito* general enunciado más arriba, serán totalmente diferentes en su contenido y forma de verificación a los de un proyecto convencional. Esto es, de ninguna forma podrá exigirse a una operación piloto el aumento en las exportaciones del país, u otras del estilo, sino básicamente lograr verificar (si, no, porqué), el set de hipótesis relevantes planteadas.

Otro aspecto fundamental es que Proyecto no afirma y difunde cuáles son los caminos de expansión de la ganadería. No promueve la incorporación de ningún factor de producción en particular. No impulsa en forma voluntarista la asociación de los productores como un aspecto positivo en sí mismo, y mucho menos aún, recomienda alguna forma particular de agrupamiento.

Simplemente, a partir de evidencia empírica incipiente, e intentando no distorsionar las señales del mercado, propone mecanismos que eventualmente permitan acelerar o hacer más eficientes algunos cambios que el propio sector privado está insinuando.

De esta forma, tratándose de un proyecto piloto, fue definido **como objetivo general del mismo el de introducir y validar estrategias institucionales novedosas para aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya.**

Esto se haría a través de:

- La adopción de innovaciones por parte de los agentes privados en toda la cadena.
- Con énfasis en: la incorporación de los criadores pequeños y medianos al proceso de innovaciones.

2.- La estrategia definida

El diseño y puesta en práctica de la presente operación, fue pautado como se señaló, por la reflexión profunda sobre la pertinencia de renovar acciones en el subsector ganadero, dado que el país había hecho considerables esfuerzos en el pasado, habiendo transferido importantes recursos en forma de asistencia técnica, subsidios a determinadas técnicas, insumos y bienes de capital, y al costo del crédito.

Esto condujo a una serie de definiciones.

- En primer lugar, se buscó **evitar decidir, desde los aparatos técnico burocráticos cuál es la forma correcta de asignar recursos y organizar los procesos de producción** a nivel de las empresas. Si el proyecto volviera a subsidiar determinados bienes o servicios, estaría decidiendo en los hechos cuáles son los caminos para producir exitosamente. Por el contrario, se entiende que debe ser el empresario, que es quien está decidiendo sobre la asignación de recursos, el que debe optar por elegir el camino que, con el debido asesoramiento, entienda es el más conveniente para su empresa.
- En segundo lugar, se ha introducido una innovación en el ámbito de la organización del proyecto. No se trata de un proyecto ofertista, en el que dependencias especializadas del MGAP o cercanas a él deciden qué es lo que deben realizar los productores, sino que éstos y otros agentes privados de la cadena, con sus planes de negocios, son quienes conducen la marcha del proyecto.

Con esa concepción se consideró la figura de **“Operadores” y “Patrocinadores” Privados**. Estos son **entidades locales o nacionales que se encargan de seleccionar beneficiarios, analizar y avalar los planes, verificar su cumplimiento** y comunicar a la Unidad Coordinadora del Proyecto cuándo se cumplen metas y corresponde pagar el estímulo.

Esta decisión se tomó por más de un motivo.

Eficiencia. Por una parte, se entiende que se reduce los costos de administración del proyecto en relación al monto total desembolsado. En particular debe resaltarse que estos operadores trabajan totalmente a riesgo, ya que sólo cobran si los planes son exitosos y los productores cobran su subsidio.

Eficacia. Pero, más importante aún, lo que se pretendió fue introducir una lógica privada y comprometida con los resultados en la administración del Proyecto. Por mejor que sea un equipo técnico, se entiende que la capacidad de seleccionar productores, evaluar su viabilidad, desde organismos públicos y basados en el papel, necesaria en

ciertos tipos de intervención, no da grandes resultados cuando se trata de detectar habilidades y compromisos personales con planes y metas de desarrollo empresarial. Por el contrario, aquí se apostó a que estos agentes privados (muchos de los cuales son organizaciones comerciales de productores), sean los que mejor conozcan a la población objetivo, puedan calibrar la posibilidad de cumplimiento real de metas, etc.

Sustentabilidad. Un problema ampliamente conocido y discutido en los proyectos de desarrollo, es la dificultad de lograr sustentabilidad en los cambios, una vez que cesan los apoyos financieros extraordinarios. Al convocar y seleccionar agentes privados (en su mayoría con intereses de lucro) en la orientación y supervisión de las acciones del Proyecto, y al establecer su remuneración, se pretendió evitar la incorporación de organizaciones creadas “a medida” para aprovechar los beneficios del Proyecto. Por el contrario, las pautas de calificación empleadas, y la magnitud y forma de pago de las remuneraciones, apuntaron a que los estímulos de estos agentes para participar del Proyecto, fueran sus perspectivas de lucro futuro, más que las ganancias directas. En este sentido, el concepto de lucro debe entenderse en sentido amplio, e incluye mejoras en aspectos comerciales (aumento de ventas, fidelización de clientes), como otros (aumento de la base social y legitimación de entidades gremiales, entre otras), aún cuando la definición sea imprecisa en términos técnicos.

