

Evaluación del Programa de Reconversión y Fomento de la Granja (PREDEG)

*Ing. Agr., Dr., Carlos Paolino (coordinador); Soc., Ph.D., Ana Laura Rodríguez Gustá; An. Ec. Luciana López; Ing. Agr. Eduardo Errea; An. Inf., Lilyam Paolino; Ec. Nora Berretta; Ec. Dr., Gabriel Oddone*¹

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID-Sede Washington) decidió contratar los servicios profesionales del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve-Uruguay) para elaborar un informe de evaluación del PREDEG, cuyos principales resultados se resumen en este artículo². El Cinve organizó un equipo multidisciplinario para abordar el tema, se contó con el acceso irrestricto a toda la documentación pertinente en poder de la Unidad Ejecutora del Programa, se realizaron entrevistas a técnicos, productores y autoridades ministeriales de la época. Asimismo el Cinve contrató los servicios de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del MGAP para incluir algunas preguntas adicionales en la encuesta a productores frutícolas de hoja caduca, realizada en el mes de setiembre de 2005.

1. EL PUNTO DE PARTIDA Y LA PROPUESTA DEL PREDEG

La situación de la granja previa a la instalación del PREDEG se caracterizaba por una panorama general de notoria debilidad competitiva internacional y regional, con la excepción de la producción cítrica y apícola; notorias carencias en el desarrollo de la competitividad en animales de granja y en la producción hortícola, con la excepción parcial de la producción papera; incipientes desarrollos en la producción vitícola moderna y un panorama igualmente heterogéneo pero de debilidad manifiesta general en el desarrollo de la fruticultura de hoja caduca. Ante esta situación de fragilidad competitiva manifiesta de la producción granjera nacional y ante la inminencia de un aumento de la presión competitiva sobre el sector derivada de la integración al MERCOSUR, fue que las autoridades de gobierno de la época decidieron impulsar el PREDEG, cuyos rasgos fundamentales se resumen a continuación.

El objetivo general del Programa fue incrementar el valor de la producción del subsector granjero y de sus exportaciones a través del mejoramiento de su

¹ *Integrantes del Centro de Investigaciones Económicas (Cinve).*

² *Para un análisis más detallado de la evaluación realizada se recomienda la lectura del documento completo de evaluación, el cuál será publicado, próximamente, en la página web de la Oficina del BID en el Uruguay.*

competitividad. Los objetivos específicos del PREDEG fueron: i) aumentar la productividad de los rubros del subsector; ii) mejorar el ingreso neto de los productores y empresarios; iii) cumplir con los estándares de comercialización (sanitarios y de calidad); iv) identificar proyectos viables y financiar inversiones estratégicas que agreguen mayor valor a los productos del subsector; y v) ampliar el acceso a los mercados.

Para el logro de estos objetivos el Programa definió una estrategia que, atendiendo tanto a los aspectos tecnológicos, de organización, comerciales, de post-cosecha y procesamiento, intentarían resolver los problemas que en definitiva afectan el desempeño del conjunto de la cadena agroindustrial granjera uruguaya.

Los componentes del PREDEG fueron cuatro, como se detalla en el Cuadro 1, en donde se especifican los recursos asignados por fuente de financiamiento (BID/aporte local). Aunque parezca obvio, porque a veces se desconoce, el aporte BID al PREDEG se deriva de un contrato de préstamo que forma parte de la deuda externa del país, contratado a tasas inferiores a las de mercado.

Los comentarios que es posible realizar con relación al presupuesto asignado para la ejecución del PREDEG son los siguientes: i) el componente más importante, por lejos, es el correspondiente al Desarrollo Tecnológico que concentra casi la mitad de los recursos totales del Programa (46,2%) y , dentro de ello, el subcomponente más importante corresponde a la Reconversión Varietal (25,4%) ; ii) el componente Desarrollo Comercial representa la quinta parte del presupuesto global del programa, pero dentro de ésta los grandes proyectos de comercialización granjera (fondos Apice³ con la Corporación Nacional para el Desarrollo) ocupan la mayor parte (12,2%); el componente Control de Calidad representa el 3,6% del costo total y está compuesto por dos subcomponentes (certificación de materiales de propagación y estándares de calidad de productos y procesos) iii) el componente Fortalecimiento Institucional representa apenas el 1% de los recursos asignados, en tanto el componente Administración representa más del 11%; iv) el aporte local se concentra en dos subcomponentes: Reconversión Varietal (dentro del Componente Desarrollo Tecnológico) y fondos Apice (en el Componente Desarrollo Comercial) y v) estaba previsto un plazo inicial de ejecución de cinco años y una distribución no escalonada por subcomponentes, de manera que la ejecución global de los recursos, se suponía que correspondía aproximadamente al 20% por año.

³ *Fondos para el Apoyo de la Producción, Industrialización y Comercialización Externa (Apice), administrados por la Corporación Nacional para el Desarrollo.*

Cuadro 1. Presupuesto global para ser ejecutado, según propuesta aprobada (en dólares americanos corrientes y en porcentaje)

