

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República Oriental del Uruguay		
Agencia ejecutora:	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)		
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$	7. 700.000
	Local:	US\$	3.300.000
	Total:	US\$	11.000.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20 años	
	Período de Gracia:	30 meses	
	Desembolso:	30 meses	
	Tasa de Interés:	Variable	
	Inspección y vigilancia:	1%	
	Comisión de crédito:	0,75%	
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria en dólares de los EE.UU.	
Objetivos:	El objetivo general del proyecto es introducir y validar estrategias institucionales novedosas para aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya a través de la adopción de innovaciones por parte de los agentes privados en toda la cadena productiva, con énfasis en la incorporación de los criadores pequeños y medianos al proceso de innovación.		
Descripción:	El proyecto pretende incentivar la formulación y ejecución de planes de negocio innovadores, propuestos por los mismos agentes privados del sector, bajo esquemas asociativos de múltiples tipos. El proyecto prevé incentivar tres categorías de planes de negocio, las cuales dan origen a los tres componentes del proyecto:		
	a. <u>Innovaciones en gestión productiva en la etapa de cría</u> (US\$3,02 millones). Comprende la preparación y ejecución de planes de negocio que presenten los propios productores para aumentar la competitividad de la ganadería de cría bovina y ovina. Los aspectos de innovación estarán en dos niveles: (i) las actividades propuestas por el plan en comparación con el medio local; y (ii) por la utilización de operadores privados previamente como intermediadores del proceso.		
	b. <u>Innovaciones en la articulación de la cadena vacuna y ovina</u> (US\$5,0 millones). Comprende la ejecución de planes de negocio orientados a mejorar la competitividad de la cadena a través de nuevas modalidades de integración de la cadena de producción vacuna-ovina. Las asociaciones elegibles para este componente podrán ser de múltiples tipos, siempre que conlleven a la integración vertical, pudiendo		

construirse sobre la base de convenios, contratos, sociedades, u otras formas jurídicamente válidas. Las propuestas que incorporen a pequeños y medianos productores de la cría, recibirán incentivos adicionales. La innovación propuesta está en la integración horizontal y vertical negociada y propuesta por los propios agentes privados.

- c. Innovaciones en la comercialización (US\$0,5 millones). Comprende campañas de mercado, insertas en planes de negocio, cuyo objetivo sea posicionar nuevos productos en el mercado o abrir nuevos mercados a nivel internacional.

**Justificación
para un
Préstamo
Innovador:**

El Banco, ha aportado recursos al país por más de US\$200 millones, que han cofinanciado inversiones en el sector agropecuario por un total de US\$350 millones. Actualmente están en ejecución dos programas que benefician al subsector ganadero; el Programa de Infraestructura para Empresas Lecheras (914/OC-UR), y el Programa de Servicios Agropecuarios (1131/OC-UR). Si bien esos programas apoyan al sector ganadero, los mismos no incorporan instrumentos de incentivos directos para el cambio de los modelos de gestión y productivo como lo hace el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG, 1063/OC-UR) en el caso de los horticultores y fruticultores. La experiencia de PREDEG enseña que es posible estructurar programas sectoriales específicos orientados al aumento de la competitividad y que éstos tienen un grado importante de recepción por parte de los productores e importantes impactos económicos.

El proyecto propuesto utiliza la experiencia institucional del Banco en materia de instrumentos de apoyo a la competitividad, en términos de formulación y ejecución de planes de negocio bajo esquemas asociativos diversos, aún no probado en Uruguay. Si bien existe interés del gobierno y de los productores a lo largo de la cadena vacuna y ovina, no existe garantía de demanda para emprender un programa de mayor envergadura, sin una experiencia piloto. Un pequeño proyecto piloto de innovación permitirá ganar experiencia en las estrategias de gestión del sector ganadero e identificar cambios a ser instrumentados en un programa más amplio (Programa Ganadero), resultando en impactos significativos en la economía del país. Por tanto, el proyecto define *indicadores directos de desempeño* como señal de progreso en alcanzar cambios (innovación), y cuya evolución constituirá una fuente de aprendizaje para inducir cambios en un futuro escalamiento del programa ganadero. Los indicadores de progreso a utilizar en el proyecto piloto serán: *coeficiente total de recursos movilizados sobre recursos desembolsados por el proyecto (indicador anual); número de Planes de Negocio (PN) en ejecución satisfactoria (indicador anual); costo de ejecución de cada plan de negocio (dólares por plan promediados para cada componente); aumento de la eficiencia reproductiva; mejoras en la gestión gerencial; mejoras en la articulación de la cadena; mejoras en la comercialización; y efectos de difusión.*

Estrategia del Banco en el país y sector:

La Estrategia del Banco en Uruguay apoya: (i) en el área de **competitividad e integración regional**, aquellas iniciativas que aumenten la competitividad y la inversión privada, sobre la base de una producción orientada a la exportación y sustentada en sus ventajas comparativas; (ii) en el área de **modernización del Estado y gobernabilidad**, el proceso de transformación del Estado destinado a reducir su peso en la economía; aumentar su eficacia y eficiencia; racionalizar y focalizar su intervención; y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios; y (iii) en el área de **bienestar y equidad social**, aquellas acciones orientadas a aumentar la equidad e incorporar los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.

El Proyecto se enmarca dentro de esta estrategia al fortalecer la competitividad sobre la base de variadas innovaciones, usando esquemas novedosos desde el punto de vista de la institucionalidad pública, e incorporando a grupos de pequeños productores a una mayor competencia regional.

Revisión social y ambiental:

El CESI/TRG revisó el perfil de la operación y presentó recomendaciones respecto a los criterios de diseño, seguimiento y monitoreo del proyecto, los cuales fueron incorporados en las guías de procesamiento de planes de negocio. Dadas las características de ganadería extensiva y basada sobre pradera natural en que se sustenta la mayoría de los productores del Uruguay y en particular las zonas de los pequeños y medianos criadores, las posibilidades del uso intensivo de los recursos y agroquímicos son mucho más limitadas que en otras actividades agropecuarias y no se anticipan impactos ambientales directos negativos. El desarrollo de planes de negocio proporciona oportunidades para incorporar posibles mejoras en las condiciones ambientales en el ámbito de la producción. Desde el punto de vista de mercado, la ganadería uruguaya cuenta con una serie de ventajas de naturaleza ambiental, que representarán importantes oportunidades en el ámbito comercial, con posibilidad de ser exploradas en el ámbito del proyecto piloto, como por ejemplo la producción de carne orgánica.

La Guía de Procesamiento de Planes de Negocio contiene, como parte de los criterios de elegibilidad y proceso de aprobación de proyectos, procedimientos de análisis de calidad ambiental y equidad social. Como parte del seguimiento de la ejecución del Proyecto, las revisiones técnicas semestrales incluirán un sistema de monitoreo de los aspectos socio-ambientales de los Planes de negocio aprobados. La aplicación efectiva de los procedimientos de evaluación de calidad ambiental y equidad social, así como de monitoreo y seguimiento de los factores socio-ambientales de los proyectos aprobados, estará asegurada por la inclusión de un especialista socio-ambiental en la UCP (§ 3.24).

Beneficios:

Un primer beneficio es el aumento en la competitividad de la ganadería por dos vías: (i) la ejecución exitosa de planes innovadores; y (ii) su difusión, a través de la réplica de dichos planes por parte de terceros. Este aumento de competitividad tiene el doble efecto de mejorar los ingresos y oportunidades del segmento de pequeños y medianos criadores, y de

aumentar la generación de divisas en el país. Un segundo beneficio es la innovación institucional que este modelo conlleva, lo que permite explorar formas nuevas de promover aumentos de competitividad sobre la base de un esquema simple de incentivos que busca ser eficiente desde el punto de vista de costo impacto.

Riesgos:

Aversión al Riesgo: La posible resistencia al cambio en el segmento de los criadores, será evaluada a través de este proyecto, siendo ello una de las lecciones que se busca aprender (eso también permite determinar los niveles-umbrales del incentivo necesario para activar un proceso de innovaciones).

Mobilización de Recursos: La puesta en marcha de los planes de negocio innovadores requiere movilizar recursos adicionales, lo cual deberá también ser evaluado por este proyecto. Con el fin de mitigar posibles problemas en esta área, se prevé realizar un estudio de posibles innovaciones financieras que faciliten la articulación entre el sector ganadero y el mercado de capitales.

Fiebre Aftosa: Un escalamiento del reciente rebrote de fiebre aftosa, sería perjudicial desde el punto de vista de las expectativas de los actores involucrados, particularmente en lo que se refiere a la apertura de nuevos mercados y de aumento de valor de las exportaciones. Las acciones emergenciales que actualmente emprende el gobierno, creando barreras internas en el país, eliminando animales que demuestren tener la enfermedad han tranquilizado los países importadores. Asimismo el Banco a través del Programa de Servicios Agropecuarios (1131/OC-UR) ha disponibilizado recursos para que el País pueda mantener su status de país libre de fiebre aftosa.

Condiciones contractuales especiales:

Condiciones previas al primer desembolso:

- a. creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Coordinadora, y designación del personal de la misma (§ 3.4);
- b. creación y puesta en funcionamiento del Comité de Seguimiento del Proyecto (§ 3.4); y
- c. puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación y la capacitación de su personal para operarlo (§ 3.27).
- d. puesta en marcha de la Guía de Procesamiento de Planes de Negocio, acordada con el Banco (§ 3.10).

Otras condiciones:

- a. dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del Préstamo, puesta en efectividad de la Guía Normativa de la UCP (§ 3.6); y
- b. revisión semestral de la operación con el objeto de verificar los avances logrados (§ 3.25).

Clasificación del sector social y de la pobreza:	Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. (Documento AB-1704).
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna.
Adquisiciones:	Se aplicará la política vigente del Banco para todas las adquisiciones de bienes y la contratación de obras y de servicios de consultoría a ser financiados con recursos del Proyecto, incluyendo los procedimientos indicados en el Documento GN-1679-3. Cuando se utilicen recursos del financiamiento del BID, los montos mínimos sobre los cuales las adquisiciones se harán por licitación pública internacional serán: US\$350.000 para adquisición de bienes y US\$200.000 para servicios de consultoría.

I. ANTECEDENTES

A. El sector agropecuario y la ganadería

- 1.1 El sector agropecuario tiene importancia significativa en la economía del Uruguay. Los productos de origen agropecuario representan un 75% de las exportaciones totales del país. Si bien el sector primario explica sólo un 5,6% del PIB total, una proporción importante de la actividad manufacturera (25% del PIB) descansa sobre las materias primas que provee el sector agropecuario (industria de procesamiento de carne, de lana y molinos de arroz, entre otras). Dentro de la estrategia de apertura económica del país, el sector agropecuario juega un papel central, ya que una proporción elevada de la producción agropecuaria es de vocación claramente exportadora. En la segunda mitad de los noventa las exportaciones de origen agropecuario crecieron un 36%, contra un 30% de aumento de las exportaciones totales. Entre las exportaciones de origen agropecuario, los alimentos se expandieron en un 73% en igual período.
- 1.2 El sector de ganadería vacuna y ovina conforma uno de los segmentos más importantes del sector agropecuario uruguayo. La base de este sector es un amplio y atomizado grupo de *criadores*, en su mayoría pequeños y medianos productores de bajos ingresos. Estos comparten sistemas de producción de carne de vacuno con lanares y, al igual que otros países con ventajas comparativas en ganadería, su sistema productivo es de carácter extensivo. El 35% de la ganadería se realiza en suelos superficiales con reducidas posibilidades de incorporar mejoramientos forrajeros intensivos; 35% en suelos con algunas posibilidades de mejoramiento y el resto en áreas de pastoreo asociadas a zonas agrícolas. En la última década la superficie dedicada al pastoreo abarcó alrededor de 14,5 millones de has de las cuales aproximadamente el 85% es manejada en forma natural, sin uso de fertilizantes ni especies forrajeras mejoradas. Los niveles de gestión y tecnología de la gran mayoría de los pequeños y medianos criadores del Uruguay son bajos en comparación con el observado en otros países exportadores de carne vacuna como Nueva Zelandia. Dicho grupo de productores muestra también un rezago importante en la adopción de modos de producción e introducción de productos con un potencial de mayor valor agregado.
- 1.3 En la “cadena” de la carne vacuna, las etapas siguientes a la cría están conformadas por los *invernadores* y la *industria frigorífica*. Los invernadores efectúan las etapas de recría y engorde de los terneros provenientes de la cría; mientras que la industria frigorífica, faena y comercializa el producto terminado tanto en el mercado interno como en el externo. En el mercado externo, gracias al status de país libre de fiebre aftosa y a sus ventajas comparativas, Uruguay ha logrado presencia exportadora en 85 países. Sin embargo, en promedio los retornos unitarios de exportación de carne vacuna del Uruguay aparecen por debajo de lo logrado por otros países exportadores como Argentina. Al igual que en otros países ganaderos que descansan sobre similares ventajas comparativas (Nueva Zelandia y Australia) las zonas de recría y engorda corresponden a suelos de mejor aptitud ganadera, y tienden, de forma incipiente pero creciente, a incorporar aspectos intensivos (alimentación complementaria en algunos casos). Esto último se ve

crecientemente favorecido por la disposición de granos y subproductos a precios bajos en Uruguay.

