

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**INVESTIGACIÓN EVALUATIVA: LOS PLANES DE NEGOCIOS  
DIGEGRA EN LA CADENA DE VALOR FRUTÍCOLA**

**por**

**Martha Isabel TAMOSIUNAS SKRIPKIUNAS**

TESIS presentada como uno de los  
requisitos para obtener el título de  
*Magister* en Ciencias Agrarias  
Opción Ciencias Sociales

**MONTEVIDEO  
URUGUAY**

Junio 2017

Tesis aprobada por el tribunal integrado por Ing. Agr. (PhD.) Pedro de Hegedüs (Presidente), Ing. Agr. (PhD.) Miguel Vassallo (Vocal), Ing. Agr. (MSc.) Vivian Severino (Vocal), el primero de junio de 2017. Autora: Mag. Martha Tamosiunas Skripkiunas. Director Ph. D. Jorge Álvarez Giambruno,

Dedico este trabajo a mi esposo Sergio,  
a mis hijos Emilia, Santiago y Guillermo  
y a la memoria de mi padre Estanislao  
a quien perdí durante el trayecto.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco la buena disposición y apoyo de todo el personal técnico y administrativo de la Dirección General de la Granja que facilitaron el arduo trabajo de digitalizar los respaldos documentales de los Planes de Negocios, asimismo agradezco la disposición a intercambiar opiniones técnicas sobre nuestros hallazgos.

Agradezco a patrocinadores, agentes comerciales, productores y técnicos vinculados a los Planes de Negocios frutícolas por el tiempo y opiniones aportadas en las entrevistas que hicieron posible el desarrollo del presente estudio.

Por último agradezco a todo el equipo que investigó en el Proyecto DIGEGRA por sus aportes y críticas, a Jorge por invitarme a participar en el proyecto; a Hernán y Alejandro por su compromiso y camaradería y en especial un profundo agradecimiento a Alejandro por la generosidad de compartir sus experiencias y contactos con agentes del sector.

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
<b>PÁGINA DE APROBACIÓN</b> .....	II
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	IV
<b>RESUMEN</b> .....	VII
<b>SUMMARY</b> .....	VIII
<b>1. <u>INTRODUCCIÓN</u></b> .....	1
1.1. EL SECTOR FRUTA DE HOJA CADUCA EN URUGUAY.....	2
1.1.1. <u>Fase agraria</u> .....	2
1.1.2. <u>Fase comercial</u> .....	7
1.1.3. <u>Antecedentes institucionales y leyes de promoción sectorial</u> .....	13
1.1.4. <u>La gestión de los planes de negocios</u> .....	18
1.2 MARCO CONCEPTUAL.....	20
1.2.1. <u>La evaluación como objeto de investigación</u> .....	20
1.2.2. <u>Las cadenas de valor</u> .....	21
1.2.3. <u>Plan de negocios</u> .....	26
1.3 OBJETIVOS.....	29
<b>2. <u>METODOLOGÍA</u></b> .....	31
2.1. DIMENSIONES Y VARIABLES DE LA EVALUACIÓN.....	31
2.2. ANALISIS CUANTITATIVO.....	33
2.2.1 <u>Organización de la información documental</u> .....	33
2.2.2 <u>Modelo entidad –relación</u> .....	34
2.3. ANÁLISIS CUALITATIVO.....	36
<b><u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u></b> .....	38
3.1. PERTINENCIA.....	38
3.1.1. <u>Los PN en FHC que respondieron a las convocatorias</u> .....	38
3.1.2. <u>La pertinencia de los PN: la opinión de los actores</u> .....	46
3.1.2.1. El concepto de PN .....	47
3.1.2.2. La crítica a los PN de negocios.....	48

3.2. EFECTIVIDAD.....	56
3.2.1. <u>La integración de los productores en cadenas.....</u>	53
3.2.2. <u>Los aportes financieros de los PN para los productores.....</u>	61
3.2.3. <u>La efectividad de los PN: la opinión de los actores.....</u>	65
3.3. SOSTENIBILIDAD.....	71
3.4. RECOMENDACIONES DE POLITICA.....	74
4. <b><u>CONCLUSIONES</u></b> .....	79
5. <b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b> .....	82
6. <b><u>ANEXOS</u></b> .....	90
6.2 PAUTA DE ENTREVISTA A PRODUCTORES.....	90
6.3 PAUTA PATROCINADORES/AGENTES COMERCIALES.....	93

