

proyecto piloto para el aumento de la competitividad de la ganadería uruguaya. préstamo OC-UR 1299. proyecto ganadero

Ing. Agr. Heber Freiria

1. ASPECTOS CENTRALES DEL PROYECTO Y BASES DE LA ESTRATEGIA

Se trata de un Proyecto Piloto, en el que se introducen innovaciones respecto a la forma de diseñar y ejecutar este tipo de operaciones en el país. Los proyectos piloto son uno de los instrumentos flexibles de préstamo que implementó el BID en el año 2000. Se caracterizan por 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.

¿Porqué se implementa el proyecto ganadero?

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

No obstante, existía una serie de problemas sobre cuyos signos 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 ha

visto 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 significa 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.

Un aspecto a destacar es que el Proyecto se formuló con una participación muy activa de las autoridades de la presente administración y de OPYPA, por lo que puede afirmarse que su diseño se encuentra altamente alineado con las políticas públicas impulsadas.

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 7 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.

Ahora bien, ¿cómo impactar en forma sustentable y con la menor distorsión posible en la cría?. ¿Son suficientes la mejora en la eficiencia de la fase de engorde y la demanda calificada de la industria?. ¿Cómo se forman los precios al interior de la cadena? ¿Cuál es la elasticidad precio de la oferta de terneros?. Son temas de importancia relevante, no conocidos en profundidad, por lo que el Proyecto debió formularse en torno a una serie de hipótesis construidas con la información disponible. Esa información, parece 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.

Aquí debe introducirse una idea importante. Si bien los objetivos de un 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.

También en este punto se han generado ciertas confusiones. El 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: en la incorporación de los criadores pequeños y medianos al proceso de innovaciones.

2. LA ESTRATEGIA DEFINIDA

¿Cuáles son las claves de la estrategia desarrollada por el Proyecto?

Se reitera la importancia de tener presente que se trata de una operación piloto, mediante la cual el prestatario puede poner a prueba sus principales hipótesis, reemplazando estudios y negociaciones en general prolongadas por una ejecución a escala reducida, con gran énfasis en la innovación, el aprendizaje y la extracción de lecciones que sirvan de base para la formulación de un proyecto ampliado, de resultar favorable la evaluación.

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 ha introducido 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 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.

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

Por una parte, existían expectativas sobre la obtención de 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.

El proyecto opera 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:

- Otorga un **apoyo financiero no reembolsable** al segmento de la cría vacuna y ovina, 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, que demuestren mejoras en la eficiencia de la cría.
- Otorga un **apoyo financiero no reembolsable** a Planes de negocios que **articulen** a más de un eslabón de la cadena de la carne o de la lana. El monto de este subsidio 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 **apoyo financiero no reembolsable** 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 estímulo 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.

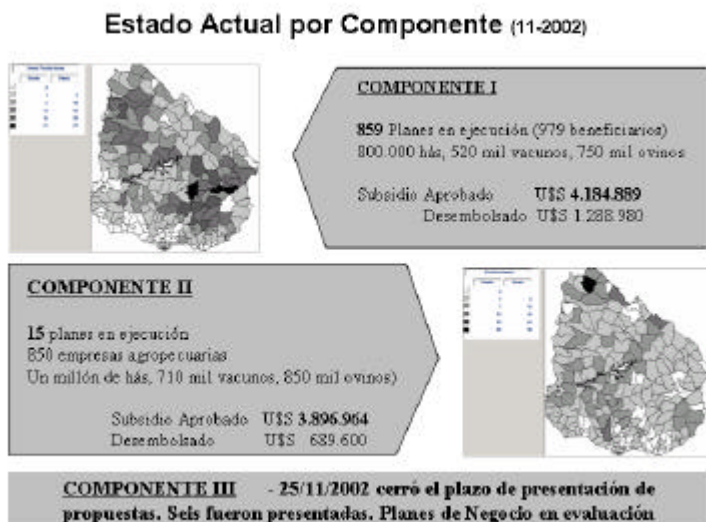
A la vez, la forma de extraer lecciones, y medir el verdadero impacto del proyecto, requiere de disponer de información comparable acerca de un "grupo control". En el caso del Proyecto, este grupo control está constituido por una muestra representativa de la ganadería comercial del país, obtenida a través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

La siguiente figura esquematiza el proceso de ejecución.