- 1.4 Al igual que en otros países la organización industrial del subsector presenta una concentración creciente en las etapas sucesivas de la cadena: partiendo con cincuenta mil explotaciones ganaderas en la etapa primaria, terminando en los frigoríficos donde siete empresas concentran el 60% de la faena total. Sin embargo, en contraste con otros países, en Uruguay se observa un menor grado de especialización entre cría y engorde. Muy frecuentemente el criador, con campos de escasa aptitud, emprende no sólo la cría, sino también el engorde buscando entregar un producto “terminado” a la industria frigorífica, lo que resulta en mayores costos que los que existirían con más especialización. La ausencia de especialización tiene por lo tanto consecuencias negativas sobre la competitividad de toda la cadena.

B. Las políticas hacia el sector ganadero y sus efectos

- 1.5 Antes de las reformas de las últimas dos décadas, Uruguay adoptó una estrategia de desarrollo “hacia dentro”, con amplio privilegio y promoción de las actividades industriales de sustitución de importaciones, en desmedro de las actividades primarias y exportadoras. Dada la vocación exportadora de los sectores de carne y lana, lo anterior se tradujo en discriminación directa e indirecta de precios contra estos rubros. Entre otras, las intervenciones incluían tasas de cambio múltiples, frecuentemente discriminatorias contra estos sectores; impuestos a la exportación de carne; restricciones al comercio de ganado en pie y múltiples intervenciones en el mercado interno, como por ejemplo frigoríficos estatales con el monopolio de distribución de carne en Montevideo y, posteriormente, políticas de fomento a la creación de frigoríficos, resultando en sobre inversión.
- 1.6 Estas políticas dejaron una pesada herencia sobre el sector que aún muestra sus efectos en términos de competitividad:
 - a. Las restricciones al comercio internacional de ganado generaron amplias fluctuaciones del precio interno del ganado y en particular del precio relativo ternero – ganado gordo. Dichas fluctuaciones aumentaron el riesgo percibido en la especialización y generaron una cultura productiva que explica porque hoy muchos criadores se resisten a especializarse en la cría, aún en detrimento de su competitividad;
 - b. Los niveles crónicos de precios internos del ternero muy por debajo de los estándares internacionales, eliminaron los incentivos para invertir en el sector y modernizarse, dejando en consecuencia un amplio segmento de criadores que se mantuvo ausente de la curva de aprendizaje y cambio tecnológico que experimentaron otros países con ganadería extensiva en las últimas tres décadas. En la zona del Basalto Superficial, bajo las condiciones de gestión, tecnología e inversión predominantes, un productor debiera tener 1.800 has para cubrir el costo de una canasta familiar; pero el 99% de los productores de dicha zona está por debajo de ese límite. Esta situación es preocupante por cuanto afecta la base de la cadena y es un determinante de su competitividad

completa, además de afectar principalmente a un amplio grupo de pequeños y medianos productores de bajos ingresos, los cuales vienen abandonando el campo en los últimos años;

- c. La promoción de inversiones en frigoríficos llevó a una amplia capacidad instalada ociosa, traducida hoy en insolvencia y alto riesgo de no pago, lo que encarece los costos de transacción y aumenta el riesgo del negocio para el sector primario;
 - d. Los problemas de solvencia de muchos de los frigoríficos terminan resolviéndose a menudo con competencia desleal en el mercado interno (evasión de IVA), situación que ha generado una estructura dual en la industria (entre aquella orientada al mercado interno y la orientada al externo) con incentivos poco claros para la apertura de nuevos mercados y el aumento de valor agregado en la cadena orientada a la exportación. Un indicador de esto es el menor precio promedio por las exportaciones de carne de vacuno que obtiene Uruguay en su cuota Hilton, en comparación con Argentina;
 - e. Las intervenciones en el mercadeo interno (monopolio estatal en Montevideo) generaron señales negativas para la inversión extranjera que sólo recién comienza a volver a este sector. En consecuencia, un importante factor que pudo haber contribuido al bajo cambio tecnológico y la ausencia de aumentos de competitividad del sector por décadas; y
 - f. Por último, las décadas de políticas que no promovieron el sector primario se han traducido en bajos niveles de capitalización, bajos niveles de capital humano empresarial y deficiencias en gestión que han dejado al sector inadecuadamente preparado para los nuevos escenarios de competencia en el mercado global. Los incentivos negativos al sector primario generaron también en el tiempo un proceso migratorio hacia centros urbanos.
- 1.7 Las reformas realizadas en las últimas dos décadas han generado un marco más adecuado de incentivos para el sector, como por ejemplo la eliminación de los impuestos a la exportación a fines de los setenta, el levantamiento de la prohibición de exportación de ganado en pie en la última década y la liberalización de la industria de frigoríficos y del mercadeo interno en general.
- 1.8 Dichos cambios han tenido efectos positivos, destacándose entre otros: (i) *la elevación del precio del ganado vivo* medido en dólares corrientes que pasó de US\$0,63 por kg. vivo a comienzos de los noventa a niveles de US\$0,75 por kg. vivo hacia fines de la década; (ii) *la atenuación del ciclo ganadero de precios*, medida por indicadores estándares de dispersión; (iii) *el aumento de las exportaciones de carne de vacuno*, que pasan de US\$243 millones en 1990 a US\$342 millones en 1999; (iv) *el crecimiento de la demanda* de carne vacuna, de 42% en el mercado interno y de 38% en la demanda externa (exportaciones), entre 1990 y 1998; y (v) *la reducción de la brecha existente entre precios fob unitarios de la carne exportada y el precio en dólares del ganado vivo*, que pasa de 2,01 para el año 1990 a 1,88 el año 1998.

- 1.9 Sin embargo, las reformas económicas de los noventa operaron en un contexto donde se dieron otros factores exógenos, que resultaron negativos para el sector y que han limitado el pleno aprovechamiento de este nuevo escenario. Al respecto, cabe destacar: *la caída del tipo de cambio real*, que acumuló una baja del 59% entre 1990 y 1999, lo que implicó que, a pesar del aumento del precio en dólares del ganado vivo, el precio en pesos reales cayó en 33,5% durante la década (BCU, 2000); y *la caída en el precio real de la lana*, de US\$2,31 por kg. en 1989 a US\$1,22 por kg. en 1998. Eso último afectó seriamente a los ganaderos por su condición de productores de doble propósito (carne y lana), y el número de ovejas cayó de 26 millones en 1991 a 13 millones en 1999.
- 1.10 Los problemas de competitividad que ocasiona la caída del tipo de cambio real sobre el sector han sido reconocidos por las autoridades al punto que se ha determinado una exención parcial (aunque transitoria) de los impuestos de seguridad social que paga el sector agropecuario. Sin embargo, sin perjuicio de la posibilidad de emprender otros ajustes y reformas que mejoren el entorno del sector¹, resulta claro que el único camino viable para aumentar la rentabilidad del sector en el corto y mediano plazo y otorgar viabilidad económica al amplio grupo de pequeños y medianos criadores es el aumento de competitividad de toda la cadena.

C. El desafío de lograr aumentos en la competitividad

- 1.11 La cadena completa de la carne de vacuno y ovino necesita realizar cambios significativos para incrementar su competitividad y aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece un marco económico con menos distorsiones. El aumento de competitividad exige que los actores involucrados emprendan innovaciones en diversos ámbitos.
- 1.12 Las innovaciones son particularmente urgentes en los *criadores*, quienes en su gran mayoría son pequeños y medianos productores, con bajos niveles de ingreso y capitalización, que no han participado de la curva de aprendizaje y cambio tecnológico que han tenido sus pares en otros países, exhibiendo hoy indicadores muy por debajo de los “benchmarks” de la competencia. Asimismo, se requieren esfuerzos de innovación en las modalidades de *articulación de la cadena* completa que permitan capturar las ventajas de una mayor especialización (criadores que llegan hoy con un producto terminado pero que se beneficiarían si se especializasen sólo en la cría) e impulsar el desarrollo de productos de mayor valor agregado. A nivel del último eslabón de la cadena, se requiere innovar en la *comercialización*, a fin de explotar de mejor modo los mercados externos -- ya sea por la vía de buscar diferenciaciones de producto y nichos de mercado, como por la vía de administrar mejor las cuotas y espacios de mercados existentes -- poniéndose a la par de países más exitosos en la materia (por ejemplo, Argentina y Nueva Zelandia). En cuanto a la cadena ovina, se requiere implementar y profundizar significativos cambios con el fin de responder a la situación de bajos precios de la lana. Dichos desafíos incluyen el pasar de actividades de doble

¹ Algunos de estos cambios y reformas posibles se examinarán en el marco de los estudios a realizarse en el PFP-1270/OC-UR.

propósito (carne y lana) a estrategias más especializadas, con producción de lana de alta calidad por un lado, y carne de mayor valor por otro. Ello también demanda ajustes y una mayor coordinación a lo largo de toda la cadena.

- 1.13 En síntesis, el sector requiere con urgencia aumentar su competitividad, lo que implica necesariamente innovaciones de tres tipos en la cadena productiva: (i) *en la gestión productiva de los criadores*; (ii) *en las modalidades actuales de articulación de la cadena* a fin de explotar mejor las ganancias de eficiencia de una mayor especialización; y (iii) *en la comercialización* a través de la introducción de nuevos productos diferenciados y mejorar el desempeño de los mercados ya existentes.
- 1.14 Para implementar las innovaciones identificadas será necesario enfrentar dos desafíos importantes. El primero de ellos es la *resistencia a las innovaciones*. Los criadores requieren innovar en su gestión para ponerse a la par de sus competidores internacionales; la cadena requiere innovar en su forma tradicional de estructurarse, con una mayor orientación a la especialización; el eslabón exportador requiere innovar en términos de comercialización. Pero tales innovaciones requieren asumir riesgos y una disposición cultural al cambio, situación que enfrenta resistencia en diversos puntos de la cadena, pero particularmente a nivel del sector más tradicional, atomizado y de menor orientación empresarial de los criadores.
- 1.15 El segundo desafío es la *necesidad de movilizar recursos*. Las innovaciones que se realicen en la cadena vacuna y ovina requerirán movilizar recursos financieros de los propios agentes involucrados, pero también del sistema. Esto plantea el desafío de mejorar la articulación del sector ganadero con el financiero, donde se advierte la ausencia de innovaciones financieras características de otros mercados más desarrollados (titularización, factoring, seguro de pago, etc.). Esto, se suma al obstáculo que representan los bajos niveles de capitalización de muchos actores de la cadena, y principalmente de los criadores.