## RESUMEN

La producción de frutales de hoja caduca (FHC) en Uruguay se desarrolla en unidades en su mayoría familiares con una superficies promedio de 7 ha en los Departamentos de Canelones, Florida, Montevideo y San José. Uruguay desarrolló políticas con el fin de reducir la vulnerabilidad de los productores familiares, una de ellas denominada Planes de Negocio (PN) de DIGEGRA, fue diseñada con el objetivo de integrar productores familiares en la cadena de valor frutícola (CVF). Esta tesis tiene por objeto evaluar la herramienta PN de DIGEGRA como un mecanismo pertinente y eficaz para la creación operación y sostenibilidad de la CVF en FHC entre los años 2006 y 2012. La metodología empleada involucra un análisis cuantitativo y otro cualitativo el primero fue realizado a partir de las variables métricas y no métricas recolectadas de los PN admitidos entre 2006 y 2012 sistematizadas en una base electrónica de datos, el segundo se basó en entrevistas semiestructuradas. Ellas fueron aplicadas a todos los patrocinadores y agentes comerciales y, a una muestra de productores seleccionados en función del área comprometida en los PN con un 90% de confianza y una hectárea de precisión. Los resultados cuantitativos muestran que fueron aprobados 57 PN en FHC involucrando 25 patrocinadores, 565 productores con un promedio de 3 ha de cultivo, la inversión pública fue de \$U 145 millones (corrientes), 69% como subsidio directo a los productores. La herramienta fue pertinente, eficaz para reducir las deudas privadas, incrementar la liquidez y el área asegurada, pero sus efectos no fueron sostenibles. El hecho de que la política de PN fuera la única herramienta disponible para el apoyo sectorial, junto con la débil gobernanza del sistema y la coexistencia de las políticas de protección del mercado afectó la eficacia y el impacto de la misma. Se recomiendan medidas para aumentar la transparencia y disminuir el oportunismo. Las convocatorias 2012 que incluyeron el control biológico de *Grapholita* sp. y *Carpocapsa* sp. fueron los más relevantes por área y número de productores involucrados.

**Palabras clave:** manzana, pera, mercados, calidad, comercio

## **Evaluative research: DIGEGRA Business Plan Policy on the fruit chain value.**

### **SUMMARY**

Deciduous fruit production (DFP) in Uruguay takes place mostly in family-operated farms in orchards with an average area of 7 ha, in the departments of Canelones, Florida, Montevideo and San Jose. Uruguay has implemented policies to reduce farmer vulnerability. For instance, DIGEGRA Business Plan Policy (BPP), which is focused on integrating the family producers on the Fruit Chain Value (FCV). The main objective is to evaluate the DIGEGRA BPP between 2007 and 2012 as a relevant and effective mechanism for creation, operation and sustainability of the FCV in DFP. The methodology applied involves quantitative and qualitative analysis; the first one uses metric and non-metric variables collected from PN admitted during 2006 and 2012. Qualitative analysis is based on semi-structured interviews, which were applied to sponsors, commercial agents, and producers. To select producer's sample, the production area committed in BP was considered to have a 90% confidence and one-hectare accuracy. The quantitative results show that from a total of 57 approved BPP in DFP, 25 were sponsors and 565 were producers with an average orchards size of 3 ha. The total investment was \$U 145 million (current), and 69% out of it given as direct subsidy. The tool was relevant, effective to reduce private debts, increase liquidity and the insured area, but their effects were not sustainable. The fact that BP's policy was the only support tool available together with weak governance of the system and the coexistence of market protection policies, affected their effectiveness and impact. Some measures was proposed in order to increase transparency and reduce opportunism. The 2012 calls that included the biological control of *Grapholita* sp. and *Carpocapsa* sp. were the most relevant by area and number of producers involved.

**Keywords:** apple, pear, market, quality, commerce



## **1. INTRODUCCIÓN**

La organización general de este documento se desarrolla en un capítulo introductorio que incluye antecedentes del sector y el marco conceptual de la presente investigación evaluativa, continuando por los capítulos de metodología, resultados y discusión finalizando con el capítulo de conclusiones.