4. ESTADO ACTUAL DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El siguiente esquema permite apreciar el estado actual de ejecución, mostrando número de planes, empresas involucradas, localización geográfica y montos comprometidos.



5. ALGUNAS CONCLUSIONES Y PRIMERAS ENSEÑANZAS OBTENIDAS DEL PROCESO DE EJECUCIÓN.

Logros

Transcurrido algo más de un año desde la firma del contrato de préstamo, el Proyecto Ganadero está en **pleno funcionamiento**

- Se han comprometido la casi totalidad de los recursos disponibles (8 millones 100 mil dólares, sobre un total de 8 millones 600 mil). Solamente resta adjudicar 500 mil dólares destinados a planes del componente III).
- Se están desarrollando 860 planes de negocios en el componente I (mejora de la cría), y 15 planes de negocios en el componente II (mejoras en la articulación de la cadena). En cualquiera de los casos se supera

ampliamente lo previsto en el diseño del Proyecto. Entre ambos componentes se alcanza al 10% de la ganadería comercial del país.

Las **innovaciones** implementadas en PROYECTO GANADERO han dado buenos resultados hasta el momento.

- 25 Operadores Privados cubren la totalidad del país. Éstos han resultado muy eficaces en la promoción y presentación de planes de negocios. De las auditorías realizadas, surgen indicios muy buenos respecto a la calidad y viabilidad de los planes de negocios.
- Comparando las características de los productores del proyecto con la población, puede comprobarse que se ha logrado una importante cobertura para este tipo de instrumentos (en cuanto a distribución geográfica, edades, perfiles sociales, exposición a proyectos del MGAP, etc), lo que está mostrando un desempeño destacado de los Operadores Privados.
- También en el componente II se ha verificado la dinámica y eficacia de los esfuerzos privados. Se establecieron soluciones organizativas muy diferentes, y esfuerzos aplicados a distintas etapas de la cadena, con la garantía (dada por la firma certificada de cada productor participante) de que éstos resultan de interés y beneficio para el productor.
- En ambos componentes, se constató 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. En base a éste estímulo los agentes privados promovieron y organizaron a más de 2.000 empresas sin remuneración previa, en un período muy breve, y apostando a honorarios que dependen del éxito de los planes
- Se logró la búsqueda “neutralidad” en la asignación de recursos. Para esto, resultó muy importante la forma de operación del Proyecto desembolsando los recursos financieros directamente a los Productores para que éstos los asignaran según las prioridades de su empresa. El proyecto firma contrato con los beneficiarios, quienes reciben directamente en cuentas individuales los pagos que corresponden. Se entiende que este mecanismo, es capaz de transmitir, en el corto plazo, la idea de que la asignación final de recursos la realiza el beneficiario, y que el estímulo es neutro en términos de asignación de factores.
- Resultó posible comprometer los fondos y cumplir las actividades en los plazos previstos, apoyándose en una unidad ejecutora muy pequeña (cuyo costo es menor al 3% de los fondos del proyecto) que se concentra en convocar, evaluar y auditar los planes de negocios.

Esto ha sido posible en gran medida por disponer de un sistema de seguimiento eficaz e incorporado a la gestión de la unidad. A la vez, este sistema ha resultado clave en apoyar el simultáneo proceso de aprendizaje.

Restricciones y desafíos futuros.