D. La necesidad de una estrategia innovadora para promover los cambios

- 1.16 El sector ganadero del Uruguay requiere impulsar un conjunto de innovaciones, en la gestión productiva de los criadores, en la articulación de la cadena y en el desarrollo de mercados y productos, para aumentar su competitividad a niveles comparables con los de la competencia internacional. Si bien estas innovaciones las podría realizar el mercado por sí sólo en el largo plazo, *existen dos argumentos que justifican la implementación de un Proyecto impulsado desde el sector público*.
- 1.17 El primer argumento es que, en ausencia de intervenciones, el mercado tenderá a producir innovaciones a una tasa inferior a la económicamente óptima. Esto, por el hecho de que los beneficios de las innovaciones, al ser replicadas por terceros (“seguidores”) distintos del innovador inicial (el “pionero”), generan beneficios económicos no apropiables por éste (externalidades) que hacen que la actividad generadora de innovaciones se haga a una tasa inferior a la económicamente óptima. El segundo argumento se basa en el hecho de que en la base de la cadena productiva se encuentran los criadores, que son en su mayoría pequeños y

medianos productores de bajos niveles de ingreso, capitalización y gestión. Consecuentemente, lo más probable es que dejado el proceso innovador a las solas fuerzas del mercado, una gran mayoría de estos criadores quede naturalmente fuera de la modernización y aumento de competitividad. Esto, además de las consecuencias que tiene para el retardo del proceso de aumento de competitividad en toda la cadena trae consecuencias sociales indeseables. En consecuencia, la meta de un Proyecto que impulse la innovación en la cadena es doble: *impulsar la innovación a una tasa mayor a la que generaría el mercado por sí sólo, procurando integrar el máximo posible de criadores a este proceso.*

- 1.18 La estrategia del sector público agropecuario del Uruguay en el pasado, en materia de fomento de la competitividad y la productividad del sector, no puede calificarse de completamente exitosa. Los proyectos de promoción de productividad y competitividad se han construido bajo esquemas institucionales de corte tradicional que no son en su mayoría adecuados a la coyuntura que vive hoy el sector. Muchos de los proyectos se formularon con la visión de que el sector público conocía las variables que había que modificar en el sistema productivo para hacerlo más competitivo, y con esta filosofía se impulsaron proyectos que sesgaron la elección de factores productivos. Así por ejemplo, un importante proyecto de mejoramiento de praderas impulsado en el pasado con recursos de crédito y asistencia técnica tuvo resultados mixtos, al comprobarse que las especies forrajeras introducidas, si bien eran más productivas con un entorno climático apropiado, resultaban menos resistentes que las nativas ante bruscos cambios climáticos de sequía.
- 1.19 Otros proyectos, como el de desarrollo de pequeños ganaderos (PRONADEGA) actualmente en ejecución, si bien han tenido éxitos importantes en trabajo con pequeños productores, tiene un esquema y costos institucionales que lo hacen difícil de escalar al resto del sector. Asimismo, no se han incorporado todavía elementos de articulación de la cadena, que resultan claves en la presente coyuntura para promover un aumento de la competitividad de la cadena completa. Finalmente, la estrategia, muy común cuando se trata de pequeños productores, de trabajar con grupos con fuertes elementos de asociatividad, se enfrenta a resistencias culturales y prácticas al trabajo en grupos y la hace poco aplicable a un universo mayor.
- 1.20 En consecuencia, si se desea impulsar el esfuerzo innovador, integrando a este proceso a los pequeños y medianos criadores *se requieren nuevos esquemas institucionales.* Dichos esquemas deben partir de una filosofía distinta a la tradicionalmente aplicada. El primer punto de separación con el pasado es reconocer que el sector público no siempre conoce todos los elementos y debe en consecuencia descansar sobre los proyectos que elijan los propios productores (con la asesoría técnica que ellos estimen pertinente); *el factor a promover es la actividad innovadora en sí y no la elección de un factor productivo específico.*
- 1.21 El segundo punto donde se deben introducir cambios es incluir, dentro del universo de innovaciones a promocionar, cambios no estrictamente productivos pero de organización industrial o articulación de la cadena, que igualmente puedan traducirse en aumentos de competitividad. Estas innovaciones, por los costos de

transacción que conlleva su primera implantación, tienden a ser generados a niveles subóptimos por el mercado y merecen atención en un Proyecto orientado a promover la competitividad. Los proyectos pasados de apoyo a la competitividad, por el contrario, han tendido a ignorar estos aspectos y han tenido un sello altamente “productivista” más que de negocio.

- 1.22 El tercer punto donde se debe innovar tiene que ver con la necesidad de *conciliar los objetivos de competitividad con los de apoyo a los pequeños y medianos productores*. En el pasado, estos temas han tendido a estar divorciados: Proyectos de desarrollo rural para pequeños productores por un lado, y subsidios directos e indirectos a la capitalización de grandes actores por otro. La necesidad de aumentar la competitividad de toda la cadena requiere integrar a la base de ella, conformada por pequeños y medianos productores.
- 1.23 Finalmente, el último punto donde se debe innovar consiste en aprovechar al máximo los propios mecanismos privados para impulsar las innovaciones. Una vez impulsadas éstas innovaciones livianas (como las requeridas aquí) y si las mismas generan modelos de negocios más rentables que los tradicionales, el efecto demostrador de los propios innovadores a sus pares constituye un importante instrumento de difusión de las mismas. Bajo esta nueva perspectiva el Estado debe actuar como catalizador, proveyendo incentivos claros y simples a la actividad innovativa, pero descansando al máximo en los propios actores del mercado para la ejecución de iniciativas.

E. Los elementos de innovación institucional propuestos

- 1.24 La estrategia del proyecto propuesto apuesta a activar el proceso de innovaciones en la cadena, buscando catalizar el proceso más que financiarlo directamente o en una proporción importante. Específicamente, la estrategia apuesta a *la promoción de Planes de negocio innovadores* que presenten los propios agentes de la cadena, bajo esquemas asociativos de variado tipo, pero entregando incentivos claros, focalizados en la promoción de innovaciones así como en la incorporación de criadores pequeños y medianos al proceso. La hipótesis es que, al ponerse en práctica estos planes de negocio y confirmarse la rentabilidad privada de los nuevos modelos de negocio a que conduzcan estas innovaciones, el efecto demostrativo sobre los demás agentes activará un proceso de *difusión* privada. Este proceso de difusión, que actúa por medio de la réplica de las modalidades más rentables de gestión, producción y comercialización, podrá multiplicar los efectos de este Proyecto sobre la cadena. El apoyo previsto a los planes de negocio deberá ser suficientemente atractivo para incentivar a los productores más dispuestos al cambio, pero suficientemente pequeño también como para que éste apoyo no sea el determinante crucial del resultado económico del plan. Se trata de promover con pocos recursos un proceso de innovación en toda la cadena, y por ello constituye un proyecto, además de innovador, piloto, ya que su éxito permitiría una ampliación a nivel nacional.

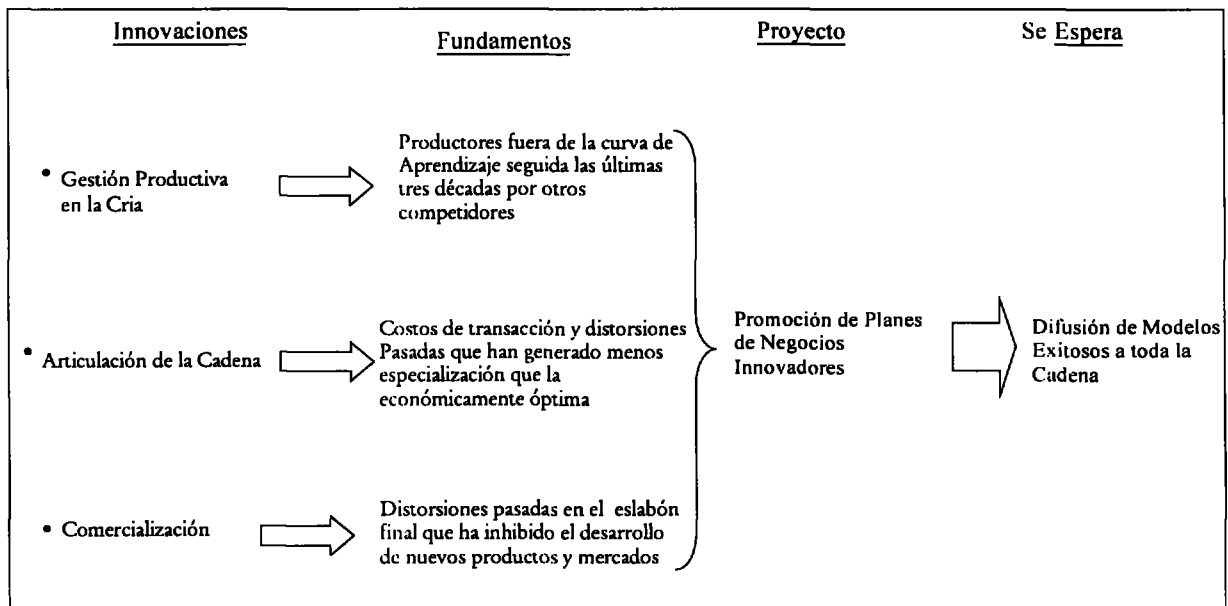
1.25 Los aspectos innovadores de esta estrategia son:

- a. *Promover la innovación de modo genérico*, sin pronunciarse a priori por cuáles esquemas o cambios son más recomendables, y sin sesgar la elección de factores productivos. Para ello, los propios interesados pueden observar los “benchmarks” que ofrecen los sistemas más competitivos como el Neozelandés, el Australiano y el propio Argentino, este último al menos en lo que a comercialización se refiere.
- b. *Incorporar aspectos que van mas allá de los meramente productivos*, en particular, considerando dentro del universo de innovaciones a promocionar, aquellas que signifiquen innovaciones en materia de articulación comercial de la cadena y desarrollo de nuevos productos y mercados.
- c. *Descansar sobre los planes de negocio que presenten los propios interesados*, (con la asistencia técnica que estimen conveniente) situación que permite promover cambios a lo largo de toda la cadena a un costo bastante menor que con proyectos de asistencia técnica o transferencia tecnológica de corte más tradicional.
- d. *Incorporar Operadores Privados al Proceso*, agentes privados, a cargo de coordinar y supervisar la ejecución de los planes de negocio que presenten los criadores, con esquemas de pago fijo y contra éxito y respondiendo ante la Unidad Ejecutora del Proyecto.
- e. *Descansar sobre un proceso privado de difusión y adopción de las innovaciones*. No se busca apoyar con recursos a un grupo especial de productores, porque ello haría imposible de replicar luego este Proyecto en mayor escala. Por ello se busca promover, a un mínimo costo por Plan de Negocio, las innovaciones conducentes a establecer modelos exitosos de negocio 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.
- f. *Conciliar objetivos de competitividad y equidad*. Aprovecha la coyuntura particular de la cadena vacuna y ovina del Uruguay para conciliar el objetivo de aumento de la competitividad con la integración de los pequeños y medianos criadores al proceso. Los pequeños y medianos productores, por encontrarse en la base de la cadena son una parte clave del proceso que debe ser integrado para el logro de rápidos resultados. 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.
- g. *Admitir 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, considerando incluso la opción de incorporación de productores individuales, pero coordinados de

modo muy general bajo la forma de planes maestros que los operadores les propongan.

- 1.26 La figura 1 presenta de forma resumida las innovaciones requeridas para convertir la competitividad del sector ganadero y su conexión al Proyecto propuesto.

Figura 1



F. Qué se espera aprender con el Proyecto

- 1.27 La estrategia del Proyecto es promover innovaciones en la cadena a un mínimo costo para el Estado y descansando al máximo sobre la propia iniciativa privada. Por ello, un punto clave de aprendizaje es el nivel de incentivos necesarios para activar este proceso. Concretamente, se busca determinar cuáles son los mínimos incentivos que deben invertirse para activar el proceso de cambios, esto es, cuáles son los "umbrales" para vencer la resistencia al cambio y promover la articulación en la cadena productiva, incluyendo en la comercialización de nuevos productos.
- 1.28 El aprendizaje de estos parámetros servirá de base para un posterior escalamiento de este Proyecto a niveles mayores, en un Proyecto de desarrollo ganadero nacional, con las modificaciones que corresponda, a la luz de la experiencia que será ganada aquí.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivo general

- 2.1 El objetivo general del proyecto es introducir y validar estrategias institucionales novedosas para aumentar la competitividad de la ganadería uruguaya a través de la adopción de innovaciones por parte de los agentes privados en toda la cadena. Se pone especial énfasis en la incorporación de los criadores pequeños y medianos al proceso de innovaciones.

B. Objetivos específicos y los instrumentos para lograrlos

- 2.2 Los objetivos específicos son los siguientes:
- a. Promover innovaciones de gestión productiva de la ganadería de cría para pequeños y medianos productores;
 - b. promover innovaciones en las modalidades de articulación de la cadena completa;
 - c. promover innovaciones en la comercialización de nuevos productos y/o nuevas oportunidades de mercados internacionales; y
 - d. obtener lecciones de tipo institucional y de mercado respecto de qué esquemas y niveles de incentivo tienen mayor impacto y menor costo, a fin de aplicar las mismas en el diseño de un posterior Proyecto de desarrollo ganadero de mayor alcance y cobertura.
- 2.3 Para lograr los tres primeros objetivos, los instrumentos del Proyecto son sus tres componentes, los cuales en esencia apoyan el desarrollo de planes de negocio innovadores en la gestión productiva de la cría, en la articulación de la cadena y en la comercialización respectivamente. El instrumento para lograr el último objetivo, de aprendizaje, es el proyecto piloto en sí, con su debida evaluación y seguimiento.