Por otra parte las innovaciones contenidas en los planes de negocios se entienden de forma amplia e incluyen manejo productivo, gestión y formas novedosas de organización en general que no estaban siendo aplicadas por los productores ganaderos, pero que sin embargo tendrían importantes efectos sobre la competitividad del sector. En este sentido, la innovación en la gestión productiva promovida por este componente no debe entenderse como un equivalente de capitalización del sector. Aún más, este Proyecto no busca replicar experiencias pasadas que incentivaban la capitalización del sector mediante el fomento a la compra de maquinarias e insumos en general, los cuales terminaron teniendo un escaso impacto en la competitividad del sector.

En consecuencia **la preocupación por no sesgar el uso de factores** se constató por la aplicabilidad de un sistema que no financia los planes de negocios, sino que **“premia” los logros de metas objetivas y precisas**, pactadas desde el inicio, lo que terminó definiendo el pago contra el logro de metas y no contra comprobantes de gastos.

El diseño y puesta en práctica de este tipo de Proyecto enfrentó una serie de importantes dificultades.

Por una parte, existían expectativas sobre una gran operación financiera, de alcance masivo y de tipo “compensatorio”. Los ganaderos uruguayos habían visto deteriorados severamente sus términos de intercambio en la última década, entre otras causas por un proceso de apreciación de la moneda local, y existían expectativas acerca de que un Proyecto Ganadero se dirigiera a compensar esas dificultades financieras.

Por otra parte, la tradición y experiencia previa en el país, habían acostumbrado a los productores y sus organizaciones, a programas de tipo ofertista, con decisiva participación de organizaciones públicas en la orientación y operación de las propuestas. En particular, la figura de los Operadores Privados fue visualizada en ciertos ámbitos como intermediarios innecesarios que se interpondrían entre los beneficios del proyecto y los usuarios (los productores).

En ese contexto, y en un período muy breve de tiempo, se debió realizar un importante esfuerzo de comunicación de la estrategia a desarrollar.

3.- La forma de ejecución del Proyecto y sus componentes.

Este diagnóstico implicó que se diseñara lo que se denominaron “Componentes” para afrontar cada una de las limitantes presentadas.

¿Cuáles son las **limitantes** para competir mejor?

1	2	3
La situación dominante en las empresas criadoras es de baja eficiencia productiva y económica	Existe muy poca integración vertical en las cadenas de carne y lana. Los mensajes de la demanda no son adecuada y eficientemente recibidos por la cadena productiva	Uruguay mejoró la forma de comercialización de sus productos. Sin embargo, existen oportunidades importantes que no se aprovechan

El proyecto operó de una sola forma: convoca públicamente a propuestas presentadas por agentes privados, selecciona mediante jurados independientes a las mejores, y otorga un subsidio contra el logro de metas previamente estipuladas. Lo hace en tres componentes:

¿Cómo actúa el **PROYECTO GANADERO**?