En 2013, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Dirección General de la Granja (MGAP-DIGEGRA) y la Facultad de Agronomía suscribieron un convenio. En el mismo DIGEGRA solicitaba a Facultad de Agronomía la evaluación y propuesta de mejora de la herramienta Planes de Negocios (PN) ejecutada por esta institución en el período 2005-2012. La dirección general del equipo de trabajo de Facultad de Agronomía fue del Ing. Agr. (PhD) Jorge Álvarez, del que participaron (en orden alfabético): Ing. Agr. Hernán Armand Ugon, Ing. Agr. (PhD) Marta Chiappe, Ing. Agr. (PhD) Pedro de Hegedüs, Ing. Agr. (PhD) Virginia Gravina, Ing. Agr. Mag. Félix Fuster y el Ing. Agr. Alejandro Pizzolón, además de quien suscribe el presente trabajo.

Dentro del capítulo introductorio, los antecedentes se organizan en una sección donde se describe la fase agraria y comercial del sector fruta de hoja caduca de Uruguay que finaliza con la identificación de los problemas sectoriales. Los antecedentes continúan con una sección referida a las herramientas y políticas sectoriales aplicadas a la fruta de hoja caduca y la descripción en particular de la herramienta PN.

Por otra parte la introducción precisa el marco conceptual de la investigación. En este sentido se desarrollan los conceptos de investigación evaluativa, cadena de valor y plan de negocios. Finaliza la introducción con un apartado en el que se describe el problema de investigación, las hipótesis y el objetivo de la tesis.

### **1.1 EL SECTOR FRUTA DE HOJA CADUCA EN URUGUAY**

El volumen del comercio de fruta de hoja caduca (FHC) en Uruguay no tiene importancia significativa en el aporte al Producto Bruto Interno (PBI) pero, sí tiene importancia social porque más del 80% de las explotaciones son productores pequeños

y/o de carácter familiar que hacen uso intensivo del suelo durante todo el año. Los frutales de hoja caduca (FHC) en Uruguay y en especial la manzana y pera se distribuyen en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, departamentos ubicados en el sur del país donde se consiguen cumplir los requerimientos de horas de frío necesarios para estos cultivos y donde también se presenta la mayor concentración de población del país principal mercado consumidor de la producción (Silva y Huertas, 2009; Ferrer *et. al.*, 2013)

#### 1.1.1 Fase Agraria

La fase agraria de la fruticultura de acuerdo al Censo General Agropecuario (MGAP.DIEA, 2011) se desarrollaba en 1267 explotaciones. Los géneros *Malus*, *Pyrus* y *Prunus* ocupaban al año 2005 casi 7800 hectáreas. De este conjunto de explotaciones declaran que producen manzana 572 y pera 395. Failade *et al.*, (2011) consideraba que la producción familiar tenía importancia dentro de la FHC pues dichos rubros representaban al año 2002 el 83% de las explotaciones, el 35% de las plantas y el 38% de la superficie aportando el 30% de las toneladas producidas; a su vez categoriza los estratos de producción familiar como aquellos donde el número de plantas totales del predio es menor a 5000 plantas y la mano de obra familiar que ocupa es el 80% del total, en cambio los de corte más empresarial tienen más de 10.000 plantas y tienen un 21% con mano de obra familiar, este último grupo ocupa el 41% de la superficie total de FHC y sólo el 7% del número total de explotaciones.

Indicadores de productividad de esta fase son la superficie total plantada, el número de plantas en producción y la producción por planta. El cuadro 1 sintetiza los resultados por rubro y por zafra de producción en el período de análisis 2006-2012. Se observa allí que la superficie efectiva total de FHC disminuyó, en el mismo período sin embargo, el número de plantas en producción de manzana y pera aumentó asociada a un cambio técnico que impulsa una mayor densidad de plantas por hectárea.

Cuadro 1: Área total de frutales de hoja caduca, plantas en producción y producción por planta, por rubro y por zafra en el período 2006-2012.