C. Componentes del Proyecto²

1. **Innovaciones en gestión productiva en la etapa de cría** (US\$3,02 millones)
- 2.4 Este componente financiará parcialmente la preparación y ejecución de planes de negocio innovadores que presenten los propios productores para aumentar la competitividad de la ganadería de cría bovina y ovina. Los productores podrán postular a este componente en forma asociada o individual, pero siempre a través de un operador (ver ¶ 3.9). En cualquier caso, los productores supervisados por el operador no podrán ser menos de 10 ni más de 100. Los planes presentados de forma asociativa prevén actividades desarrolladas de forma grupal y el plan de

² Mayores detalles sobre los componentes, sus beneficiarios y ejecución se encuentran en la Guía de Procesamientos de Planes de Negocio.

negocio será del grupo. Los planes presentados en forma individual, serán organizados por los operadores en forma de Plan Maestro. Dicho Plan Maestro proveerá guías que procuren principalmente la generación de un producto homogéneo entre los productores.

- 2.5 Las innovaciones contenidas en los planes de negocio se entienden de forma amplia e incluyen manejo productivo, gestión y formas novedosas de organización en general que actualmente no están siendo aplicadas por los productores ganaderos, pero que sin embargo tendrían importantes efectos sobre la competitividad del sector. El carácter innovativo se definirá con referencia a los modos de producción locales donde estén insertos los productores postulantes. En este sentido, la innovación en 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.

Beneficiarios elegibles: los criadores cuya superficie se encuentre entre las 300 y 1.250 has CONEAT 100. Un máximo de 10% de los productores de cada grupo podrá exceder estos límites (inferior o superior). El "grupo" de productores es una asociación horizontal o bien un conjunto de productores individuales articulados en torno a un Plan Maestro.

Gastos elegibles para subsidio: todos los componentes del plan de negocio excepto capital de trabajo y adquisición de bienes de capital, principalmente. Es decir, los gastos elegibles corresponden a gastos de personal de dirección del Proyecto e investigación, asistencia técnica, personal de apoyo en general, servicios y materiales y, mejoramiento de praderas.

Monto máximo del apoyo: 25% de los gastos elegibles con un tope de US\$7 has o US\$7.000 por productor, prevaleciendo el menor de ambos.

Subsidio Complementario: se considera un monto de US\$250 de subsidio complementario por Plan de Negocio presentado y aprobado, para solventar los costos de presentación del mismo.

- 2.6 Los criterios de elegibilidad de los planes de negocio serán: (i) para aceptación si la propuesta cumple o no con las condiciones de tamaño, innovación, capacidad de gestión; y (ii) posteriormente, los planes de negocio que cumplan con tales condiciones serán ordenados de menor a mayor según el cociente entre el valor presente esperado por ha. y el monto de apoyo por ha, considerando el potencial de difusión de la innovación propuesta.
- 2.7 Se estima que este componente del Proyecto incorpore alrededor de 450-500 productores con sus planes de negocio, de los cuales ya fueron identificados algunos proyectos específicos en etapa de formulación. Entre dichos proyectos se puede señalar el destete precoz. Este Proyecto tiene por objetivo mejorar los índices productivos básicos (tasa de procreo, ganancia de peso y edad del primer entore) a través de innovaciones en el manejo de praderas y en la gestión de los predios y rebaños. El grupo impulsor de este proyecto, espera que un total de aproximadamente 80 productores adopten las técnicas de destete precoz, conforme vaya validándose el nuevo modelo de gestión propuesto. Para tales efectos, se contempla la realización de seminarios y actividades de difusión de los resultados obtenidos por otros productores, algunos de los cuales ya están comenzando el proceso. La rentabilidad esperada de este proyecto es atractiva. En efecto, según información proporcionada por los gestores del proyecto, el costo incremental de

esta medida ascendería a US\$31 ha, mientras que los beneficios incrementales bordearían los US\$54 ha en un ciclo de aproximadamente dos años.

2. Innovaciones en la articulación de la cadena vacuna y ovina (US\$5,0 millones)

- 2.8 Con el fin de incentivar el desarrollo de asociaciones verticales que incorporen a los eslabones de la cadena, este componente financiará parcialmente la ejecución de planes de negocio 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 dichos objetivos. 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, contruidos sobre la base de convenios, contratos ad-hoc, sociedades anónimas o limitadas. 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.
- Beneficiarios:** asociaciones verticales de la cadena que incorporen agentes de dos o más eslabones presentando planes de negocio innovadores y obligados entre sí por medio de contratos y compromisos jurídicamente válidos y efectivos.
- Gastos elegibles para subsidio:** Se contemplan tres tipos de apoyo: (i) para los criadores que estén en el plan, el mismo esquema del primer componente si pertenecen al grupo objetivo; (ii) para los invernadores que estén incorporados al plan, hasta el 25% de los gastos incrementales elegibles asociados a la implementación de su plan (excluye capital de trabajo y físico, excluye cualquier gasto intrapredial). Si la asociación vertical contempla dentro de su plan de negocio a criadores del grupo objetivo, y bajo contrato no menor de dos años, serán elegibles inversiones intraprediales como parte del plan; y (iii) para la asociación vertical un 25% de los gastos incrementales elegibles asociados a la implementación de su plan, lo cual incluye asistencia técnica, asistencia jurídica, el gerenciamiento y la logística asociada exclusivamente a la administración del plan.
- Monto máximo de apoyo:** Para los criadores, el mismo tope del primer componente; para los invernadores un tope de US\$7.000, y para la asociación vertical un máximo de US\$50.000 por plan. El monto máximo será de US\$500.000 por plan completo, que es la suma de los 3 eslabones de la cadena.
- 2.9 Este componente otorgará tres tipos de apoyo a estos planes:

- a. Al existir *criadores* incorporados al Plan, dichos criadores podrán optar a los mismos beneficios que establece el primer componente, con cargo a los recursos destinados para el presente componente, siempre que satisfagan los criterios de elegibilidad definidos en el primer componente (ver recuadro en ¶ 2.5) y estarían sujetos a las mismas obligaciones y montos máximos de apoyo que se definen en el primer componente.

- b. Para los invernadores que estén incorporados al plan, se contempla un apoyo del 25% de los gastos incrementales elegibles asociados a la implementación de su parte del plan de negocios, quedando explícitamente excluidos inversiones en capital fijo, capital de trabajo, inversión y gastos intraprediales, con un límite de US\$7.000 por invernador. En el caso que la asociación vertical contemple dentro de su plan de negocio esquemas de contrato no menores de dos años con los criadores del grupo objetivo definidos en el primer componente, serán elegibles los gastos de inversiones intraprediales como parte del plan, respetando el límite de US\$7.000 por invernador.
 - c. El 25% de todos los gastos incrementales asociados con la implementación de la articulación vertical. Serán elegibles los gastos relacionados con la asistencia técnica, asistencia jurídica, el gerenciamiento y la logística asociada exclusivamente a la administración de la modalidad de articulación, quedando explícitamente excluidos de este concepto las inversiones en capital fijo, capital de trabajo, inversión y gastos intra prediales de cualquier tipo y las campañas de promoción. El monto máximo contemplado para este ítem es de US\$50.000 por plan.
- 2.10 El monto total de apoyo entregado a cada plan (la suma de los tres tipos de apoyo) no podrá exceder los US\$500.000 por plan.
- 2.11 Los criterios de elegibilidad de los planes de negocio de este componente, al igual que el anterior, serán si cumple o no con las condiciones de tamaño, innovación, capacidad de gestión y, posteriormente, los planes de elegibles serán ordenados según el coeficiente entre el valor presente esperado por ha y el monto de apoyo por ha y el potencial de difusión de la innovación.
- 2.12 El análisis de la situación actual del sector ganadero en Uruguay indica que la formación de grupos que buscan implementar innovaciones en materia de vinculación de los agentes es una modalidad promisorio, pero que necesita mayores esfuerzos de organización. Por ello se espera que se incorporen entre cinco a diez planes en esta categoría. A mediano y largo plazos, este tipo de propuestas deberá tener una mayor demanda en la medida que se validen los nuevos modelos de negocio a los que conducen estas iniciativas, lo que motiva a más agentes a innovar en esta dirección. Las propuestas de proyectos que se han revisado durante el análisis contemplan diferentes modalidades de innovación en la articulación de la cadena. Existe por ejemplo un proyecto que propone integrar a los criadores a la etapa de engorda, a través de centros diseñados específicamente para estos fines. En este proyecto, los criadores (muchos de los cuales intentan hoy terminar su ganado a un alto costo), entregarán sus terneros para que sean terminados en forma más intensiva y eficiente, generando también economías de escala. Esto genera aumentos de rentabilidad por la vía de una explotación más plena de las ganancias de especialización.

3. Innovaciones en la comercialización (US\$500.000)

- 2.13 Este componente apoyará campañas de marketing, insertas en planes de negocio, cuyo objetivo sea posicionar nuevos productos o abrir nuevos mercados a nivel internacional. Este componente, permite la postulación individual por parte de una única empresa exportadora, no necesariamente en asociación con grupos de productores. El financiamiento otorgado por este componente ascenderá al 25% de los gastos de las campañas de marketing, teniendo como tope US\$250.000 por plan de negocio.

Beneficiarios elegibles: empresas o grupos de empresas que ya exporten o que por su volumen consolidado de ventas internas y su capacidad demostrada de gestión, tengan el potencial cierto de exportar.

Gastos elegibles para subsidio: los gastos de campañas internacionales de marketing destinadas a posicionar nuevos productos o abrir nuevos mercados internacionales, siempre y cuando la promoción se inscriba adecuadamente en un plan de negocio integral. No se incluye infraestructura física permanente de ningún tipo.

Monto máximo del apoyo: 25% de los gastos elegibles con un tope absoluto de US\$250.000 dólares por plan de negocio, prevaleciendo el menor de ambos.

Criterio de asignación: se realizara un llamado a concurso para recepcionar planes de negocio que postulen a este componente, siendo el criterio básico de asignación la relación costo-beneficio de cada plan de negocio.

- 2.14 El mecanismo de asignación de los recursos destinados a este componente se realizará a través del llamado a concurso público. Para la realización de este concurso público se conformará un jurado internacional, el cual seleccionará a los planes de negocio según su carácter innovador, potencial de crecimiento exportador que pueda generar, potencial de aumento de valor unitario exportado y factibilidad comercial.
- 2.15 Entre los proyectos que se detectaron como potenciales beneficiarios de este componente, se encuentra la posibilidad de desarrollar un nicho de exportación de carne bovina orgánica, idea que se basa en la creciente demanda de este tipo de productos principalmente en los Estados Unidos y Europa. Este Plan de Negocios requiere identificar los sistemas de producción requeridos, dimensionar la oferta actual y potencial de otros competidores, estimar el tamaño efectivo de los mercados a penetrar, establecer contactos y, finalmente, implementar y desarrollar actividades específicas de penetración en los potenciales mercados de exportación de carne orgánica. Por otra parte, también se han detectado iniciativas de frigoríficos para impulsar acciones específicas en la apertura de mercados para sus productos.

D. Dimensionamiento

- 2.16 El dimensionamiento del Proyecto toma en cuenta que existen aproximadamente 30.000 establecimientos ganaderos mayores a 20 has, y en este universo existe un extracto de aproximadamente 9.500 pequeños y medianos criadores con superficies entre 300 y 1250 has (CONEAT 100). De ese extracto se considera que el 5% sería una masa crítica mínima para implementar innovaciones en la gestión productiva, o

aproximadamente 500 productores. Asimismo, se contempla apoyar entre 5 a 10 proyectos que permitan evaluar innovaciones en la articulación de la cadena, complementando las actividades en la base de la misma.

E. Costo del Proyecto

- 2.17 El costo total del Proyecto propuesto está estimado en US\$11,0 millones. La distribución por fuentes de financiamiento y categorías de inversión se indican en el cuadro a continuación.