	%	Total	Aporte BID	Aporte local
1.Administración	11,2	5.470.000	3.578.000	1.892.000
2. Costos Directos	71,3	34.952.000	21.832.000	13.920.000
2.1 Desarrollo tecnológico	46,2	22.640.000	14.920.000	7.720.000
2.1.1 Reconversión Varietal	25,4	12.460.000	6.000.000	6.460.000
2.1.2 Validación Tecnológica	2,6	1.260.000	1.260.000	0
2.1.3 Asistencia Técnica	12,2	6.000.000	4.740.000	1.260.000
2.1.4 Capacitación	6,0	2.920.000	2.920.000	0
2.2 Control de calidad	3,7	1.797.000	1.797.000	0
2.3 Desarrollo comercial	20,4	10.015.000	3.815.000	6.200.000
2.3.1 Información, promoción comercial	2,9	1.445.000	1.445.000	0
2.3.2 Proyectos pilotos exportación.	4,4	2.170.000	2.170.000	0
2.3.3 Estudios de preinversión	0,8	400.000	200.000	200.000
2.3.4 Inversiones estratégicas	12,2	6.000.000	0	6.000.000
2.4 Fortalecimiento institucional	1,0	500.000	500.000	0
3. Repago PPF	0,3	127.000	127.000	0
4. Sin asignación específica	4,8	2.373.000	1.783.000	590.000
4.1 Imprevistos	2,5	1.217.000	1.142.000	75.000
4.2 Escalamiento	2,4	1.156.000	641.000	515.000
5. Costos financieros	12,4	6.078.000	5.480.000	598.000
5.1 Intereses	10,5	5.160.000	5.160.000	0
5.2 Inspección	0,7	320.000	320.000	0
5.3 Comisiones de crédito	1,2	598.000	0	598.000
Total	100,0	49.000.000	32.000.000	17.000.000

Fuente: elaborado por Cinve

Los beneficiarios del PREDEG, como se define en la propuesta, son los pequeños y medianos productores granjeros, viveristas y semilleros, operarios rurales, empresarios agroindustriales, personal gerencial y operarios de plantas, agentes comerciales, empresas certificadoras de calidad de control delegado, siempre y cuando se encuentren involucradas en la cadena agroindustrial granjera.

Para el logro de los objetivos planteados, las autoridades del PREDEG definieron una estrategia que, atendiendo tanto a los aspectos tecnológicos, de organización, comerciales, de post-cosecha y procesamiento, intentaban resolver los problemas que se planteaban en esas áreas como limitantes y afectaban el desempeño del conjunto de la cadena agroindustrial granjera uruguaya.

Además del concepto de cadena agroindustrial, la estrategia del Programa concibió en lo declarativo, el desarrollo granjero impulsado desde la demanda, considerándola como orientadora de las transformaciones que se sucederían en la granja nacional a partir de la implementación del mismo. En este sentido, se buscaba identificar a agentes comerciales exportadores y agroindustrias de exportación actuales, así como aquellos agrupamientos de productores que puedan estructurarse como consecuencia de la implantación del Programa.

2. LOS SUPUESTOS QUE NO SE CUMPLIERON: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y PROFUNDIZACIÓN DEL MERCOSUR

El contexto en el cual se desarrollaría el PREDEG se concretaba en dos grandes supuestos que se suponía evolucionarían en la dirección más favorable posible: **estabilidad macroeconómica y profundización de los acuerdos del MERCOSUR**. Ninguno de los dos supuestos se cumplieron: el Uruguay y el resto de los países de la región atraviesan desde 1999 y con mucho mayor agudeza desde 2001, la crisis más larga que registran las estadísticas económicas nacionales (desde el último trimestre de 1998 hasta el tercer trimestre del año 2003, el país registraba tasas trimestrales de crecimiento negativas).

Esta situación de crisis regional y macroeconómica en el Uruguay impactó en el PREDEG, al menos, de tres formas, a saber: i) en el “clima de negocios” en general y en el sector granjero en particular, con caídas importantes en el mercado interno y restricciones en el financiamiento. En estas condiciones, los horizontes del cálculo privado se acortan y se comienzan a consolidar estrategias conservadoras, ancladas en el corto plazo; ii) restricciones fiscales mayores que implicaron un recorte relevante en las autorizaciones de gasto de los Programas, fundamentalmente a partir de 2001, entre ellos del PREDEG; iii) como no se replanteó el PREDEG, este cambio abrupto en el contexto determinó que fuera la propia Unidad Ejecutora del Programa la que diseñara las nuevas prioridades de gasto, pero sin que se rediseñara el Programa en su conjunto.

3. UNA SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS POR COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES

3.1 El presupuesto y la ejecución por componentes y subcomponentes

La restricción presupuestaria, que se concreta a partir del año 2001, encontró al PREDEG con un nivel de sub-ejecución financiera previa a la crisis muy apreciable (apenas 34% de ejecución financiera el período 1998-2000). En estas condiciones, las autoridades negocian con el BID una prórroga (2003-2004) de ejecución que era inicialmente por dos años adicionales a los originalmente previstos y una segunda prórroga para cumplir con compromisos de ejecución asumidos en componentes priorizados, básicamente el de Reconversión Varietal que se prolonga hasta el presente.

El PREDEG con las sucesivas prórrogas concedidas ha logrado ejecutar entre 1998 y mayo del año 2005 un total de 42.1 millones de dólares, que representan el 86% de los recursos presupuestados originalmente, quedando por lo tanto, a esa fecha un remanente por ejecutar de más de 6 millones de dólares, equivalentes al 14% del total de recursos previstos. ¿Cuál fue el nivel de ejecución por componente y subcomponente? ¿Cómo se relaciona esto con el ajuste y con la *performance* lograda por el Programa?

Una primera constatación es que el nivel de ejecución fue muy heterogéneo. Los componentes operativos que se ejecutan por encima de las previsiones originales fueron dos, aunque con diferencias importantes según subcomponente, a saber: Fortalecimiento Institucional (sobre ejecución del 30%) y Desarrollo Tecnológico (9%) Otros componentes del gasto que se ejecutan por encima de las previsiones fueron los costos financieros derivados de los retrasos y prórrogas acordadas en la ejecución del Programa.

El resto de los componentes no llegaron a ejecutar los recursos originalmente previstos en magnitudes, en muchos casos, muy importantes. Por ejemplo, el componente de Desarrollo Comercial se logró ejecutar aproximadamente el 30% de los recursos comprometidos originalmente; el componente de control de calidad el 54%, en tanto otros componentes exhiben un nivel de ejecución muy superior, como Administración (95%).