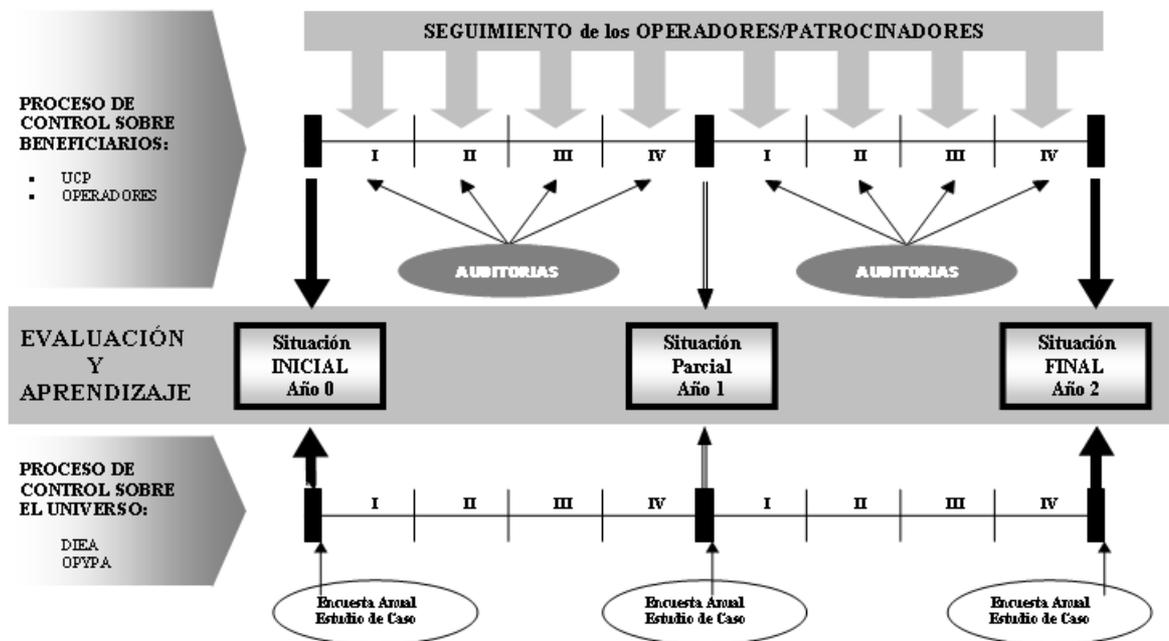
Componente 1	Componente 2	Componente 3
Otorga un subsidio que puede alcanzar a U\$S 7.000 por empresa y que se cobra en tres pagos a través de dos años. Los pagos se harán contra la comprobación de que se cumplieron metas pactadas desde el inicio	Otorga un subsidio a Planes de negocios que articulen más de un eslabón. El monto depende del número de productores que participen, de la consistencia del negocio y de las mejoras que se logren. También en este componente los pagos son contra el logro de metas.	Otorga un subsidio para planes de negocios que permitan alcanzar nuevos mercados , o posicionar nuevos productos de las cadenas pecuarias en el exterior. Como en los componentes anteriores se paga el subsidio contra el cumplimiento de metas específicas.

Este esquema supone un rol protagónico en la administración y supervisión por parte de los agentes privados. En la medida que estos reciben su eventual retribución en función de los logros de los beneficiarios, se impone la aplicación de un sistema de auditorías independientes, de alto nivel de exigencia y calidad.

A la vez, la forma de extraer lecciones, y medir el verdadero impacto del proyecto, requiere de disponer de información comparable acerca de un “grupo control”. En el caso del Proyecto, este grupo control está constituido por una muestra representativa de la ganadería comercial del país, obtenida a través de encuestas periódicas realizadas por la DIEA del MGAP.

La siguiente figura esquematiza el proceso de ejecución.

ESQUEMA DE EJECUCION



4.- Análisis y Resultados

La ejecución física se realizó en forma normal. Todas las actividades centrales previstas se realizaron dentro del plazo de ejecución: se difundió el proyecto de forma de estimular a la participación de agentes relevantes de la cadena cárnica, se realizaron las convocatorias a planes de negocios de los tres componentes, se evaluaron dentro de los plazos las propuestas recibidas, se firmaron los contratos comprometiendo el apoyo financiero, se controló y auditó el cumplimiento de metas en los períodos correspondientes (disponiendo mecanismos que garantizaran la aplicación de criterios objetivos de evaluación, transparentes a los involucrados) y se generaron oportunamente las órdenes de pago indicando el nivel de cumplimiento de metas y los montos a

transferir, y esto con un número de planes que duplicó la previsión. Durante todo el proceso, el sistema de seguimiento aplicado al proyecto permitió realizar un monitoreo eficaz de las actividades en curso, y fue generando desde el inicio información relevante para captar indicios de impacto de las acciones realizadas.

Los planes de negocios tuvieron un desempeño bueno. No existió deserción de planes en dos componentes (II y III) y ésta fue baja en el componente I. En la siguiente tabla se resume los indicadores establecidos a nivel de componente en el marco lógico del proyecto, y la situación de éstos al fin de período de ejecución.

La tabla es elocuente en mostrar el buen desempeño de cada componente en cuanto a demanda y cumplimiento de actividades y metas de los planes.