Concepto	Datos por Zafra							Estadística	
	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	Promedio	cv %
Superficie total (miles ha)	7,8	7,8	7,9	7,6	7,4	7,4	6,8	7,5	5%
<b>MANZANA</b>									
Plantas en producción (millones)	2,6	2,8	3,0	3,0	3,1	3,2	3,1	3,0	7%
Producción (miles toneladas)	61,3	66,9	51,3	58,8	52,2	73,4	50,3	59,2	14%
Rendimiento (kilos por planta)	23,6	23,9	17,1	19,8	16,7	22,8	16,4	20,0	16%
<b>PERA</b>									
Plantas en producción (millones)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	10%
Producción (miles toneladas)	17,7	18,7	15,8	13,3	18,7	14,8	18,3	16,7	12%
Rendimiento (kilos por planta)	36,0	36,0	30,0	26,0	33,0	23,0	28,0	30,3	15%
<b>DURAZNO</b>									
Plantas en producción (millones)	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,6	1,4	1,5	6%
Producción (miles toneladas)	15,8	17,6	18,6	17,3	21,4	23,8	21,9	19,5	14%
Rendimiento (kilos por planta)	12,0	13,0	12,0	12,0	15,0	14,9	15,0	13,4	10%
<b>NECTARINO</b>									
Plantas en producción (millones)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	10%
Producción (miles toneladas)	1,4	1,6	1,8	1,7	1,6	2,3	2,3	1,8	17%
Rendimiento (kilos por planta)	13,0	13,0	14,0	13,0	12,0	15,1	16,0	13,7	9%
<b>CIRUELA</b>									
Plantas en producción (millones)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	4%
Producción (miles toneladas)	3,0	3,0	2,1	2,1	2,9	3,1	3,4	2,8	16%
Rendimiento (kilos por planta)	11,0	11,0	8,0	7,0	11,0	12,5	14,0	10,6	21%
<b>MEMBRILLO</b>									
Plantas en producción (millones)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5%
Producción (miles toneladas)	6,5	4,4	2,8	4,2	4,8	7,5	6,0	5,2	29%
Rendimiento (kilos por planta)	29,0	22,0	14,0	19,0	23,0	34,0	27,0	24,0	26%

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Frutícola (MGAP.DIEA, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012)

Según la encuesta frutícola al año 2012 (MGAP.DIEA, 2012), la mayor proporción de las plantas en producción está en áreas plantadas con más de 1000 plantas por unidad de producción. El cultivo que en promedio tiene mayor número de plantas en producción en cada zafra es la manzana con 3 millones de plantas, seguido por el durazno con 1,5 millones de plantas y en tercer lugar la pera con 0,6 millones de plantas. El rendimiento por planta más alto es de la pera con 30kg por planta, seguido por el membrillo con 24 kg y en tercer lugar la manzana con 20 kg. En relación a los rubros de FHC se observa que por cada 100 kg de manzana se producen 32kg de

durazno y 28 kg de pera. Todos los frutales tienen variación anual en el rendimiento básicamente por razones climáticas, en el período 2006 -2012 el rubro con mayor variabilidad en el rendimiento fue la manzana (CV= 16%) seguido por la pera (CV=15%). La mejor zafra de producción para todos los rubros de FHC fue la 2010-2011 excepto para la ciruela.

La producción bajo riego es un indicador tecnológico relevante pues su presencia indica procesos de producción orientados a obtener mayor volumen y calidad. En manzana, de los tres millones de plantas 77% estaban bajo riego mientras que, en pera de los 0,6 millones de plantas 83% estaban bajo riego al año 2010 por último, cabe destacar, que el 69% del área regada se encontraba en los productores del estrato empresarial (Failade *et al.*, 2011).

Otro indicador tecnológico son las variedades usadas, ellas determinan el potencial de rendimiento por hectárea y la posibilidad de comercialización en los mercados externos. Al año 2005 el 24% del área plantada con manzana (861 ha) eran de alta producción y el 10% (102 ha) de las que estaban plantadas con pera (Brin y Bentancur, 2005). Dentro de las variedades de manzana se trabajaban las del grupo RED: Red chief, Top red, Early red one, Red Delicious, Royal Red; y las del grupo GALA Royal Gala, Mondial Gala, Brasil Gala, junto con otras plantadas en menor escala como Granny Smith, Cripps Pink, Red Spur, Fuji, Scarlet Spur, Oregon Spur, Kiku. En las peras la diversificación de variedades es menor y destacan William's, Packham's, Triumph y Abate Fetel, en durazno hay por lo menos 10 variedades diferentes.