3.2. Una síntesis de la evaluación por componentes y subcomponentes

El componente global mejor evaluado es el de **Desarrollo Tecnológico**, aunque con muy importantes diferencias internas. En efecto, el subcomponente mejor calificado fue el de Reconversión Varietal, en tanto el peor evaluado es el subcomponente Capacitación. Los componentes Asistencia Técnica y Validación tienen una evaluación intermedia, aunque conformado por diferentes índices. Así por ejemplo, en el componente de Asistencia Técnica el carácter masivo de la misma conspiró contra la calidad del trabajo y las actividades de seguimiento. A su vez, la heterogeneidad de los servicios de la consultoría es manifiesta y el impacto logrado también es muy disímil.

Otro aspecto interesante en la evaluación es que, además de la horticultura la mayor cobertura y uso de recursos fue orientada, de hecho, hacia la producción apícola. Otro rasgo relevante fue que un porcentaje muy elevado de productores utilizaron la Asistencia Técnica por un período muy prolongado, de más de 3 años, y que después cuando se acabó el subsidio, el número de grupos que sobrevivieron fueron una fracción muy reducida (según algunas estimaciones de personas entrevistadas, sobrevivieron del orden del 10 a 15%, aunque con diferentes modalidades de trabajo parcial).

A su vez, el subcomponente Capacitación, en su ejecución, desde el inicio no definió una estrategia clara y tuvo, en cambio, una articulación errática con los otros componentes, lo cual condicionó una baja eficiencia de ejecución. El subcomponente Validación de Tecnología, si bien logró resultados importantes, en general éstos consistieron en proyectos de reducidas dimensiones y de impacto medio o reducido en la mayoría de los casos.

Por su parte, el componente **Promoción de la Calidad** tuvo un comportamiento muy dispar entre los dos subcomponentes que lo integraban, siendo el correspondiente a la certificación de los materiales genéticos promovidos por el Programa en Frutales de Hoja Caduca extremadamente deficiente en su implementación. El otro subcomponente sufrió una reformulación bien avanzada la ejecución del Programa, hacia la promoción de la inocuidad y certificación de procesos y capacitación, con un éxito importante pero acotado a los esfuerzos finales de los últimos años de la ejecución del PREDEG.

El componente **Desarrollo Comercial** que ocupa una fracción muy importante de los recursos (20%), tiene una evaluación global también baja, con diferencias también importantes entre subcomponentes. El peor evaluado fue el correspondiente a los Proyectos Estratégicos que involucra a grandes proyectos y el financiamiento de la Corporación Nacional para el Desarrollo (apenas 1 de los 3 proyectos financiados resultó exitoso). Otro rasgo importante de este componente es que, naturalmente, el desarrollo de los instrumentos tuvo una relación muy directa con los cambios en el contexto macro-económico: después de la macro devaluación que favoreció el esfuerzo exportador y el desempeño de

los proyectos, contrastó muy fuertemente con la etapa inicial de ejecución del PREDEG de fuerte sesgo macroeconómico anti exportador.

A nivel operativo los comentarios son varios, a saber: i) no existió un verdadero escalamiento temporal del componente según el desarrollo de la oferta de productos de calidad exportable, derivados del Programa; ii) se fracasó, por cuestiones de procedimientos, en el llamado a licitación para ofertar Servicios de Información Granjera que finalmente no se ejecutó; iii) solamente una vez que estaba ya muy adelantada la ejecución del Programa es que se logró avanzar en el desarrollo de iniciativas comerciales que integraban acciones y agentes beneficiarios de diferentes componentes; iv) existieron también descoordinaciones evidentes entre programas impulsados por el gobierno (con el Programa de Exportaciones No Tradicionales, PENTA, por ejemplo) con objetivos similares que posteriormente fueron subsanados.

En síntesis, el desarrollo del componente comercial no logró, en términos agregados, los resultados esperados: su ejecución fue inferior a la prevista y, dentro de los proyectos financiados, sólo una fracción menor fue realmente exitosa. Contribuyeron a explicar este resultado problemas de diseño del componente y de enfoque, además de los factores sistémicos que afectaron muy negativamente el desarrollo de iniciativas granjeras exportadoras durante la mayor parte del período de ejecución del PREDEG.

Sin embargo, ello no debe oscurecer el logro de algunos resultados también auspiciosos. En primer lugar, el cambio del contexto macroeconómico alentó a partir del segundo semestre de 2002 y 2003, con una nueva estructura de precios relativos, la rentabilidad de algunos proyectos exportadores. Sin embargo, no lograron expresar su mayor potencial por la ocurrencia de desastres climáticos. En segundo lugar, y ello es relevante en términos del futuro, el PREDEG hizo un aprendizaje en proyectos exportadores de pequeña escala, tanto en la producción frutícola como en la hortícola para lo cual debió fortalecer la coordinación e interacción entre varios componentes que integraban el PREDEG, no solamente el comercial (Asistencia Técnica, Reconversión, Mesas Hortícolas, Validación de Tecnologías, etc.).

Es en torno a este tipo de aprendizaje institucional que se lograron detectar las fortalezas y debilidades con que cuenta el país para potenciar el desarrollo exportador de la granja, por lo menos de los segmentos que han logrado desarrollar competitividad auténtica a partir de los incentivos económicos e institucionales proporcionados por el PREDEG. Sobre la base de estas enseñanzas es que será posible diseñar algunos instrumentos hábiles para potenciar, en algunos rubros específicos, experiencias de exportación granjera.

Lo que enseña la ejecución del PREDEG es que la Asociación de Productores orientados a la exportación, la existencia de una base tecnológica ya desarrollada y adecuada a las exigencias de los mercados internacionales, la existencia de

servicios y tecnologías de post-cosecha, así como la certificación de procesos que garanticen la inocuidad, tienen un papel de creciente importancia en el éxito exportador. Mirado desde esta perspectiva la ejecución del Componente de Desarrollo Comercial, que si bien en términos agregados se puede considerar que fracasó, desde el punto de vista de las enseñanzas debe ser considerado como muy importante, sobre todo si se logran impulsar nuevas acciones inspiradas en la experiencia acumulada en esta oportunidad.