PLANEADO	ALCANZADO
<p>COMPONENTE 1</p> <p>Aproximadamente 500 productores de cría, en forma grupal o individualmente (coordinados con plan maestro), y supervisados por diversos operadores, formulan y ejecutan sus planes de negocio de innovación en gestión.</p>	<p>De los 1028 Planes de negocio presentados, 859 fueron iniciados. Al finalizar el plazo de ejecución 92% de los planes culminaron en forma satisfactoria en la órbita de 25 operadores privados de todo el país. Han alcanzado un cumplimiento promedio del 86% de las metas previstas para el primer ciclo (año 2002) y de un 84% para el segundo (año 2003).</p>
<p>COMPONENTE 2</p> <p>Se implementan entre cinco a diez planes de negocio innovadores, cada uno de ellos articulando a dos o más eslabones de la cadena.</p> <p>Se integran a dichos planes, explícitamente o por la vía de contratos de largo plazo, aproximadamente 500 criadores del grupo objetivo.</p>	<p>Se recibieron 29 propuestas de Planes de Negocio de las cuales se aprobaron 22 y se firmó contrato con 15 de ellas. El 100% de éstas culminaron satisfactoriamente la ejecución. El cumplimiento de metas alcanzado fue del 91% en el primer ciclo (año 2002) y del 86% en el segundo (año 2003).</p> <p>Mediante acuerdos y contratos se integraron unos 850 productores, de los cuales más del 60% corresponden a criadores o Ciclo Completo.</p>
<p>COMPONENTE 3</p> <p>Se implementan 2 planes de negocios que correspondan a campañas de “marketing” y penetración de mercados para nuevos productos y/o nuevos mercados para el sector cárnico uruguayo.</p>	<p>Se aprobaron 6 propuestas de planes presentadas. Todas culminaron satisfactoriamente la ejecución, siendo el cumplimiento de metas de un 84%.</p>

El cumplimiento de metas, por estar éstas vinculadas conceptualmente al impacto final que se espera de los planes, tiene especial relevancia en la modalidad de ejecución del Proyecto. En el componente I, las metas están asociadas a progresos en productividad o en factores que en el mediano plazo determinarán mayor productividad; en el componente II, las metas indican el volumen de los negocios integrados, el cumplimiento individual de los participantes y la realización de actividades estratégicas para consolidar las integraciones; y en el componente III las metas indican logros en términos de colocación de productos innovadores y esfuerzos realizados en promoción de los mismos.

Asimismo la evaluación del Proyecto Ganadero incluyó al inicio de la ejecución un set de indicadores denominados de desempeño con el objetivo de profundizar en la calidad o el alcance de los productos a obtener; en el Anexo A se presente un análisis detallado de los mismos y los valores alcanzados.

Se presentan algunos de los resultados obtenidos que consideramos relevantes para el presente informe.

a. Aumento de la eficiencia reproductiva (Componente I)

Este indicador es relevante para los beneficiarios del primer componente y mide mejoras en la gestión productiva de los criadores. La exigencia a los dos años de avances en los indicadores finales (procreos, número de terneros y/o corderos), podría inducir la adopción de medidas de impacto rápido, fácilmente reversibles. De esa forma, se reservan las estimaciones en las metas finales para el año 5 (número de terneros dividido por hembras de cría mayores de un año; número de corderos dividido por ovejas de cría mayores a un año y cantidad de terneros o corderos por hectárea), y durante los dos primeros se miden productos intermedios (estado corporal de hembras adultas al servicio; preñez al segundo servicio, porcentaje de hembras nacidas en 2001 que son servidas en 2003) que marquen fehacientemente el inicio de un proceso que, razonablemente y basado en respaldo técnico, se estime conduce a las metas finales y resulte poco reversible.

En los siguientes cuadros se observa el avance logrado en distintos indicadores utilizados para medir la mejora de la eficiencia reproductiva.

VACUNOS	P.G. inicio	P.G. final	Pob. Nac. Inicio	Pob. Nac. Final	IA
Duración del entore :					
- 3 meses o menos	70%	91%	37%	54%	0,90
Realizó diagnóstico de gestación (DG)	66%	100%	31%	45%	1,05
Resultados del DG	73%	77%	73%	71%	1,08
% de vaquillonas entoradas	68%	85%	62%	62%	1,25
Clasifica por CC	42%	51%	40%	52%	0,94
Concentración del destete tempranos	21%	29%	16%	13%	1,68
Utiliza destete precoz	sd	13%	sd	10%	1,33
Utiliza destete temporario	sd	78%	sd	46%	1,70

El cuadro anterior desarrolla los indicadores seleccionados para vacunos, y presenta cifras tanto para los beneficiarios del PG como para la población ganadera nacional, (del mismo estrato de superficie) referidas a la situación de partida y la de finalización del proyecto, lo que permite establecer la doble diferencia. En la última columna se presenta el denominado indicador de avance (IA) el cual se calcula dividiendo la diferencia entre años de los beneficiarios del PG por la diferencia de la población ganadera asimilable. Valores superiores a 1, estarían señalando mayores avances en la población del PG, situación que se observa en la mayoría de los indicadores salvo en el de duración del entore y el de clasificación de las vacas de cría según condición corporal. Se presentan dos indicadores (destete precoz y temporario) de los cuales no se cuenta con datos confiables al inicio del proyecto, por lo que solamente se presentan los valores finales.