Cuadro II.1
Costos del Proyecto en miles de US\$

Categorías	BID-OC	Local	Total	(%)
1. Administración y Supervisión	864	350	1.214	11,0%
2. Costos Directos	6.390	2.126	8.516	77,4%
2.1 Innovación en la Cría	2.265	751	3.016	27,4%
2.2 Innovación en la Cadena	3.750	1.250	5.000	45,4%
2.3 Innovación en la Comercialización	375	125	500	4,6%
3. Costos Concurrentes	370	0	370	3,4%
3.1 FPP	370	0	370	3,4%
Sub-Total	7.624	2.476	10.100	91,8%
4. Costos Financieros	76	824	900	8,2%
4.1 Interés	-	740	740	6,7%
4.2 Comisión de Crédito	-	84	84	0,8%
4.3 F.I.V	76	-	76	0,7%
Total General	7.700	3.300	11.000	100%
% Por Fuentes	70%	30%	100%	

- 2.18 A continuación se describen las principales categorías de inversión:

1. Administración y supervisión (US\$1,21 millones)

- 2.19 Este rubro representa el 11% del costo total del Proyecto. Comprende los gastos con la compra de equipos para la Unidad Coordinadora (US\$35 mil), el personal incremental de dirección (director, coordinador técnico y coordinador administrativo-financiero), los profesionales especializados en seguimiento y evaluación, producción ganadera, difusión, medio ambiente, y legal que apoyarán a la UCP en la evaluación, implementación de todos los componentes del Proyecto, así como en las actividades de difusión y capacitación. El rubro también incluye los gastos operativos (viáticos, combustible, etc.) relacionados con la administración del Proyecto.

2. Costos directos (US\$8,52 millones)

- 2.20 Esta categoría representa el 77% del costo total del Proyecto y comprende el financiamiento a los planes de negocio de innovación en la gestión productiva de la

cría, innovación en la articulación de la cadena bovina y ovina y, finalmente, innovación en la comercialización.

3. Costos concurrentes (US\$370 mil)

- 2.21 Este rubro corresponde a 3,4% del costo total del Proyecto y comprende US\$370.000 para amortizar totalmente el préstamo 1270/OC-UR de la línea de crédito FPP 006/OC-UR a ser utilizada para apoyar al MGAP en el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso incluyendo la conformación de la UCP, la revisión de los planes de negocio propuestos, y la elaboración de estudios estratégicos que permitirán al Gobierno tomar medidas que mejoren el entorno en que opera el subsector. También incluye recursos de diseño e instalación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto.

F. Financiamiento del Proyecto

- 2.22 El Banco aportaría al Proyecto US\$7,7 millones que corresponde al 70% del costo total. Los recursos provenientes del capital ordinario serían desembolsados en dólares de los EE.UU. conforme a las políticas del Banco. El aporte local, por un monto equivalente a US\$3,3 millones o 30% del costo total del Proyecto provendrá del MAGP.
- 2.23 El eventual préstamo tendría las siguientes condiciones: (i) tasa de interés variable; (ii) comisión de crédito de 1% anual sobre saldos no desembolsados; (iii) contribución para el Fondo de Inspección y Vigilancia de 0,75%; (iv) periodo de desembolso de 30 meses; (v) período de gracia de 30 meses; y (vi) periodo de amortización de 20 años.

III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. El Ejecutor será el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). El Ministerio desempeñará las funciones de Ejecutor a través de la Unidad Coordinadora de la Ejecución del Proyecto (UCP). La Unidad estará supervisada por un Comité de Seguimiento que estará integrado por cinco miembros: 2 representantes de los productores; 1 representante de la industria frigorífica; y 2 representantes del MGAP. Los representantes del MGAP serán designados por el Ministro y uno de ellos presidirá el Comité.
- 3.2 La Unidad Coordinadora será creada a través de decreto del Poder Ejecutivo. Los aspectos normativos y operativos de la Unidad Coordinadora estarán contenidos en una guía de normas diseñada para tales fines, la cual deberá contar con la aprobación del Banco y el MGAP. A su vez, el Comité de Seguimiento será institucionalizado por resolución ministerial, y se procederá a reglamentar su funcionamiento de común acuerdo con los respectivos delegados.
- 3.3 La estructura de la UCP incluye dos áreas: (i) Unidad de Evaluación, Aprendizaje y Monitoreo; y (ii) Unidad de Administración y Finanzas. También incluye asesorías en las áreas legal y ambiental. El personal técnico de la UCP será responsable por la coordinación de las actividades de los componentes.
- 3.4 **El establecimiento de la Unidad Coordinadora, su puesta en funcionamiento, la designación del Director del Proyecto, y la selección y contratación del personal técnico especializado, de acuerdo a los términos de referencia aprobados por el Banco, y la creación del Comité de Seguimiento y designación de sus miembros, será condición previa al primer desembolso.** Para el cumplimiento de esta cláusula y otras previas al primer desembolso, se utilizarán recursos de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP).
- 3.5 Los recursos de la FPP permitirán el funcionamiento inicial de la UCP, la cual contratará a 3 profesionales y un asistente a tiempo completo, un especialista socio-ambiental a tiempo parcial, y 5 profesionales para cumplir tareas temporales. Durante la ejecución esta estructura básica podrá crecer a medida que la demanda de la ejecución lo justifique, hasta un límite de 8 profesionales y 4 funcionarios administrativos a tiempo completo. Contará además, con la participación de consultores especializados contratados para la ejecución de actividades temporales, tales como el apoyo a la evaluación de planes de negocio. Asimismo, el esquema de ejecución prevé utilizar la modalidad de operadores privados para intermediar la preparación y presentación de proyectos del componente 1.
- 3.6 Considerando que el esquema de ejecución es uno de los temas más importantes de innovación del Proyecto, solamente durante la ejecución se irá definiendo la mejor división entre el personal permanente, consultores especializados y actividades delegadas a las asociaciones de productores. **Las normas relativas a la**

composición y funcionamiento de la UCP serán establecidas en una guía de normas internas de la Unidad (Guía Normativa) a ser presentado al Banco por el MGAP dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del Contrato de Prestamos.

- 3.7 El proyecto de Ley Presupuestaria actualmente en consideración al nivel del parlamento nacional, está asignando a la UCP y al Proyecto los recursos de contrapartida requeridos para la ejecución del Proyecto. Dicha Ley deberá estar aprobada con fecha límite el 31 de Diciembre de 2000 de acuerdo a los plazos reglamentarios que establece la legislación nacional.
- 3.8 La UCP implantará un sistema de administración que incluya un sistema contable para el control financiero de los recursos del financiamiento y de la contrapartida. También mantendrá cuentas bancarias separadas para los recursos del préstamo y de la contrapartida local. La transferencia de recursos del Proyecto a otras entidades será registrada en el sistema contable de la UCP y en los subsistemas contables de las mismas.

B. Los operadores del Proyecto

- 3.9 Los operadores del Proyecto serán entidades privadas acreditados por la Unidad Coordinadora y deberán formar parte de un Registro de Operadores habilitados por el Proyecto. Los operadores tendrán dos funciones: (i) identificar, gestionar y canalizar la presentación de planes de negocio para el componente de innovación de gestión productiva en la etapa de cría; y (ii) monitorear y supervisar la realización de los planes de negocio que éstos presentaron y que fueron aprobados por la UCP y, verificar la distribución de los recursos asignados por la UCP a dichos proyectos. Las funciones que se delegarán a los operadores estarán establecidas en *la Guía de Procesamiento de Planes de Negocio*, en base a las cuales se realizarán los contratos entre los operadores y la UCP. La remuneración de estas entidades será en función de su nivel de actividad, medida a través del monto de financiamiento concedido y podrá alcanzar hasta un máximo de 10% de los recursos asignados al Plan de Negocio respectivo. Los pagos a los operadores se efectuarán conjuntamente con los desembolsos de los planes de negocio que estén supervisando.
- 3.10 La UCP convocará públicamente a los interesados en integrar el Registro de Operadores acreditados. Este registro podrá constituirse con firmas consultoras, empresas agroindustriales o prestadoras de servicios privados que constituyan o dispongan de departamentos técnicos o entidades sin fines de lucro (agrupaciones de productores, ONG's), requiriéndose en todo caso la demostración de la disponibilidad de servicios técnicos y administrativos especializados para la función a desempeñar. La *Guía de Procesamiento de Planes de Negocio* establecerá en forma detallada los requisitos exigidos, y criterios de elegibilidad de los operadores. **La puesta en vigencia de esta Guía sera condición previa para el primero desembolso.**

C. El esquema de ejecución del Proyecto

1. Responsabilidades de la UCP

- 3.11 En la ejecución del Proyecto, la UCP será responsable por todas las actividades administrativas, financieras y técnicas, así como el seguimiento y monitoreo del mismo, y además se encargará de extraer lecciones, fijar puntos de referencia positivos y criterios de evaluación, para desarrollar un Proyecto Ganadero futuro que expanda algunos de los componentes de éste, y desarrolle otros. La UCP administrará en forma directa las actividades de evaluación de propuestas, desembolsos financieros, implementación, seguimiento y evaluación del Proyecto. La UCP será responsable por la coordinación de las actividades de los operadores, y otras unidades y entidades del MGAP involucradas y representará al Gobierno del Uruguay ante el Banco en los asuntos técnicos y financieros del Proyecto.
- 3.12 La UCP no podrá delegar las actividades de aprobación de los planes de negocio, aprobación de los desembolsos y control de la realización y cumplimiento efectivo de las metas establecidas en los planes de negocio aprobados por ella.
- 3.13 Para la organización de actividades de promoción y difusión del Proyecto, la UCP subcontratará los servicios especializados que sean necesarios.

2. Mecanismo de ejecución de los componentes

- 3.14 Se elaboró un borrador de *Guía de Procesamiento de Planes de Negocio*, la cual establece de forma preliminar los mecanismos de ejecución, así como los detalles de qué elementos se financiarán para cada uno de los planes de negocio y qué criterios de elegibilidad se aplicarán. Tanto en la adquisición de bienes y equipos como en la selección y contratación de los servicios de consultoría indicados en cada componente se aplicarán los procedimientos del Banco.

a) Los planes innovadores en gestión productiva en la etapa de cría

- 3.15 Para la ejecución de este componente, la UCP delegará la recepción de planes de negocio, supervisión y, parcialmente, las funciones de promoción a los operadores del Proyecto. Estas entidades también se responsabilizarán por el control y seguimiento de la ejecución de los planes de negocio, y remitirán a la UCP las solicitudes de desembolso correspondientes. Los operadores concentrarán y organizarán las propuestas de agentes productivos de la etapa de cría, de forma individual o colectiva.
- 3.16 Los recursos destinados al apoyo de los planes de negocio se realizarán en tres pagos. El primero corresponde al 20% de los recursos contra la firma del convenio entre la Unidad Coordinadora y el productor beneficiado. El segundo pago corresponderá al 40% de los fondos asignados y se realizará contra la realización del 50% de las etapas acordadas. El 40% restante se entregará contra la finalización del plan de negocio y el logro de los objetivos de competitividad contenidos en la postulación del mismo.

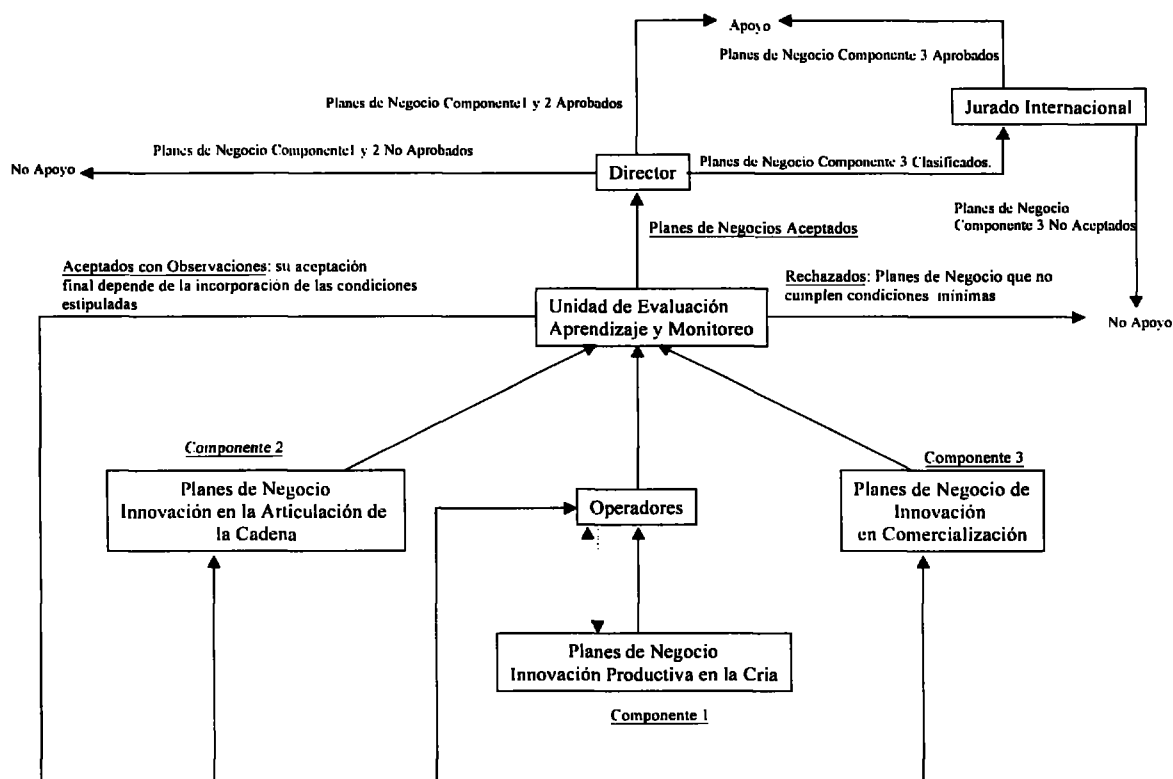
b) Los planes innovadores en la articulación de la cadena bovina y ovina