Por último, la preservación de los **Recursos Naturales** constituyó uno de los objetivos planteados en la implementación del PREDEG y estuvo formulado en los documentos del Programa, no obstante lo cual se optó por no conformar un Componente de Preservación Ambiental. El fundamento de ello es que se entendió que los instrumentos principales de acción, básicamente, estaban ya incorporados en las modalidades de ejecución de cada componente que involucrara el uso de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, de acuerdo a la única consultoría contratada por el PREDEG de evaluación ambiental (Cristiani, 2000) se detectaron varias situaciones de fragilidad ambiental, ya bien avanzada la ejecución del Programa. Temas como calidad del agua, exceso de fertilización fosfatada, contaminación con nitratos debidos a malas prácticas de fertilización de pequeños productores, etc., fueron algunos de los problemas detectados en dicha consultoría.

Sin embargo, ello no determinó un rediseño o un fortalecimiento de las acciones de preservación ambiental del Programa, bajo el entendido de que las recomendaciones de Asistencia Técnica, más las recomendaciones técnicas de la Reconversión Frutícola y el Programa de Producción Integrada y Orgánica llevado adelante, como un proyecto asociado al PREDEG por parte de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), solucionarían el tema. Dada la importancia de los temas ambientales es opinión del equipo evaluador de Cinve, que se hubiera requerido, de todos modos, recomponer esfuerzos y jerarquizar acciones bajo un liderazgo común inaugurando, eventualmente, un componente de preservación de los recursos naturales y cuidado ambiental.

Finalmente, el PREDEG también llevó a cabo acciones vinculadas al desarrollo de la Producción Integrada y Orgánica. Estos proyectos fueron impulsados, entre 1997 y 2003 por GTZ en convenio con PREDEG y cuando GTZ se retira es el propio PREDEG que asume, con financiamiento BID, la proyección de estas tareas, desarrollando además, de una forma más estructurada, acciones de promoción comercial de la Producción Integrada. También se afirmó el desarrollo institucional, al haberse apoyado la constitución de Asociaciones de Productores de Producción Integrada tanto en horticultura como en fruticultura.

3.3 Una evaluación ex post del resultado económico del PREDEG

La ausencia de información sistematizada y en soporte electrónico correspondiente al año cero del Programa constituyó una grave carencia para la evaluación realizada, y perjudicó la exactitud de las estimaciones de resultado económico y social de las inversiones realizadas en el Programa ⁴.

Los resultados se especificaron para dos escenarios diferentes de precios, tanto para la Reconversión Varietal, como para el subcomponente de Asistencia Técnica.

Las estimaciones realizadas indican que la Reconversión Varietal alcanza una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 8,64% cuando maduran las últimas inversiones del recambio varietal⁵. En cambio, en el subcomponente de Asistencia Técnica la TIR estimada alcanza a 13,18%⁶. Las estimaciones del Valor Actual Neto (VAN) de la Reconversión Varietal y Asistencia Técnica, utilizando una tasa de descuento del 12%, alcanzan, respectivamente, -6,2 millones de US\$, y 298 miles de US\$; y utilizando la tasa de descuento que manejó el BID con el PREDEG (4,95%) se estimó una VAN de 13,5 millones de US\$ y 2,9 millones de US\$, respectivamente.

4. CONCLUSIONES, ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES

4.1 Principales conclusiones

El PREDEG tuvo como gran objetivo desarrollar acciones temporales que permitieran iniciar un camino de desarrollo competitivo a nivel internacional del heterogéneo grupo de actividades que componen la llamada “granja nacional”. Al respecto se diseñó un programa muy ambicioso que pretendía desarrollar en un plazo corto, de cinco años, acciones pertinentes para sentar las bases de una dinámica competitiva en las diversas producciones granjeras, en particular en aquellas con particulares deficiencias en la materia

Cuando se compara el diseño del PREDEG con la realidad heredada de la granja surgen algunos comentarios críticos, a saber:

⁴ En todos los casos se estimaron tres indicadores: **la producción física** resultante del proyecto, **su valor bruto de producción** y **el margen bruto obtenido** por los productores a partir de su incorporación al proyecto. Para todas esas tres estimaciones paralelamente se estimó su **valor incremental respecto a la situación sin proyecto**.

⁵ Período considerado para el análisis de Reconversión Varietal: 1998 – 2020.

⁶ Período considerado para el análisis de Asistencia Técnica: 1998 – 2006.

La amplitud de los beneficiarios del Programa, habida cuenta de la enorme diversidad existente, lo cual podría dar origen a que se integraran agentes que no requerían de subsidios porque ya venían resolviendo, en condiciones de mercado, la reconversión que se proponía. También era posible cometer el error simétrico, es decir, incorporar al Programa a productores y otros agentes con recursos muy limitados, con ingresos insuficientes como para hacer frente a los compromisos exigidos. La evidencia recogida en la evaluación sugiere que efectivamente se dieron ambas situaciones, aunque en dimensiones no tan relevantes como las esperadas inicialmente.

La inexistencia de una “cadena agroindustrial granjera” sino, más bien, de situaciones de gran heterogeneidad entre cadenas granjeras con muy desigual nivel de desarrollo relativo y potencial competitivo y también con grandes heterogeneidades internas. Ello hubiera obligado, en la definición de los instrumentos del Programa, a considerar con más cuidado esta situación de heterogeneidad. El PREDEG si bien asignó macro prioridades, asumió un diseño de incentivos genéricos, que no permitía diferenciar, con suficiente énfasis, situaciones muy heterogéneas en el punto de partida, aunque algunas acciones (sobre todo en Reconversión) se tomaron al respecto.