En el cuadro siguiente se observa el avance en los indicadores de cría ovina, en los mismos se contaba con información parcial del inicio de los planes de negocios, por lo cual se prefirió presentar diferencias entre los productores del PG y la población nacional al finalizar el proyecto.

OVINOS	P.G. final	Pob. Nac. Final	IA
Realiza esquila preparto	27%	19%	1,46
Encarnerada borrega 2 dientes:			
- Si	91%	76%	1,20
Encarnerada borrega 2 dientes:			
- Si todas	59%	49%	1.19
Duración de la encarneradas (hasta 2 meses)	86%	85%	1,01

b. Mejoras en la articulación de la cadena (Componente II)

Se analizaron dos datos surgidos de cada plan de negocios: el porcentaje canalizado a la integración respecto a los productos comercializables surgidos de información de DICOSE y el porcentaje de cumplimiento de la meta específica establecida para la mayoría de los planes de negocios. Debe tenerse en cuenta que ésta última en general mide el cumplimiento en cantidad de productores que remitieron de acuerdo a lo comprometido. Este dato, que surge del proceso de auditoría, se utilizó para ponderar a la baja los resultados obtenidos en la primer forma de cálculo.

La tabla siguiente, informa los valores para cada criterio y plan de negocios, y el valor seleccionado para el cálculo del indicador.

	% integrado	Cumplimiento meta específica	Determinación cumplimiento
03 Asociación Civil Vaquería del Este	66%	100%	66%
05 Frigorífico Tacurembó	100%	83%	83%
07 PROCARI	47%		47%
09 Zambrano y CIA	77%	83%	77%
10 Asoc. Agrop. de Artigas y Probasalto	63%	65%	63%
12 Consorcio de Productores de Carne del Litoral	100%	81%	81%
14 Consorcio U.R. Flores y Agroind	100%	83%	83%
15 Sociedad Agrop. De Lavalleja	100%		100%
16 FUCREA	25%	46%	25%
18 Ing. Agr. D. García	93%		93%
20 PUL - Carne Orgánica	98%	50%	74%
22 Cadena Productiva del Río de la Plata	81%	100%	81%
23 Frig. CANELONES, CONSUR - Sistema Integrado de Remisión de HaciendaS	83%	100%	83%
26 Central Lanera Uruguaya	100%		100%
28 Valle Polo	34%		34%
Total			71%

Surge del cuadro que los productores canalizaron el 71% de los productos transados a los negocios de integración, resultando solamente en tres planes de negocios el porcentaje integrado menor al valor de referencia (60%).

Se desprende de este indicador, que los negocios de integración no resultaron marginales para los productores participantes, fueron por el contrario el destino principal de su producto.

c. Campañas de comercialización para posicionar nuevos productos y/o abrir nuevos mercados (Componente III)

En resumen se lograron exportación de productos nuevos (carnes con marca: Hereford y Angus, y Carne Natural Certificada), se ampliaron los volúmenes y los destinos de las exportación de las carnes orgánicas.

Del análisis de los precios de exportaciones de la toneladas peso embarque de los distintos negocios con el exterior de los planes de negocios y las estadísticas nacionales para esos destinos, en la mayoría de los casos, si bien no son productos estrictamente iguales, se observa cotizaciones por encima de la media nacional. Asimismo se han desarrollo de las siguientes páginas web (algunas en construcción) para promoción y marketing.

5.- Efectos e impactos

El objetivo central del Proyecto consistía en el aumento de la competitividad de la ganadería bovina y ovina. Ese objetivo sería verificable a través del mejoramiento en la rentabilidad de toda la cadena, mayor especialización, amplia difusión y adaptación de benchmarks más competitivos, y aumento del valor de las exportaciones.

Si bien es cierto que las características de los ciclos biológicos de la ganadería no permiten apreciar resultados finales en plazos tan cortos, el proyecto entendió que, como toda decisión de inversión y endeudamiento que realiza la sociedad, deben existir pautas para evaluar su resultado, aún mediante precursores o productos intermedios en forma precoz.

Así, el sistema de seguimiento y evaluación se orientó a captar en forma temprana información que permitiera evaluar:

- Un aumento del valor generado por las cadenas consistente con aumento en la eficiencia y el resultado económico de las empresas.
- El impulso y promoción de un núcleo relevante de agentes emprendedores capaces de implementar innovaciones que mejoren la inserción competitiva futura de la ganadería uruguaya.
- La generación de evidencia sobre nuevas formas de diseñar e implementar intervenciones públicas en el sector productivo. Básicamente intenta destacar aquí el rol subsidiario del Estado en la decisión de cómo hacer negocios, repartos de valor, asunción de riesgos, etc., y hacerlo de forma eficiente.