- 3.17 En este componente, a diferencia del anterior, la UCP realizará directamente la recepción de los planes de negocio, control de elegibilidad, supervisión y promoción del componente. En los planes de negocio de que contengan elementos pertenecientes al componente de innovación en gestión productiva, la UCP aplicará los procedimientos de elección establecidos para dicho componente, siendo la única diferencia que la UCP puede o no delegar las actividades de monitoreo del cumplimiento de tales innovaciones. Finalmente, la UCP será responsable de suscribir los contratos de ejecución de los planes de negocio según se establece en la guía de normas de operación del Proyecto.
- 3.18 El programa de pagos contempla avances parcelados según la ejecución del plan de negocios, entregándose un 20% contra la firma del convenio con la Unidad Coordinadora, otro 40% al ejecutarse el 50% del plan de negocio y el 40% contra la finalización del plan de negocios y la obtención de los aumentos de competitividad previstos en el plan de negocios.

c) Innovaciones en la comercialización

- 3.19 La UCP organizará el llamado a concurso para la asignación de los recursos destinados a este componente. Esto involucra tanto las actividades que dicen relación con la organización y difusión del mismo y con la recepción de los planes de negocio que postulen a este componente. Posteriormente, la UCP deberá llevar a cabo la formalización de los convenios y/o contratos con los beneficiarios de este componente y, además, estará encargada del monitoreo y control del cumplimiento de dicho contrato.
- 3.20 El pago del apoyo comprometido se realizará contra la ejecución de todos los gastos del plan de negocio seleccionado.
- 3.21 En la Figura 2 se presenta un esquema del flujograma del proceso de aprobación de los planes de negocio.

Figura 2
Flujograma de Aprobación de Planes de Negocio



D. Consideraciones socio-ambientales en la ejecución

3.22 Entre las medidas de protección ambiental y social que se incorporaron en el Proyecto figuran: (i) la inclusión en las acciones de capacitación y de asistencia técnica, de temas relacionados con: (a) el manejo efectivo de agroquímicos y manejo integral de plagas; y (b) medidas de protección y conservación de los recursos de suelo y agua; (ii) implantación de un sistema para evaluar y controlar los impactos ambientales y sociales de los proyectos individuales; (iii) inclusión de un estudio que permita la incorporación de indicadores de monitoreo ambiental; (iv) inclusión de un estudio para revisar la posibilidad de la introducción de los estándares de la ISO 14.000 en el proceso de producción ganadera; y (v) contratación de un experto ambiental por la Unidad Coordinadora para atender varios aspectos ambientales del Proyecto.

3.23 El programa propone actuar pro-activamente, incluyendo acciones y métodos para viabilizar los potenciales beneficios esperados. La Guías de Procesamiento de los Planes de Negocio incorporarán principios ambientales, tales como criterios de conservación de los recursos y de manejo de la producción, generación de residuos y minimización de insumos químicos, los cuales deberán ser considerados en el diseño de los componentes de innovación, en la evaluación de los dichos planes, y en las acciones de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, la implementación del programa, deberá proporcionar la identificación de nuevas oportunidades ambientalmente positivas, mejorando el acceso a mercados específicos, como la

carne certificada (orgánica) que podrán ser impulsadas en un programa futuro para el sector ganadero. En este sentido, se está apoyando con recursos del FPP, un estudio para analizar la viabilidad de introducir un proceso de certificación ambiental del proceso de producción ganadera, en los moldes de la ISO 14.000, un estudio de posibles indicadores ambientales a incluir en los indicadores directos de desempeño de un futuro Programa Ganadero.

- 3.24 La UCP incluirá un especialista socio-ambiental con las siguientes responsabilidades principales: (i) finalizar los criterios de manejo socio-ambientales incorporados en las guías de preparación de los planes de negocio; (ii) desarrollar e implementar un sistema de evaluación y seguimiento socio-ambiental de los componentes del Programa; (iii) definir y coordinar la implementación de las acciones de capacitación de los operadores y asistencia técnica a los productores en los componentes 1 y 2; (iv) coordinar el monitoreo socio-ambiental de los planes de negocio; (v) identificar oportunidades de potenciar aspectos ambientales positivos a explorar en los proyectos de innovación en la cadena y de comercialización; y (vi) evaluar los resultados del Programa y generar las recomendaciones para un Sistema de Evaluación, Manejo y Seguimiento Socio-Ambiental aplicable al desarrollo ganadero.

E. Seguimiento, informes y evaluación

- 3.25 El control y seguimiento de la ejecución del Proyecto se realizará a través de la Representación del Banco en el Uruguay. El Equipo de Proyecto y COF/CUR realizarán revisiones técnicas semestrales para analizar el avance de la ejecución en los seis meses anteriores, utilizando como referencia los indicadores acordados. Esas revisiones permitirán al Equipo del Banco proponer los ajustes necesarios a cumplir con los indicadores acordados u otros ajustes del Plan operativo que se juzgue necesario.
- 3.26 A los 15 meses del inicio de vigencia del contrato de préstamo, el Banco realizará una evaluación intermedia, profundizando el análisis de las evaluaciones semestrales y haciendo uso para ello de los indicadores de desempeño que se describen en IV.A. Al final de la ejecución se presentará un informe final de evaluación del Proyecto, en el cual se medirá el logro de los objetivos y metas del Proyecto definidos en el Marco Lógico.
- 3.27 Considerando los aspectos innovadores para el país en varios aspectos del proyecto se prevé implementar, con recursos de una FPP, una base de datos que permitirá la evaluación del logro de los objetivos y metas del Proyecto definidos en el Marco Lógico. Dicha base de datos y el Sistema de Seguimiento y Evaluación a ser implantados contendrán indicadores socioeconómicos y de gestión ambiental relevantes a las intervenciones y beneficiarios del Proyecto, los cuales, como mínimo, deberán contener aquellos indicadores establecidos en la sección IV.A. **Antes del primer desembolso, el Ejecutor deberá presentar evidencia de que se ha puesto en operación el sistema de seguimiento y evaluación y que también ha capacitado al personal de la UCP para operarlo.** Hasta los 12 meses de puesta en marcha se realizarán auditorías técnicas en el sistema

implantado para detectar eventuales necesidades de ajustes. También se realizarán seminarios de actualización a los técnicos involucrados.

- 3.28 Los impactos económicos del proyecto son esperados solamente en mediano y largo plazo, por lo cual el MGAP, a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto, dispondrá de la información sobre el subsector, condiciones de mercado, costos y desempeño de los planes financiados por Proyecto, y sobre los parámetros económicos relevantes, en el caso de que fuera necesario evaluar el impacto económico de éste, después de concluida su ejecución.

F. Auditorías

- 3.29 Los estados financieros del Proyecto serán dictaminados por el Tribunal de Cuentas de la República. Dichos estados deberán ser presentados dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio presupuestario del gobierno (31 de diciembre) durante la ejecución del Proyecto.

G. Cronograma de desembolsos

- 3.30 El período de ejecución y de desembolsos del Proyecto será de hasta (30) meses. Los desembolsos serán autorizados periódicamente tomando en consideración las recomendaciones contenidas en este documento y en los normativos correspondientes, y en la disponibilidad oportuna de los recursos de contrapartida.

Cuadro IV-1
Calendario de desembolsos (en US\$ miles)

Año	BID – OC	Local	Total	%
1	1.994	645	2.639	26
2	2.675	865	3.540	35
3*	2.956	965	3.921	39
Total	7.625	2.475	10.100	100%
*La ejecución del Proyecto terminará a los seis meses de su tercer año.				

H. Fondo Rotatorio

- 3.31 Los recursos del financiamiento del Banco serán desembolsados al Organismo Ejecutor en la forma de un fondo rotatorio de hasta el 5% del monto del préstamo.

I. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.32 Las adquisiciones de bienes y equipos y contratación de servicios de consultoría a ser realizadas con los recursos del Proyecto se llevarán a cabo conforme a los

procedimientos del Banco, incluyendo lo establecido en el Documento GN-1679-3. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo valor sea igual o superior a US\$350.000 para bienes, e igual o superior a US\$200.000 para servicios de consultoría, cuando el licitante sea una entidad gubernamental. El Proyecto no contempla ninguna inversión en obras. Las licitaciones por debajo de los límites mencionados se harán en base a la legislación nacional, siempre que ésta sea compatible con los procedimientos del Banco. La supervisión de la contratación de los servicios de consultoría previstos en el Proyecto, por parte del Banco, por debajo del equivalente de US\$20.000 para consultores individuales y de US\$50.000 para firmas consultoras, se llevará a cabo en forma ex-post. Las contrataciones de bienes y servicios se agruparán conforme a lo indicado en el Plan de Adquisiciones presentado en el Anexo III-1.

IV. EVALUACIÓN Y APRENDIZAJE

A. Indicadores de desempeño

- 4.1 Al ser un pequeño proyecto piloto de innovación, se espera que como resultado del mismo se identifiquen cambios que una vez instrumentados en un Proyecto de mayor envergadura (Programa Ganadero), resulten en significativos impactos en la economía del país.
- 4.2 El proyecto define por lo tanto *indicadores directos de desempeño* como señal de progreso en alcanzar cambios (innovación) en tres instancias: en la gestión de predios (manejo de rodeos, pasturas y de la finca), en la articulación de la cadena, y en la identificación de nuevos productos y mercados. A su vez, la evolución de estos indicadores constituirá la fuente de aprendizaje que permitirá inducir cambios en un futuro escalamiento en un programa ganadero. El impacto final esperado del futuro programa ganadero es aumentar la rentabilidad a nivel de finca y en toda la cadena en general.
- 4.3 Los indicadores definidos en el Proyecto Piloto, son entonces aproximaciones que permitirán ajustar y evaluar si los cambios (innovaciones) introducidos durante los dos primeros años, lograrán alcanzar los resultados de rentabilidad propuestos.
- 4.4 Los indicadores directos de progreso a utilizar en el proyecto piloto serán:
 - a. *Coficiente de total de recursos movilizados sobre recursos desembolsados por el proyecto (indicador anual)*. Los recursos movilizados son el total de recursos aplicados a la ejecución de los planes de negocio, incluyendo al apoyo dado por este proyecto, pero también a los recursos aplicados por los beneficiarios y terceros (financiamiento privado). Los recursos desembolsados por el Proyecto son todos, incluyendo el apoyo a los planes de negocio pero también los gastos de administración y estudios. Este cociente se va midiendo en forma acumulativa, conforme se va evaluando el avance del Proyecto. Para la estimación del total de recursos desembolsados se contará con los informes que los propios beneficiarios y operadores hagan de la marcha de los planes, debidamente monitoreados por la Unidad Coordinadora del Proyecto. Como complemento a este indicador se puede medir el Cociente Operacional, que tiene en el denominador el desembolso sólo por concepto de apoyo a los planes de negocio. Dado que el apoyo a los planes de negocio es un 25% de los gastos elegibles, pero por otro lado, como se trata de planes de innovación algunos de los comenzados pueden luego discontinuarse, un indicador satisfactorio sería en torno a 3 para este último cociente operacional (esto es consistente con, por ejemplo, un 30% de los planes discontinuados a los cuales se les adelantó un 20% de los recursos). Un indicador significativamente menor a 3 sugeriría un bajo efecto multiplicador de este proyecto.