El diseño presenta claros sesgos hacia la base agropecuaria de la producción granjera, concentrando casi la mitad de los recursos disponibles para incentivar la producción primaria, en donde además la densidad institucional en la estructura de soporte es mayor. En cambio, los componentes modernos de competitividad (calidad, desarrollo comercial) ocupan una fracción relativamente menor de los incentivos inicialmente diseñados. Este “desbalance” relativo es además histórico en los Programas previos de promoción agropecuaria/agroindustrial en el Uruguay.

¿Un Programa global vs. un Programa Piloto? Las reconocidas “fallas del mercado” que rodean a la producción granjera (mercados imperfectos de crédito, asistencia técnica, servicios, etc.) y mercados faltantes (seguros de amplia cobertura, mercados futuros) determinan que las señales que derivan del mercado no siempre son el mejor mecanismo para orientar la toma de decisiones en actividades de esta naturaleza. En estas condiciones quizás hubiese sido más conveniente contemplar el diseño de un Programa Piloto, centrando la atención en algunas áreas claves, acotando los incentivos en torno a objetivos mejor definidos y con mayor impacto esperado en el sentido de la resolución de importantes “cuellos de botella” que traban el desarrollo de algunos sectores de mayor potencial.

La constitución de la Red de instituciones que promueve el PREDEG hubiera exigido, sin duda, una mayor madurez institucional y un trabajo previo y una consolidación política de la estrategia que, desde el inicio, se la reconoció como débil. Esta situación, en particular, fue clave para interpretar los resultados

obtenidos y las modalidades de implementación que finalmente asumió el PREDEG.

El Programa se desarrolló suponiendo que se mantendrían las condiciones iniciales, a saber: profundización del MERCOSUR como destino fundamental de la producción hortifrutícola nacional y estabilidad económica asegurada. Con el mantenimiento de estas dos condiciones y, de no mediar acciones de reconversión productiva y comercial profunda que permitieran revertir la situación de frágil competitividad, las autoridades evaluaron que el destino claro de la mayor parte de la producción granjera sería una gran crisis estructural. La misma agudizaría los problemas de empleo y migración al medio urbano con los consiguientes problemas sociales que ello conlleva.

Sin embargo, ninguno de los supuestos iniciales se cumplió lo cual tuvo importantes consecuencias para el desarrollo del Programa. En primer lugar, la crisis regional con la salida abrupta de capitales, macrodevaluaciones y crisis financieras llevaron a implementar medidas de emergencia en los cuatro países del bloque. En estas condiciones, lejos de profundizarse el MERCOSUR se operó una pérdida notoria de la calidad institucional del bloque, en donde un porcentaje creciente de resoluciones tomadas por las autoridades comunes nunca estuvieron, efectivamente, vigentes en los países. El impacto sobre el comercio fue inmediato y los flujos del comercio intraregional cayeron notablemente y, en consecuencia se desdibujaba la alternativa comercial en la región.

El otro componente igualmente importante fue la propia crisis nacional y el diseño de un nuevo marco de políticas económicas. En efecto, la salida de capitales determinó que fuera inviable mantener la política de estabilización basada en la política cambiaria. La macrodevaluación de la moneda nacional, en junio del año 2002, determinó una agudización del escenario de crisis sectorial, con caída del consumo interno y aumento considerable de los niveles de endeudamiento de los productores. Asimismo, el cambio en la estructura de precios relativos, junto con la tonificación de algunos precios internacionales, representaron nuevos estímulos para la producción exportable y, de hecho, se comienza a producir, en los últimos años, un incipiente desarrollo de exportaciones frutícolas, con la participación de grupos de productores de la reconversión, en asociación con nuevos agentes comerciales.

Las consecuencias más importantes que se suceden como derivación de los supuestos iniciales que sustentaban el Programa y que no se cumplieron fueron varias, entre las que se destacan: i) recorte en las partidas de gasto autorizadas como recursos de contrapartida, mayor que el recorte operado en otros programas ("sobreajuste" del PREDEG), lo cual obligó a operar una fuerte priorización de los componentes, con clara predominancia del subcomponente Reconversión Varietal y restricciones importantes en los otros componentes, en particular los de Promoción de la Calidad y Desarrollo Comercial; ii)

profundización de políticas macrosectoriales proteccionistas de corto plazo, en abierta contradicción con los postulados de una granja exportadora como la que proponía el Programa; iii) crisis de mercado interno y de endeudamiento que condiciona las respuesta del sector productor ante la magnitud de la crisis; y iv) contradictoriamente con esta situación, la nueva estructura relativa de precios y la propia reconversión frutícola habilita el inicio de experiencias de exportación de frutas, todavía muy marginales, pero con la participación de productores reconvertidos y nuevos agentes comerciales.

Cuando se comparan las metas inicialmente planteadas en el Marco Lógico con los resultados obtenidos se visualiza claramente que los mayores éxitos estuvieron concentrados en la base de producción agropecuaria, en particular en los subcomponentes de Reconversión Varietal de Frutales, Validación de Tecnologías y, muy parcialmente, en el subcomponente Asistencia Técnica. El componente de Reconversión Varietal logra casi un 100% de las metas comprometidas y el subcomponente de Asistencia Técnica tiene una sobre ejecución considerable.

El carácter masivo de la cobertura de la Asistencia Técnica brindada y las modalidades institucionales impulsadas (de la Asistencia Técnica individual a la Asistencia Técnica suministrada por consultoras) generaron algunas dificultades que conspiraron en la ejecución de este subcomponente. Las consultoras, por ejemplo, si bien fueron contratadas porque se suponía que estaban en condiciones de transferir asistencia en gestión comercial, de hecho, fueron muy pocas las que lograron ese objetivo. A su vez, el trabajo de los Supervisores de Asistencia Técnica de las llamadas instituciones acreditadas (JUNAGRA, INAVI, Plan Citrícola) tuvo algunas dificultades para trabajar coordinadamente con las consultoras las cuáles respondían directamente a la Unidad Ejecutora del PREDEG. La evaluación del trabajo de las consultoras se realizó con carácter puntual después de varios años de funcionamiento bajo esta modalidad pero fueron, de hecho, pocas las medidas correctivas que se tomaron.