La propuesta a desarrollar en este capítulo consiste en analizar los efectos, partiendo de los más cercanos en el tiempo y más tangibles, hasta llegar a aquellos productos cuyos efectos e impactos requieren necesariamente de un período de maduración.

Estos sintéticamente son:

Componente I. Identificación de Efectos

Efectos inmediatos: Los parámetros de eficiencia reproductiva en 860 planes de negocios de los beneficiarios (5% de los ganaderos calificados como “comerciales”) aumentan respecto a la línea de base, y se incrementan a una tasa mayor que en no beneficiarios.

El resultado económico incremental mejora diferencialmente en los beneficiarios.

Efectos futuros: Existe una proyección confiable de la evolución futura de la eficiencia reproductiva en los beneficiarios.

Existe una cuantificación de la población no beneficiaria que ha sido alcanzada por procesos de difusión privada, que muestra comportamiento diferencial, y para la cual se proyecta evolución diferencial en la eficiencia reproductiva de los rodeos. Esta población alcanza al 26% de los ganaderos comerciales del país, y muestra diferencias en las técnicas aplicadas y el desempeño productivo respecto al resto de la población.

Componente I. Indicadores de Efectos inmediatos y futuros

PER	Observado		Proyectado		
	Año 0	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Beneficiarios Proyecto	0,471	0,530	0,581	0,592	0,602
Población	0,422	0,436	0,438	0,440	0,443
Beneficios efecto derrame	0,422	0,460	0,472	0,475	0,478

PER: Parámetro de eficiencia reproductiva

Componentes II y III: Identificación de Efectos

Efectos Inmediatos:

En los planes de negocios de carne vacuna del componente II se disminuye la edad media de faena de los novillos, mientras en la población de referencia ésta aumenta para el mismo período. Este efecto alcanza a 700 productores pecuarios que manejan el 7% de los animales para engorde del país.

Los nuevos negocios generan sobreprecio en los productos comercializados en la mayoría de los planes en ejecución, ya sea por mejoras en la calidad, certificación de procesos o de atributos.

Efectos futuros:

Se comercializan 4 nuevos productos, en todos los casos agregando valor por diferenciación en el propio producto o en el proceso

Las acciones de marketing abren oportunidades para la comercialización de nuevos productos en el NAFTA.

Los nuevos negocios promovidos por el componente II se consolidan y difunden a una proporción relevante (30%) de los ganaderos uruguayos, mejorando el nivel medio de eficiencia de los procesos y el valor de los productos.

Componentes II y III: Indicadores de Efectos inmediatos y futuros

EDAD DE FAENA (*)	Observado		Proyectado		
	Año 0	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Beneficiarios Proyecto	3,71	3,60	3,45	3,34	3,26
Población	4,03	4,07	4,08	4,03	4,02
Beneficios efecto derrame	4,03	3,95	3,92	3,86	3,83

(*): Edad promedio en años

PRECIO EXPORTACION(**)	Año 0	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Planes Proyecto Ganadero	1254	1304	1341	1367	1386
Población	1254	1254	1254	1254	1254

(**): Precio en U\$S por tonelada

Como se señaló, al finalizar la ejecución del proyecto, tan sólo a 30 meses del primer desembolso, es posible identificar y analizar efectos tangibles y visibles (en su totalidad o mediante precursores) en el corto plazo.

Debe tenerse presente no obstante, que un componente trascendente del objetivo de desarrollo del Proyecto consiste en mejorar el posicionamiento estratégico de la ganadería, promoviendo la incorporación de procesos, técnicas y productos que de acuerdo a la información disponible pautarán el comercio de productos ganaderos en el futuro cercano.

Así, puede considerarse que el Proyecto ha actuado como “puente” o “catalizador” entre oportunidades y desafíos del mercado y la capacidad emprendedora de un núcleo de agentes privados. En ese marco se destaca el desarrollo de Proyectos exitosos en el marco del Componente II en áreas estratégicas que son señaladas como clave para acceso futuro a mercados:

- Trazabilidad individual
- Innovación financiera
- Certificación de productos y procesos
- Articulación vertical
- Nuevos productos

Por tratarse de un proyecto piloto, diseñado para validar un conjunto de hipótesis e instrumentos, la valoración económica no ocupa un lugar central en la forma de evaluación de la operación. Sin embargo, una vez culminada la ejecución, se utilizó la medición de beneficio económico de la aplicación de los planes de negocios para construir un único indicador de beneficio económico de la operación.