- b. *Número de Planes de Negocio (PN) en ejecución satisfactoria (indicador anual).* El baseline será el número de PN dimensionado originalmente en el Proyecto; ejecución satisfactoria corresponderá a aquellos casos en que se esté cumpliendo el plan acordado. Se considerará satisfactorio este indicador con un cumplimiento del 70%.
- c. *Costo de ejecución de cada plan de negocio (dólares por plan promediados para cada componente).* El baseline será el monto del presupuesto estimado en el dimensionamiento. Si el 70% o más de los planes están siendo ejecutados de acuerdo a las previsiones originales, se considerará exitoso.
- d. *Aumento de la eficiencia reproductiva.* Este indicador es relevante para los beneficiarios del primer componente y mide mejoras en la gestión productiva de los criadores. El indicador es número de terneros dividido por hembras de cría mayores de un año. Para ovinos, es número de corderos dividido por ovejas de cría mayores a un año. El baseline son los datos agregados nacionales promedio para criadores, en el mismo segmento de los beneficiarios de este proyecto (segmento definido por la escala). Se considerará satisfactoria, una mejora estadísticamente significativa respecto del baseline.
- e. *Mejoras en la gestión gerencial.* Este indicador también es aplicable al primer componente. Se define como el porcentaje de aumento de criadores que utilizan registros (carpetas) en lugar de cuadernos (boletas de gastos).
- f. *Mejoras en la articulación de la cadena.* Este indicador se aplica al segundo componente. Consideramos aquí dos indicadores. Primero, el número de acuerdos entre dos o más eslabones y su impacto esperado. Segundo, el número de cabezas de ganado involucradas en el acuerdo como porcentaje del total de cabezas de que dispone el grupo. Este último indicador como proxy indirecta de los beneficios percibidos por los integrantes con respecto al esquema de articulación de que se trate.
- g. *Mejoras en la comercialización.* Número de productos (y mercados) adicionales atribuibles al Proyecto y su impacto esperado.
- h. *Efectos de difusión.* Finalmente, un último indicador que es deseable pero que respecto del cual será poco probable tener información aún hacia el final del proyecto, es la medida en que los planes de negocio exitosos que impulse este Proyecto, comiencen a ser emulados por parte de terceros agentes, no beneficiarios de éste. Con todo, se recomienda recolectar la siguiente información: (i) seminarios de difusión realizados y asistentes; y (ii) número de planes de negocio que postularon al proyecto pero quedaron sin atender por falta de recursos y su seguimiento.

B. Evaluación económica del Proyecto

- 4.5 Para estimar los beneficios económicos de este Proyecto es necesario contar con un estimado de los beneficios que generarán los planes de negocio innovadores que

los productores desarrollen financiados por el Proyecto. Sin embargo, debido a la propia naturaleza innovadora del proyecto, dichos planes no son conocidos con precisión en este momento ya que deberán ser formulados por los propios productores durante el transcurso del Proyecto. Por lo anterior, no es posible en este momento realizar una evaluación económica precisa de los beneficios económicos del Proyecto. Se contará con información más precisa de los beneficios esperados como resultado del proceso de selección de planes de negocio, donde el valor presente de los mismos es un factor clave de ordenamiento de los postulantes. En consecuencia, será posible realizar una evaluación de los beneficios esperados al cabo de un año de iniciado el proyecto, siempre y cuando, además de contar con un perfil del valor presente esperado, se cuente además con varios de los indicadores descritos en la sección anterior. A continuación, se describen los elementos metodológicos básicos a tenerse en cuenta en dicha evaluación. Dichos lineamientos también podrán ser usados en una evaluación ex post de este Proyecto.

- 4.6 Básicamente, en la evaluación se debe distinguir la diferencia entre los beneficios económicos esperados de los planes de negocio (BEPN), y los beneficios económicos *del proyecto* (BEP). Los primeros surgen de la comparación de los flujos de caja, medidos a precios de eficiencia “con” y “sin” el plan de negocio de que se trate, lo que arroja un valor presente de los planes de negocio. El segundo concepto en cambio, surge de comparar escenarios “con” y “sin” proyecto, permite evaluar los planes de negocio si no hubiesen existido. Por ejemplo, en un caso extremo, alguien podría argumentar que aún con planes de negocio altamente rentables (valor presente positivo a precios de eficiencia), se habrían realizado de todas formas aún si no hubiese habido Proyecto. En ese caso, extremo por cierto, habría un BEPN positivo pero un BEP igual a cero (porque los flujos para la sociedad serían los mismos, “con” y “sin” Proyecto).
- 4.7 Para estimar el BEP se debe plantear una hipótesis fundada para el escenario contrafactual. Aquí se propone construir el escenario contrafactual --- e.g. lo que habría ocurrido en ausencia del proyecto --- tomando como referencia una muestra de productores con características similares a las de los beneficiarios, *pero que no hayan participado del Proyecto*. Para este fin, se propone que una vez que se cuente con una masa crítica de beneficiarios (al cabo de seis meses de iniciado el proyecto), se sintetizarán las características principales de los mismos definidas por un vector de atributos pertinentes (edad, patrimonio, número de has, número de cabezas, etc). Posteriormente, usando la base de datos de Dicose se extraerá una muestra aleatoria de productores, que tenga un vector similar de atributos pero que no participe en el Proyecto. Esta muestra, llamada la *muestra de control* será usada como referencia contrafactual para la estimación del BEP y permitirá discernir en qué magnitud, estadísticamente significativa, se diferencia el desempeño de los beneficiarios del Proyecto de productores de similares características pero que no estén participando del proyecto. De esta forma, se contará con una base sólida para estimar el BEP ya que además de la muestra de control, se dispondrá también de la evolución de todo el sector (el promedio nacional que surge de DICOSE). La muestra permitirá controlar los resultados del programa por posibles terceras variables que intervienen en el desempeño económico final del productor. La muestra de control será el instrumento utilizado para la supervisión del Proyecto.

Se hará seguimiento y comparación con la muestra de control a lo largo de todo el proyecto.

C. Beneficios y riesgos

1. Beneficios

- 4.8 Los beneficios del Proyecto son de dos tipos. El primero se relaciona con el aprendizaje de estrategias institucionales innovadores para abordar los problemas de competitividad. El segundo tipo comprende los beneficios que surjan de la implementación de los planes de negocio y su posterior adopción por parte de otros agentes productivos. A continuación nos referimos a cada uno de estos puntos.
- 4.9 En términos de aprendizaje, el proyecto innovador permitirá obtener lecciones respecto de estrategias institucionales costo-efectivas para implementar un proceso de innovación a gran escala. Concretamente, el proyecto permitirá aprender respecto de los niveles mínimos de apoyo necesarios para inducir a los privados a adoptar innovaciones conducentes a modelos de negocio más exitosos. Asimismo, el proyecto permitirá dimensionar la recepción que haya en cada uno de los componentes para un futuro escalamiento de los mismos.
- 4.10 Por otra parte, el beneficio asociado a los planes de negocio corresponde al aumento de la rentabilidad económica como consecuencia de la implementación de las innovaciones apoyadas por el Proyecto y su posterior difusión y adopción por parte de otros agentes. Es decir el beneficio económico agregado de los planes de negocio corresponderá a la generación de valor agregado realizado por los beneficiarios del proyecto más aquellos beneficios que surjan del proceso de adopción por parte de otros agentes.

2. Riesgos

- 4.11 Los riesgos identificados con el éxito del Proyecto son: (i) que no exista una *masa crítica de Planes de negocio* elegibles lo suficientemente alta como para escalar el proyecto a un mayor tamaño; (ii) que no se logren *movilizar los recursos financieros* necesarios para financiar las innovaciones apoyadas por el Proyecto; y (iii) finalmente, que haya un *escalamiento en el reciente rebrote de fiebre aftosa*.
- 4.12 En cuanto a la incertidumbre sobre la existencia de la masa crítica de proyectos, cabe señalar que sondeos realizados en terreno sugieren que el número de planes de negocio potencialmente elegibles actuales más aquellos que puedan surgir es suficientemente alto para la implementación del proyecto. Sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto al número de proyectos consistente con un escalamiento mayor. En este sentido, la implementación del proyecto piloto, entre otras cosas, permitirá determinar si el número de planes de negocio permitiría o no implementar el proyecto a mayor escala y, por otro lado, la puesta en marcha de un proyecto piloto tiene el beneficio indirecto de que puede ser un buen medio para incentivar y promover la gestación de nuevos planes de negocio.

- 4.13 Con relación a un eventual escalamiento del reciente rebrote de fiebre aftosa, se debe decir que éste es un elemento que podría ser perjudicial al Proyecto ya que afectaría las expectativas de los agentes económicos involucrados, particularmente en los referente al desarrollo de nuevos mercados y productos de exportación. Con todo, este es un riesgo que no debe sobre enfatizarse si se considera el potencial todavía existente en el propio circuito aftósico (notablemente la posibilidad de subir el retorno medio obtenido en la Cuota Hilton) y las posibilidades de mitigación del problema de la aftosa en el plano comercial por la vía de negociaciones comerciales adecuadas (e.g. reiterar el principio de que no hay riesgos sanitarios mientras la exportación sea de carne enfriada sin hueso, como de hecho lo demuestra la experiencia de Chile, país libre de fiebre aftosa que sin embargo importa la mitad de su consumo doméstico desde países con aftosa bajo este esquema).
- 4.14 Finalmente, el éxito del proyecto atraviesa por la movilización de recursos económicos para financiar la puesta en marcha de las innovaciones de los diferentes planes de negocio. En otras palabras, si no se logra movilizar los recursos necesarios hacia el sector, entonces, no podrán implementarse exitosamente las innovaciones realizadas al amparo del proyecto y, por ende, el beneficio económico del mismo será menor al esperado. De ahí la importancia de investigar sobre posibles innovaciones financieras que faciliten la movilización de recursos, lo que justifica la asignación de recursos para estos fines en la FPP.

D. Viabilidad ambiental y social

- 4.15 Los productores de la etapa de cría se ubican en regiones que casi siempre presentan serias limitaciones físicas, caracterizadas por suelos superficiales de baja fertilidad y con reducidas posibilidades de incorporar mejoramientos forrajeros intensivos. Estas limitaciones se reflejan en una producción ganadera extensiva, manejada de forma natural con baja tecnología y uso muy limitado de insumos químicos, que son bien ejemplificados por la Región del Basalto, donde los cambios tecnológicos significativos o medidas de intensificación de la producción ya probaron ser poco factibles. Como consecuencia, la producción ganadera en estas zonas no ha causado los problemas de degradación ambiental ya observados en otras actividades agropecuarias. El Proyecto busca agilizar cambios de naturaleza gerencial y de manejo de los factores existentes en el ámbito de la propiedad, para superar las barreras de competitividad encontradas, al apoyar principalmente el proceso de innovación productiva a través de componentes de gestión del proceso de cría; implementación de esquemas novedosos para reducir los costos de transacción e intermediación en la cadena; y de búsqueda de nuevos nichos de mercado en el ámbito de comercialización.
- 4.16 Desde el punto de vista social, se esperan que los impactos del Proyecto sean altamente positivos, ya que el Proyecto propone crear condiciones para aquellos productores que si lo desean, puedan quedarse en su tierra sin la necesidad económica de buscar nuevas oportunidades de ingreso en el medio urbano. Al movilizar a los productores para que presenten sus proyectos, el Proyecto contribuirá a consolidar los procesos de discusión abierta, los cuales conllevan a una mayor equidad social y transparencia en la asignación y gasto de los recursos.