El subcomponente capacitación comenzó su ejecución cubriendo una amplia gama de demandas, muchas veces inducida por el propio Programa o resultado de transacciones realizadas con agentes diversos vinculados a la granja. Fue recién, en los últimos años, y en un marco de severas restricciones de recursos, que se avanza hacia una priorización hacia la capacitaciones en varias áreas claves que estaban siendo desarrolladas por los componentes principales del PREDEG (mesas hortícolas, calidad fundamentalmente).

El subcomponente validación de tecnologías funcionó, de hecho, muy acoplado a las demandas que se derivaban de las actividades de Asistencia Técnica de los grupos hortícolas y de las propias Mesas Hortícolas. La mayoría de los temas seleccionados para proceder a la validación se centraban en la evaluación de variedades hortícolas en condiciones comerciales, post-cosecha y manejo.

Aunque el componente de Promoción de la Calidad debería ser vital en cualquier esquema que promoviera la exportación, tuvo un desarrollo limitado. Para empezar, en el propio diseño del Programa porque se le asignaron recursos muy limitados y, en segundo lugar porque, junto con el componente comercial, fue “sobre-ajustado” en su presupuesto cuando se instaló la crisis y el recorte de recursos a partir del año 2001. Aún así, si bien no se logran los objetivos planteados en su totalidad, también se desarrollaron acciones importantes para el futuro de la producción hortigranjera. Cabe destacar que, finalmente, se logró, después de superar varias trabas burocráticas, adquirir los invernáculos climatizados que son vitales para garantizar la producción de material genético saneado y certificado que es base de cualquier programa de desarrollo exportador en la granja. También como consecuencia del Programa se logró incentivar la formación de una Asociación de Productores Viveristas del Uruguay, que es clave para el desarrollo y promoción de materiales genéticos de calidad adaptados a nuestras condiciones de producción.

Asimismo, también más tardíamente, el trabajo conjunto del PREDEG con la Dirección General de Servicios Agrícolas en la promoción de normas de calidad y la capacitación asociada, si bien todavía no ha logrado el desarrollo deseado, comenzó a sentar las bases para la adopción de estas innovaciones que también son vitales para la competitividad de la granja nacional, al garantizar la calidad sanitaria e inocuidad de los productos.

El gran deber del Proyecto fue el componente de Desarrollo Comercial. En primer lugar por los recursos asignados, pero sobre todo porque sufrió fuertemente los efectos del recorte de recursos. Este componente impulsaba, en realidad, dos concepciones o enfoques en paralelo que definía, a su vez, dos tipos de estrategias comerciales. La primera, orientada a apoyar a la producción de grupos de productores reconvertidos o que recibían Asistencia Técnica del Programa, aspiraba al concentrar oferta de calidad, y, a partir de allí, a potenciar proyectos exportadores. Se trataba de construir, desde la oferta, capacidad de exportación buscando aprovechar asociaciones con agentes comerciales. La segunda, en cambio, partía de un enfoque de grandes centrales comercializadoras que demandaban construir una cadena de abastecimiento de materias primas para su industrialización o comercialización internacional. De los tres proyectos financiados en esta segunda dirección estratégica, apenas uno resultó exitoso. Además del escenario macroeconómico poco favorable a las exportaciones, no se logró en realidad crear una cadena de abastecimiento de productos en las condiciones de regularidad y volumen exigido.

En cambio, sobre todo después de la macrodevaluación de junio del 2002 comienza un proceso lento de organización de productores frutícolas para exportar en asociación con agentes comerciales, que como fue mencionado, han mostrado mejores condiciones relativas de desarrollo. De todos modos, se trata de experiencias marginales pero que son vitales para que el desarrollo de los esfuerzos de reconversión logre retornos económicos acordes. La alternativa de

comercialización en el mercado interno de la producción incremental de alta calidad, tendrá consecuencias negativas, desde el punto de vista de fomentar una mayor competencia en un mercado reducido con los productores de menores recursos y menores niveles tecnológicos.

4.2 Principales enseñanzas

El Reglamento Operativo del PREDEG estableció de una manera implícita el trabajo en Red entre instituciones públicas y privadas para la ejecución, seguimiento y evaluación del Programa. Ello implicaba, de acuerdo con lo que indica la teoría, que el diseño del Programa debería suponer que para su ejecución, existiría una acción coordinada de actores públicos y privados, quienes destinarían recursos y desarrollarían una amplia gama de tareas en torno a políticas de interés común (asistencia técnica, capacitación, reconversión varietal, comercialización, promoción de la calidad, etc.).

El diseño de los instrumentos para la gestión de las políticas públicas es un tema importante, que requiere de tiempo, liderazgo, acuerdos políticos y exhaustivos análisis de las capacidades existentes para elegir entre diferentes alternativas de ejecución. Esta afirmación adquiere mayor importancia cuando se está pensando en implementar políticas públicas en el marco de Redes organizacionales, porque las mismas son más demandantes en cuanto a sus requisitos de coordinación e interdependencia entre los actores.

Esta fue una grave carencia que tuvo el diseño del Programa: ***no partió de un amplio consenso político inicial***, lo cual limitó el desarrollo y la efectividad de la Red y obligó, entonces, a que la Unidad Ejecutora más que coordinadora de sinergias interinstitucionales se convirtiera o bien en ejecutor directo (en actividades que debería haber delegado en la JUNAGRA) o bien en agente de financiamiento de actividades ya delimitadas plenamente por otras instituciones (caso INAVI). En ninguno de los dos casos funcionó como una verdadera Red, por lo menos como modernamente se la concibe.

En otras palabras, el PREDEG requería de una institucionalidad pública consensuada para su implementación, lo que significaba la decisión conjunta de las autoridades de las instituciones involucradas de participar, comprometer personal, y estar dispuestos a ceder autonomía en aras de una gestión en Red. Esta predisposición, más allá de las iniciativas personales, fue lograda muy parcialmente y terminó dependiendo en muchos casos de la buena voluntad y entendimiento de los cuadros medios de las instituciones, y no necesariamente de acuerdos políticos de los responsables de la conducción de las mismas.