El método utilizado supuso los siguientes pasos de aproximación:

1. Se determinó el aumento en tasa de extracción en los planes de negocios ejecutados, y en la población afectada indirectamente por éstos para el período de ejecución (2 años).
2. Este incremento de tasa se proyectó hasta el año 5, horizonte de los planes de negocios, corrigiendo las proyecciones originales en función del cumplimiento observado.
3. Se calcularon para los 5 años incrementos de Valor Bruto de Producción derivados del aumento de tasa de extracción.
4. Estos incrementos se utilizaron como inputs en un modelo que se apoya en la matriz insumo producto (con una apertura de 64 sectores), obteniendo los incrementos de producto bruto y la forma de distribución entre sectores de la economía atribuibles al proyecto. Se realizaron dos estimaciones de estos flujos, reflejando dos supuestos diferentes en cuanto al Spill Over que pudiera alcanzarse al año 5.
5. Estos flujos se actualizaron descontando una tasa de interés y se compararon con el monto total de la operación (préstamo+aporte local) de 8,64 millones de dólares.

En el cuadro siguiente, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos:

Escenario	Valor Actual Neto a 5 años (6,5%) (Millones de U\$S)	Valor Actual Neto 2 años (Millones de U\$S)	Saldo 5 años Van5a – Inversión Inicial (Millones de U\$S)
Piloto_Peor	12,5	2,8	3,9
Piloto_Mejor	16,4	3,4	7,8

Los resultados obtenidos en este indicador resultan una cuantificación muy conservadora de los beneficios del proyecto. Se despreciaron en este ejercicio aumentos de valor observados en los planes de negocios del componente 3, y no se consideró el crecimiento que algunos de los planes de negocios tendrán en el período proyectado (observados ya a algunos meses de la finalización del proyecto piloto). Esta forma de evaluación tampoco refleja los agregados de valor derivados del fortalecimiento de la red institucional, verificada en la activación de los agentes privados más dinámicos. Por otra parte, la metodología de análisis aplicada permite concluir que el excedente generado se distribuye de la siguiente manera : 52,5 % sector primario, 34,5 % industria; 13 % servicios.

7.- Conclusiones y Lecciones Aprendidas

La evaluación de los instrumentos utilizados en el proyecto muestra que:

1. Un subsidio limitado en monto, ligado al cumplimiento de metas y desembolsado luego de verificados logros (parciales o totales) de los planes, es un instrumento para el cual existe una demanda de calidad (tanto en agentes como en calidad intrínseca de planes), que se muestra eficaz en promover las innovaciones (los planes se cumplieron y alcanzaron un buen cumplimiento de las metas), y que presenta una flexibilidad muy adecuada al apoyar negocios. Adicionalmente, este instrumento presenta una ventaja muy importante para el proceso de seguimiento y evaluación, ya que otorga tempranamente indicios del posible impacto del proyecto (ya que las metas del resultado de los negocios están más vinculadas al impacto que las actividades).
2. El sector privado mostró capacidad de organizar la demanda. La cantidad y calidad de los planes presentados, el cumplimiento de los plazos de preparación de los mismos, la cantidad y la calidad de los beneficiarios involucrados, y la ejecución en tiempo y con alto cumplimiento de metas de los planes, prueban esta capacidad. Al finalizar el proyecto, más de un 90% de los productores participantes están conformes o muy conformes con su participación y su desempeño en el proyecto.
3. Una unidad coordinadora pequeña y de bajo costo relativo (5% del presupuesto total) pudo concluir en tiempo la ejecución, alcanzar un buen desempeño general del proyecto y generar aprendizaje basado en información objetiva. Para que esto fuera posible, se considera como un factor fundamental la forma en que se planificó cada paso. Asimismo desde su inicio la unidad coordinadora ha entendido importante la difusión para la sociedad en su conjunto, de los apoyos económicos y el conocimiento de la

nómina completa de los beneficiarios individuales. Esta información siempre ha estado disponible a través de su página web (<http://www.mgap.gub.uy/ProyGan/index.htm>)

4. El sistema de seguimiento diseñado e implementado es un logro relevante del proyecto. La exigencia del Banco de la existencia de un sistema diseñado y operando al inicio del proyecto, favoreció la relevancia dada tempranamente a la concepción de este instrumento. El sistema no se desarrolló en su totalidad de acuerdo a lo diseñado, pero mantuvo la concepción general del inicio. Del sistema de seguimiento surgió la información principal para la toma de decisiones de la unidad coordinadora y para la evaluación del proyecto. Merece destacarse, que el sistema aplicado permitió el cálculo de doble diferencia (considerando una población comparable a los beneficiarios) para una serie de variables relevantes, simultáneamente con el fin de la ejecución.