- Para mantener, o aún aumentar, la performance del piloto, deben revisarse los procesos de atención a clientes masivos. En el componente I se verificó la demora de algunos procesos centralizados aplicados a los 1028 planes recibidos. Con esta evidencia, no es conveniente pensar en aumentar en forma considerable el número de clientes sin modificar estos procesos. A nivel de la unidad coordinadora se han identificado, pensando en generar alternativas de diseño, algunos procesos que, incluyendo algunas acciones de capacitación, pudieran pasar íntegramente a los operadores privados. Es probable que cambios en este sentido impliquen también aumentar la capacidad de fiscalización y auditoría por parte de la Unidad Coordinadora.
- La selección de Operadores es otro aspecto que merece revisión. Manteniendo logros como son la realización de una convocatoria abierta, sobre bases específicas y con un sistema de evaluación claro y transparente, deben revisarse críticamente los elementos utilizados para calificar a los postulantes. Esta reflexión surge, no de la percepción de que se dejaron de lado por baja calificación agentes con buen potencial, sino de la constatación de que el puntaje recibido con correlaciona en forma contundente con el desempeño posterior del Operador.
- Un esquema de ejecución de este tipo requiere de un proceso eficaz de participación y comunicación, extremo que no se ha verificado plenamente en esta fase. Debido a los antecedentes en cuanto a modalidades de intervención del Estado en el agro, no existe un nivel elevado de calificación de la demanda, con tradición de exigir calidad a los servicios prestados, en particular la asistencia técnica. No ha sido de fácil asimilación la idea de que le proyecto deposita en la cuenta de los beneficiarios dinero de libre disponibilidad, y que son éstos los que deben decidir su destino, de acuerdo a sus propuestas y apuntando a cumplir las metas comprometidas. Los múltiples arreglos privados que se generaron entre productores, operadores ya asesores, pretendían en muchos casos contar con el asesoramiento o aval del Proyecto, lo que no corresponde bajo ningún concepto en este esquema de operación.
- La pérdida de estabilidad macroeconómica, pero especialmente la crisis del sistema financiero, obligan a reconsiderar el ambiente en el que se desenvuelven los planes de negocios innovadores. Este supuesto debe ser reconsiderado, aunque no solamente para constatar dificultades (como el

corte del flujo de financiamiento convencional), sino también oportunidades que surgen del cambio de ambiente económico.

6. PERSPECTIVAS FUTURAS

Si bien ha transcurrido apenas la mitad del tiempo de ejecución pactado, la información recogida y su análisis permiten afirmar que están dadas las condiciones para proponer una nueva operación con el BID mayor que la actual.

Esto no significa necesariamente la expansión “lineal” del actual Proyecto. Las lecciones extraídas, junto a los cambios relevantes operados en el contexto económico, obligarán a discutir a fondo los ejes de la nueva operación. Lo que sin dudas aparece como un logro a rescatar es, en lo sustancial el esquema de ejecución adoptado, en particular el rol relevante de operadores privados y el otorgamiento de estímulos financieros contra metas

Se deberá promover una participación más amplia en el diseño y ejecución de la operación. Los mecanismos tradicionales de participación han demostrado éxito en proyectos masivos de promoción de la equidad, mejorando la prestación de servicios y bienes básicos fundamentalmente. En operaciones de mejora de la competitividad, que promueven el desarrollo empresarial y el lucro, la experiencia parece ser menos numerosa y plantea desafíos adicionales.

En particular, un proyecto que basa la transferencia de estímulos a beneficiarios y operadores en el logro de metas, presenta algunos puntos que requieren un delicado balance entre la confianza y transferencia de responsabilidades y el control. La presente operación asigna especial importancia a la realización de auditorías independientes. El manejo del referido balance es clave. Por una parte, los beneficiarios y sus operadores constituyen los principales socios para la ejecución exitosa del proyecto y la sustentabilidad futura de sus logros. Pero a la vez, no debe confundirse cooperación con complacencia, o en un extremo, actitudes demagógicas. Esto ha llevado, y seguramente llevará en el futuro a fricciones, las que sin embargo, no deberán destruir el espíritu de cooperación verificado hasta el presente.

En este sentido, la claridad de los mensajes, y la transparencia han constituido una herramienta fundamental del proceso que debe preservarse y en lo posible profundizarse. Toda la información acerca de calificaciones recibidas por los planes, planillas electrónicas de evaluación y cálculo de subsidios, así como los fundamentos de eventuales decisiones desfavorables para los interesados, se encuentran en la UCP a disposición de los Operadores y Beneficiarios.

A la vez, se encuentra disponible en la página Web del MGAP la nómina completa de beneficiarios individuales del Proyecto, la evolución de los desembolsos y su distribución,

Todo ello, y lo que en el futuro se pueda implementar cooperará a reducir los niveles de desconfianza, y desestimulará la tendencia a buscar mecanismos no transparentes de obtención de beneficios.