De esta manera, los **acuerdos políticos** son el motor de la construcción y gestión de las redes entre organizaciones, especialmente cuando estamos en presencia de organizaciones acostumbradas a trabajar en forma autónoma como lo son las entidades públicas del sector agropecuario en Uruguay. El éxito del

PREDEG en esta dirección es muy menguado porque no partió, precisamente, con esa gran base de sustentación política que exigía un Programa de esta naturaleza.

A su vez, el PREDEG requirió de una institucionalidad mixta para su efectiva implementación. Se partió del supuesto de la existencia de una institucionalidad privada densa en organizaciones, lo que no era acertado porque no condijo con la realidad del sector granjero. Esta debilidad en la institucionalidad privada era elocuente en la producción hortícola, que presenta rezagos históricos en la materia, pero también en la producción frutícola de hoja caduca, a pesar de los incipientes esfuerzos que se venía haciendo por organizar algunas acciones privadas. Basta recordar las debilidades en la producción privada de plantas con los materiales que quería promover el Programa, para dimensionar una de las cuestiones más críticas o, aún con mayor claridad, la debilidad de los canales comerciales constituidos para desarrollar experiencias consistentes de búsqueda e inserción de acuerdos comerciales a nivel internacional.

La activación de la Red significa identificar a los participantes, a la población objetivo, y analizar sus habilidades, conocimientos y recursos para ser integrantes y destinatarios de las actividades que se promueven. La tarea de activación es central para la vida de la Red, porque la información, los recursos, y la experticia técnica son elementos integradores de la Red. Si los actores carecen de dichas capacidades, es probable entonces que la Red termine siendo una experiencia trunca. En muchos casos, en particular en los aspectos comerciales esta fue la situación que se tuvo que enfrentar, pero también en los propios servicios de Asistencia Técnica que se promovieron masivamente, sin una clara identificación previa de públicos y de demandas.

Es común que los actores a formar parte de la red precisen ser fortalecidos, pero usualmente ello ocurre antes de la puesta en marcha del trabajo en red, como el paso preliminar (Cigler, 2001). Cuando estas capacidades institucionales no existen, el Estado debe plantear estrategias para su creación en calidad de líder o gestor de una red. Pero el punto a enfatizar aquí es que el diseño asumió actores con capacidades, sin haber hecho un diagnóstico de las limitantes de las mismas.

En el caso del PREDEG, la Unidad Ejecutora debió fomentar en el curso de ejecución del Programa la creación de capacidades en el sector privado, mediante el fomento a los liderazgos y a la organización de productores. En términos de los informantes, este proceso se llamó creación de "referentes" para construir la institucionalidad privada que suponía el diseño del Programa. En este sentido, la Unidad Ejecutora debió dedicar parte de sus esfuerzos de ejecución a la creación de estructuras de actores privados que luego le permitieran implementar el Programa, confundándose así la etapa de construcción de la red con su gestión cotidiana.

Ello demuestra que son determinantes del éxito de las políticas públicas las capacidades institucionales y no únicamente las capacidades estatales. Son importantes las capacidades de los actores privados en la medida en que figuren como beneficiarios y participantes activos de las políticas públicas. El diagnóstico de capacidades de estos actores permitirá determinar su forma y oportunidad de participación en una ejecución en Red.

Es precisamente en este sentido que el grado de maduración, en general muy frágil del sector privado en la granja nacional -con excepción clara en la citricultura y un caso extremo en la horticultura (con excepción de la producción papera) e igualmente débil en la parte comercial- hubiera aconsejado desarrollar un Programa Piloto en donde las debilidades no fueran tan manifiestas.

Es a partir de esta realidad que la Unidad Ejecutora del PREDEG quedó por una parte ocupando un espacio que sobrepasó sus atribuciones según se establece en el Reglamento Operativo: 1) definió aspectos estratégicos del Programa cuando algunos de los componentes no caminaron como se esperaba, como por ejemplo el componente comercial; 2) estuvo a cargo de terminar de definir el diseño de la Red, ya que el mismo en aspectos como las reglas de funcionamiento y las normas, según se indicó arriba, estaba poco especificado; 3) asumió un papel de gestor del liderazgo al buscar fomentar las capacidades institucionales del sector privado; y 4) realizó actividades en terreno en forma directa. De esta forma, la Unidad Ejecutora amplificó sus actividades incorporando un amplio rango de tareas, desde la estrategia política hasta la operativa de la gestión. Si se evalúa desde esta perspectiva, la Unidad Ejecutora desarrolló un cúmulo de actividades y, en general, logró resultados importantes dado la base relativamente escasa de personal técnico directamente asignado a estas tareas. En cambio, si se lo evalúa en su capacidad de operar una Red el resultado es relativamente menos favorable, porque precisamente se empeñó en desarrollar actividades en sustitución de agentes faltantes en la Red, tanto públicos como privados en algunos casos.

La lección que se extrae de esta situación para las políticas públicas es que la coordinación y la interdependencia del Estado son temas prioritarios. Esto implica diseñar Unidades cuya función sea exclusivamente el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ello no es un punto fácil de resolver en vistas de que las inercias estructurales de las organizaciones públicas uruguayas hacen poco proclive la introducción de instituciones de inspección cuya tarea esté centrada en la evaluación de los logros de las jurisdicciones y retroalimentación de sus acciones. El PREDEG claramente no logró desarrollar acciones importantes en esta dirección y un indicador muy claro de ello fue la debilidad de la base de información sistematizada y de evaluación de impacto que hubiera requerido para un seguimiento y monitoreo, como punto nodal de una Red amplia de instituciones de promoción de la granja.