5. Las soluciones informáticas, articuladas en el software del sistema de seguimiento, constituyeron un elemento central para hacer posible la ejecución y la constitución de un banco de datos integral de la experiencia. La solución informática utilizada permitió a la unidad coordinadora gestionar más de 1000 contratos, que involucran otros tantos planes de negocios, y más 7000 de actividades y metas a controlar, ajustando los montos de subsidio a informes de auditoría y a la revisión de los operadores privados involucrados. La capacidad de manejar información ágilmente (tanto en detalle como agregada), no solamente posibilitó la gestión sino que permitió un buen nivel de transparencia respecto a la forma de adjudicar los recursos.

6. El énfasis puesto en el proceso de aprendizaje ha permitido generar importantes lecciones, tanto para el equipo de ejecución como para el Ministerio en su conjunto. El análisis y reflexión sobre las lecciones aprendidas, junto a los cambios operados en el contexto (muchos de ellos irreversibles en el corto plazo), constituyen las bases de la formulación de una operación escalada, lo cual constituía uno de los objetivos centrales del proyecto piloto.

Anexo A

Indicadores de Desempeño

Dentro del esquema previsto de evaluación del proyecto piloto, se dio especial importancia a 8 indicadores de desempeño derivados del marco lógico.

La siguiente tabla resume una descripción de los indicadores, el valor previsto y el valor alcanzado en el proyecto ganadero.

Indicador	Valor del indicador al fin de la ejecución
i. Coeficiente de total de recursos movilizados sobre recursos desembolsados por el proyecto Valor de referencia: 2 ó más	Componente I: 3,6 Componente II: 2,8 Componente III: 1,6 Total Proyecto: 2,8
ii. Número de Planes de negocio en ejecución satisfactoria Valor de referencia: 70% de planes en ejecución satisfactoria	C I: 859 Planes iniciados (92% en ejecución satisfactoria) CII: 15 planes iniciados (100% en ejecución) CIII: 6 planes iniciados (100% en ejecución satisfactoria)
iii. Costo de ejecución de cada Plan de Negocios Valor de referencia: 70% de acuerdo a previsiones	C1: Se cumplió con el 70% de las actividades previstas en los planes. Se incurrió promedialmente en el 67% los costos totales previstos. Un 29% de los planes están dentro de los costos previstos, si se toma un margen de tolerancia del 20% CII: En el total de planes se disminuyeron los costos incrementales previstos en un 61% CIII: Los planes disminuyeron sus costos en un 54%

Indicador	Valor del indicador al fin de la ejecución
<p>iv. Aumento de la eficiencia reproductiva (Componente I)</p> <p>Baseline: Datos de beneficiarios y datos Nacionales/segmento</p> <p>Pauta: Mejora con significación estadística</p>	<p>Incremento diferencial de los beneficiarios</p> <p>Tasa de incremento del resultado en diagnóstico de gestación (asimilable a porcentaje de procreo) 8% superior en beneficiarios respecto a la población</p> <p>Tasa de incremento del entore de vaquillonas de dos años 25% superior en beneficiarios respecto a la población</p> <p>Tasa de incorporación de técnicas recomendadas, en general mayor en los beneficiarios respecto a la población</p>
<p>v. Mejoras en la gestión gerencial (Componente I)</p> <p>Baseline: Datos de beneficiarios y datos Nacionales/segmento</p> <p>Pauta: Mejora con significación estadística</p>	<p>Tasa de aumento de registración de eventos físicos, 35% superior en los beneficiarios respecto a la población</p> <p>Tasa de aumento de registración de eventos económicos, 9% superior en los beneficiarios respecto a la población</p> <p>Se observó un patrón de toma de decisiones muy acorde con las señales de mercado (en base a realización o no de actividades, sustitución de las mismas y cumplimiento de metas)</p>
<p>vi. Mejoras en la articulación de la cadena (Componente II)</p> <p>Baseline: Mediante Encuesta Anual y Auditorías</p> <p>Pauta: 60% del ganado o lana del grupo involucrado al final del Año 2</p>	<p>Los beneficiarios canalizaron a los negocios de integración el 71% de los productos similares transados</p>
<p>vii. Campañas de comercialización para posicionar nuevos productos y/o abrir nuevos mercados (C3)</p>	<p>Cinco planes llevaron adelante campañas para posicionar nuevos productos</p>
<p>viii. Efectos de difusión para los 3 componentes</p> <p>Valor de referencia: Establecido en base a estudio específico</p>	<p>Al inicio, el 46% de la población objetivo estaba al tanto de la situación del proyecto y podía identificar los instrumentos en que se basaba.</p> <p>Al fin del proyecto, solamente un 21% de la población responde adecuadamente esta pregunta</p>