- 4.17 Dadas sus características y alcance, no se anticipan impactos ambientales directos negativos como resultado del Proyecto. Sin embargo, a pesar del manejo extensivo natural, la producción ganadera como practicada actualmente, puede estar causando impactos, principalmente relativos al sobrepastoreo y el manejo inadecuado de la pastura, el cual puede llevar a la degradación de la vegetación, aumento de erosión y deterioro de la fertilidad y estructura del suelo. Este impacto puede ser particularmente crítico en zonas de Basalto, por las restricciones naturales que presentan. Asimismo, el manejo de agroquímicos, en especial los tratamientos zooterápicos, tiene el riesgo de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, así como de intoxicaciones de los agricultores, por la manipulación sin los equipos de protección, y la disposición inadecuada de las soluciones servidas de los tratamientos, con riesgos de contaminación fuentes locales de abastecimiento.
- 4.18 El desarrollo de planes de negocio proporciona oportunidades para incorporar posibles mejoras en las condiciones ambientales en el ámbito de la producción. Por ejemplo, las técnicas de cría propuestas en el ámbito de los planes de negocio pueden aliviar la presión animal, e incluyen el uso de rotación y descanso de pastos, y estrategias de ubicación de agua y sal, ya que estos puntos con frecuencia concentran animales y por lo tanto son más vulnerables a la degradación del pasto y erosión. Desde el punto de vista de mercado, dadas las condiciones naturales y la forma en que se produce, la ganadería uruguaya cuenta con una serie de ventajas de naturaleza ambiental. A su condición de país libre de aftosa sin vacunación, se suman importantes oportunidades en el ámbito comercial, aún no debidamente exploradas. Entre estas condiciones merecen destacarse: (i) la producción de ganado en condiciones de pastoreo, a cielo abierto, y en base a pasturas mayormente nativas; y (ii) la prohibición en el país del suministro de hormonas de crecimiento o de otros tipos. Por lo tanto, la carne producida en estas condiciones podría ser clasificada como natural, y con esfuerzos adicionales relativamente reducidos, se puede alcanzar la condición de carne orgánica, una posibilidad real que deberá ser explorada en el proyecto piloto. El aprovechamiento de estas oportunidades, que permita transformarlas en mayor valor para las exportaciones, requiere de instrumentos de promoción comercial, así como del establecimiento de mecanismos de tipificación y trazabilidad de productos y procesos capaces de demostrar la calidad y confiabilidad de los mismos.
- 4.19 Con en objetivo de evitar los posibles impactos negativos y, principalmente, maximizar los beneficios ambientales, se han incorporado a la Guía de Procesamiento de planes de negocio, procedimientos de análisis de calidad ambiental y equidad social, como parte de los criterios de elegibilidad y proceso de aprobación de proyectos. Estos criterios enfatizan el cumplimiento de las leyes y normas de: protección ambiental, sanidad animal y vegetal, manejo de recursos naturales, manejo de agroquímicos, y protección a la salud humana, los cuales son bastante completos en el país, así como permiten identificar las oportunidades de mejoría. Como parte del seguimiento de la ejecución del Proyecto, las revisiones técnicas semestrales incluirán un sistema de monitoreo de los aspectos socio-ambientales de los planes de negocio aprobados. La aplicación efectiva de estos procedimientos, así como el monitoreo y seguimiento de los factores socio-

ambientales de los proyectos aprobados, estará asegurada por la inclusión de un especialista socio-ambiental en la UCP, como descrito en el ¶ 3.24. Asimismo, las auditorías técnicas en el sistema de seguimiento del Proyecto previstas a los 12 meses de ejecución, permitirán detectar ajustes que sean necesarios.

E. Aprendizaje

- 4.20 El análisis de los resultados de este proyecto no se circunscribirá sólo a verificar la realización de los indicadores de desempeño sino, muy fundamentalmente también, al análisis de los determinantes del éxito de los planes. Así, los indicadores de desempeño y su grado de cumplimiento deberán relacionarse con las características de los productores (edad, educación, tamaño, etc.) y de los planes propuestos (modalidades de integración vertical por ejemplo) con el fin de obtener conclusiones respecto de los factores determinantes o explicativos del éxito o fracaso. Un aprendizaje y entendimiento de estos factores resulta clave para el eventual escalamiento futuro a un programa ganadero de mayor alcance y cobertura, ya que permitirá focalizar los esfuerzos en aquellos casos con más posibilidades de éxito logrando así ganancias en impacto y eficiencia en el uso de los recursos.

MARCO LOGICO: PROYECTO INNOVADOR PARA EL AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA GANADERÍA URUGAYA
UR 00137

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
FIN			
Introducir y validar estrategias institucionales novedosas para aumentar la competitividad de la ganadería bovina y ovina.	Mejoramiento en la rentabilidad de toda la cadena, mayor especialización, amplia difusión y adaptación de "benchmarks" más competitivos, aumento del valor de las exportaciones.	Estadísticas agregadas del sector. Sistema de Seguimiento del Programa de Servicios Agropecuarios – UR-0116	Se mantiene un marco macroeconómico estable, proclive a la inversión privada y el mercado de capitales juega un rol activo en la movilización de los recursos complementarios que requieren las innovaciones. Se mantiene la condición sanitaria de País libre de fiebre aftosa. Existe un amplio y dinámico proceso de difusión privada de las innovaciones.
PROPÓSITO			
Promover innovaciones de gestión productiva en la ganadería de cría.	1.1 Participación de aproximadamente 500 criadores pequeños y medianos en planes de negocio innovadores en gestión productiva y en torno a 500 en planes de negocio innovadores que articulan la cadena.	Seguimiento y monitoreo por parte de la UCP a los planes de negocio supervisados por los operadores.	Los niveles de incentivos propuestos son suficientes para activar un proceso de innovaciones por parte de los productores
Promover innovaciones en la articulación de la cadena	1.2 Presentación y ejecución de dos planes de negocio innovadores en la comercialización.	Seguimiento y monitoreo por parte de la UCP a los planes de negocio de articulación vertical e innovación comercial.	El sector financiero estará interesado en movilizar los recursos complementarios que necesiten los planes de negocio promovidos por el proyecto.
Promover innovaciones en la comercialización	1.3 Mejora en indicadores reproductivos.		
Aprender lecciones de tipo institucional y de mercado para un futuro programa de mayor alcance y cobertura.	1.4 Progreso en la especialización de la cadena y reducción de costos de transacción.	Comparación de parámetros de desempeño técnico y financiero de los productores integrantes de los planes, con los datos agregados del país.	

COMPONENTES			
OUTPUTS	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACION	HIPÓTESIS
PLANES DE NEGOCIOS			
1. Innovación en gestión productiva en la etapa de cría	1.1.1 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.	- Seguimiento y monitoreo de los operadores por parte de la UCP.	<p>Incentivos son suficientes para que al menos un 5% de los criadores del grupo objetivo decida formular y ejecutar los planes de innovación.</p> <p>Incentivos son suficientes para interesar a operadores con experiencia y capacidad.</p> <p>Se logran movilizar los recursos complementarios necesarios.</p>
2. Innovación en la articulación de la cadena	<p>2.1 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>2.2 Se integran a dichos planes, explícitamente o por la vía de contratos de largo plazo, aproximadamente 500 criadores del grupo objetivo.</p>	- Seguimiento y monitoreo de los planes de negocio por parte de la UCP.	<p>Incentivos son suficientes para motivar la introducción de estrategias innovadoras de articulación de la cadena.</p> <p>Se logran movilizar los recursos complementarios necesarios.</p>
3. Innovación en la comercialización	3.1 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.	- Seguimiento de la ejecución de los planes de negocio por parte de la UCP.	Incentivos son suficientes para motivar innovaciones en la comercialización.

INDICADORES DE EJECUCIÓN
UR 00137

COMPONENTES	ACTIVIDADES	INDICADORES	COSTOS
1. <u>INNOVACIONES EN GESTION PRODUCTIVA EN LA ETAPA DE CRIA</u>	<u>COSTO DEL COMPONENTE</u>		<u>US\$ 3,02 millones</u>
1.1 Apoyo a la formulación de planes de negocio innovadores en la cría.	1.1 Apoyo financiero para preparación de planes de negocio.	- Formulación y presentación a la UCP de aproximadamente 500 planes de negocio que sean aprobados por esta última.	<u>US\$ 0,13 millones</u>
1.2 Ejecución de planes de negocio innovadores en la cría.	1.2 Entrega de asistencia financiera a planes de negocio seleccionados que hayan postulado los operadores. Desembolsos tienen lugar en función de la evolución de la ejecución de los planes de negocios.	- Se aprobarán e iniciarán la ejecución un total de 350 planes de negocio en los primeros 12 meses de ejecución.	<u>US\$ 2,65 millones</u>
1.3 Operadores	1.3 Promocionar, recepcionar y presentar a la UCP los planes de negocio que cumplan los criterios básicos de elegibilidad del componente.	- Presentación a la UCP de un mínimo de 500 Planes de Negocio que cumplen los criterios básicos de elegibilidad.	<u>US\$0,26 millones</u>
2. <u>INNOVACIONES EN LA ARTICULACIÓN DE LA CADENA</u>	<u>COSTO DEL COMPONENTE</u>		<u>US\$ 5,0 millones</u>
2.1 Apoyo a la ejecución de planes de negocio que innoven en la modalidades de articulación de la cadena.	2.2 Entrega de asistencia financiera a planes de negocio seleccionados. Desembolsos tienen lugar en función de la evolución de los planes de negocio.	- Apoyo a la ejecución planes innovadores para un rango de 5 a 10 planes. Esperándose que éstos involucren a aproximadamente 500 criadores pequeños y medianos.	<u>US\$ 5,0 millones</u>
3. <u>INNOVACIONES EN LA COMERCIALIZACION</u>	<u>COSTO DEL COMPONENTE</u>		<u>US\$ 0,5 millones</u>
3.1 Apoyo a la ejecución de planes de negocio que innoven en la comercialización.	3.2 Apoyo campañas de promoción y penetración de mercados insertas en planes de negocios innovadores que hayan sido seleccionados por un jurado internacional especialmente compuesto a tal efecto.	- Apoyo a la ejecución de 2 planes de negocio que permitan introducir nuevos productos y/o abrir nuevos mercados de exportación para los productos cárnicos uruguayos	<u>US\$ 0,5 millones</u>

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	INDICADORES	COSTOS
4. <u>UNIDAD EJECUTORA</u>	<u>COSTO DEL COMPONENTE</u>		US\$ 1,21 millones
4.1 Administrar los recursos humanos y económicos con el fin de cumplir los objetivos del Proyecto.	4.2 Conformar el Registro de Operadores. 4.3 Promocionar la preparación y postulación de Planes de Negocios. 4.4 Recepcionar y analizar los Planes de Negocios de los tres componentes. 4.5 Seleccionar y aprobar el financiamiento de los Planes de Negocios de los componentes 1 y 2 que sean elegibles. 4.6 Implementar el Jurado Internacional que seleccione los Planes de Negocio del componente 3 que son sujetos de apoyo. 4.7 Monitorear y controlar la evolución del desempeño de los Planes de Negocios aprobados por la UCP y por el Jurado Internacional. 4.8 Aprobar la realización de pagos según se establezca en los contratos y/o convenios firmados con los beneficiarios del Proyecto. 4.9 Promocionar y difundir las experiencias surgidas de la ejecución del Proyecto. 4.10 Preparar la implementación de un Programa Ganadero a mayor escala. 4.11 Extraer las principales lecciones que surjan de la operación del Proyecto 4.12 Reportar al Comité de Seguimiento los avances de la implementación del Proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del Registro de Operadores. - Evaluación y selección de aproximadamente 400 - Planes de Negocio del componente 1 que cumplen los criterios básicos de elegibilidad. - Recepción, evaluación y selección de entre 5 y 10 Planes de Negocio del componente 2. - Recepcionar y pre-seleccionar Planes de Negocio que postulen al componente 3. - Controlar la ejecución y resultados de los Planes de Negocios apoyados por el Proyecto - Evaluación del Proyecto - Lecciones y aprendizaje para implementar un Programa Ganadero a mayor escala. - Preparación de reglamento operativo para implementar un Programa Ganadero a mayor escala. - Realización de seminarios y actividades de promoción de experiencias de innovación exitosas. 	

CUADRO TENTATIVO DE ADQUISICIONES

ITEMS	PAQUETES	FINANCIAMIENTO		TIPO	COSTO US\$000	FECHA TENTATIVA
		BID	LOCAL			
Consultorías¹						
1. Consultoría en innovación en la cría	Varios	75	25	Firma/Indiv/ CI/CL	2753	2001/02
2. Consultoría en innovación en la cadena	Varios	75	25	Firma/Indiv/ CI/CL	5000	2001/02
3. Consultoría en innovación en la comercialización	Varios	75	25	Firma/Indiv/CI/CL	500	2001/02
4. Operadores	Varios	75	25	Indiv/CL	263	2000/02
5. Consultorías Unidad Ejecutora ²	Varios	75	25	CL	688	2001/02
Equipo						
6. Muebles y útiles	1	100		CP	5	2001
7. Vehículos	1	100		CP	35	2001

¹ No se prevén concursos internacionales, sino contrataciones pro invitación o listas cortas de firmas consultores o temas de consultores individuales, nacionales o internacionales.

CI = Consultoría Internacional

CL= Consultoría Local

CP = Concurso de Precios

² Notar: Este porcentaje (92%) refleja la totalidad de recursos en esta operación para contratar personal para la Unidad Ejecutora. La FPP de US\$370.000, que también forma parte del préstamo, contratará consultores para iniciar el establecimiento de la Unidad. Algunos de ellos podrán estar contratado eventualmente de nuevo con recursos de esta operación.

PROYECTO DE RESOLUCION

**URUGUAY. PRESTAMO ____/OC-UR A LA
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**
(Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$7.700.000, de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.