Una medida de eficacia de la gestión en red de políticas públicas es su capacidad de aprendizaje. La eficacia no puede entenderse en la gestión pública como el logro de un objetivo previamente determinado sino también debe considerarse el aprendizaje institucional para moverse en un contexto donde las metas no son comunes, el conocimiento y la autoridad se encuentran dispersos, y el conflicto gravita sobre las relaciones entre las organizaciones, como fue el caso del Programa. Ello supone la desactivación de lazos y actores que no estén cooperando con la red. La prescripción más común es introducir nuevos actores, cambiar la influencia de los existentes, y facilitar papeles de liderazgo más fluidos.

La Unidad Ejecutora del PREDEG en muchos casos debió diseñar salidas innovadoras ante dificultades para ejecutar las actividades, dados los problemas para hacer funcionar propiamente la Red. Esto sucedió desde el inicio, y con mayor razón, una vez que se instalan los fuertes recortes presupuestales a partir del año 2001. Es precisamente en este nuevo marco de restricciones que se profundizan acciones integradoras entre los componentes. El desarrollo y empuje de las Mesas Hortícolas y la articulación con la capacitación y el desarrollo comercial de pequeños proyectos de exportación son algunos ejemplos virtuosos que demuestran un potencial de acción.

Sin embargo, el desarrollo de la gestión pública con la instrumentación de Redes exige nuevas habilidades de gerenciamiento, muy diferentes a las tradicionales, porque de lo que se trata es de gerenciar una Red. Para ello se exige que existan al menos los siguientes requisitos: i) la existencia de grupos integradores de las experiencias acumuladas, que permitan y habiliten el trabajo sinérgico entre las instituciones y agentes privados involucrados, con la necesaria capacidad de adaptación ante un ambiente cambiante; ii) un segundo componente es un sistema de información compartido entre los miembros de la Red; y iii) el tercero es la existencia de equipos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones emprendidas por la Red.

En estas tres dimensiones, el PREDEG logró avances más bien parciales en algunos casos y deficientes en otros. Así, por ejemplo, la organización de grupos de Reconversión Varietal en Frutales o las Mesas Hortícolas son ejemplos muy claros de grupos integradores que funcionaron en el marco del PREDEG. Incluso, aunque con menor desarrollo los Proyectos Pilotos de Exportación y otras experiencias de pequeños proyectos de exportación funcionaron en el mismo sentido. En cambio, si bien se recolectó mucha información el uso de la misma fue muy limitado y las bases de datos que se construyeron fueron de uso interno de la Unidad Ejecutora y con deficiencias de construcción. Por último y quizás lo más grave, es que no funcionó, si bien estaba prevista su implementación, un equipo de monitoreo y evaluación permanente de las acciones emprendidas por la Red de instituciones articuladas en torno al PREDEG. Tampoco existió, como estaba previsto, una evaluación de medio

término del PREDEG, la cual fue sustituida por una evaluación muy parcial, centrada en el subcomponente de Asistencia Técnica.

El futuro posible y las acciones recomendadas

En el Uruguay se han desarrollado, en el pasado, sendos proyectos de reconversión en varios sectores (forestación, cuenca lechera, citricultura, ganadería, etc.). El PREDEG constituyó, para la granja el proyecto de mayor envergadura tanto por los recursos involucrados como por el tiempo de ejecución y la diversidad de agentes privados e instituciones involucradas, tanto públicas como privadas.

Como en cualquier Programa tan amplio existen logros evidentes (la Reconversión Frutícola por ejemplo) y fracasos igualmente notorios (los grandes proyectos de inversión para la exportación granjera, por ejemplo). También existen amplios matices en los diferentes componentes y subcomponentes implementados.

Sin embargo, un hecho es innegable: hoy existen activos específicos en la producción granjera tangibles (como nuevos materiales genéticos) e intangibles (como la capacitación y cultura innovadora en algunas áreas y la construcción de capital social que es clave para el desarrollo de la competitividad, por ejemplo) que el país hace 10 años no tenía. También es evidente que esta situación no ha logrado atenuar la gran heterogeneidad reinante en la producción granjera nacional.

También es evidente que hoy existen en el país instituciones del ámbito público (INIA, INASE) como privado (Asociación de Viveristas, Grupos de productores frutícolas con vocación exportadora) que antes no existían.

A partir de esta situación, es necesario diseñar acciones para aprovechar de la mejor forma posible los resultados que arroja el PREDEG. Es evidente que si gran parte de la producción reconvertida se vuelca al abastecimiento del mercado interno se ejercería una presión competitiva sobre los sectores de producción con menores recursos y más rezagados técnicamente.

Por otra parte, el gobierno nacional ha anunciado la importancia de fomentar el desarrollo de la competitividad y la creación de un Gabinete de la Innovación inspirado en el funcionamiento en Red de instituciones públicas y privadas. Es en este espacio que las acciones iniciadas por el PREDEG deberían tener su continuidad, enfatizando y fortaleciendo los ámbitos de organización de los productores reconvertidos y desarrollando, todavía con mayor énfasis, políticas de coordinación con el sector público para el fomento de las exportaciones.

En el otro extremo de productores, una estrategia posible, a discutir y profundizar, debería incluir los apoyos organizativos para desarrollar las actividades en el mercado interno, que cubriría la demanda actual y aquella ampliada por la demanda institucional de Programas de corte de promoción Social a consumidores de bajos ingresos. Sin el desarrollo exportador será imposible evitar una mayor marginación de los productores con menor dotación de recursos.

Bibliografía

Cigler, B.2001. "Multiorganizational, Multisector, and Multicommunity Organizations: Setting the Research Agenda". Pp. 71 – 88 in Myrna P. Mandell (Editor) Getting Results Through Collaboration. Networks and Network Structures for Public Policy and Management. Connecticut: Quorum Books.

Cristiani, G (2000). Monitoreo ambiental. Informe Final (CUR-CRE-1320/00). Proyecto Predeg. Montevideo.