En base a los resultados de la Encuesta Frutícola 2012, MGAP.DIEA (2012) se elaboró el Cuadro 2 donde se presenta la distribución en superficie por variedad, la densidad promedio por variedad el rendimiento y producción por hectárea existente al finalizar el período bajo estudio

Cuadro 2: Superficie y producción por variedad de manzana, pera y durazno en el año 2012

Especie y variedad	Superficie en	Densidad	Rendimiento	Producción
	produccion			
	Ha	plantas/ha	Kg/árbol	Ton /ha
<b>Manzana</b>	<b>3268</b>	<b>1101</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
Red Chief	622	651	14	9
Top Red	421	508	22	11
Early Red One	411	1039	14	15
Granny Smith	375	683	28	19
Red Delicious	345	568	18	10
Cripps Pink	213	1601	11	18
Royal Gala	153	1261	16	21
Red Spur	121	537	17	9
Mondial Gala	80	2075	11	22
Brasil Gala	80	1925	10	19
Fuji	74	1459	14	21
Scarlet Spur	70	1229	13	16
Oregon Spur	56	714	11	8
Royal Red	37	514	12	6
Gala	36	917	12	11
Kiku	14	1643	8	14
Otras	160	1400	14	19
<b>Pera</b>	<b>899</b>	<b>979</b>	<b>13</b>	<b>10</b>
William's	736	626	16	10
Packham's Triumph	71	901	9	8
Abate Fetel	45	1778	2	4
William's precoz	10	700	29	20
Otras	37	892	7	7
<b>Durazno</b>	<b>1664</b>	<b>761</b>	<b>15</b>	<b>11</b>
Tempranos	536	780	13	10
De estación	487	817	15	12
Muy Tempranos	328	756	15	11
Tardios	231	779	15	12
Otros	86	674	15	10

Fuente: Encuesta frutícola, MGAP.DIEA (2012)

Como se puede observar en el cuadro 2, la mayor parte de la superficie de manzana está ocupada por sistemas de baja densidad y aunque los árboles tienen buena producción individual el rendimiento por hectárea en muchos casos está debajo del promedio para la especie. En cambio las del grupo Royal Gala, preferida por los productores orientados a la exportación hacia Europa, son las que muestran más densidad de plantas por hectárea y mayor producción en toneladas por hectárea.

Con la pera ocurre similar siendo la variedad William's de preferencia en mercado brasilero y la variedad Abate Fetel en el mercado italiano. Esta discriminación por variedad y destino no se extiende a la producción de durazno, donde el corte está por la fecha de cosecha.

Según (MGAP, 2014) hay un descenso gradual en el número de productores de manzana en el período 2005/12, de 765 que operaban en 2005 el período finalizaba en la zafra 2011/12 con 608 productores, en el caso de la pera la Asociación de Exportadores de FHC del Uruguay (ADEFHCU) la situación es similar y se estimaba que a 2012 había 462 productores con una media de 2 has de cultivo por productor.

Dos aspectos adicionales a considerar en la caracterización del sector FHC son el nivel de endeudamiento y la contratación de seguros. Failade *et al.*, (2011) indicaban que al 2002 los productores familiares tenían casi el 50% de la deuda del sector 32% del crédito con la banca privada o proveedores y 68% con la banca oficial, en cambio el estrato empresarial tenía un 90% de su crédito con la Banca Oficial. Considerando el monto de la deuda por hectárea el más endeudado era el estrato familiar y los créditos con la banca privada le restaban margen de negociación. Con respecto a los seguros, el área asegurada del estrato familiar alcanzaba sólo al 9% del área total mientras que el estrato empresarial llegaba al 31% de área cubierta con seguros.

Los integrantes de la fase agraria se encuentran nucleados o vinculados a diferentes grupos algunos operan incluso como representantes institucionales del sector. Un organismo importante dentro de la FHC era la denominada Mesa Tecnológica de la FHC, por ser un organismo de consulta para el MGAP en aspectos de política sectorial. A 2005, lo integraban tanto agrupaciones de productores como la Asociación de Fruticultores de Producción Integrada (AFRUPI), Asociación de Fruticultores de Hoja Caduca (AFHC), Frutisur Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada (Frutisur CARL), Cooperativa Agraria Limitada Juventud de Melilla (JUMECAL), la Sociedad de Fomento Rural de Colonia Valdense (SOFOVAL), la Asociación de Sidreros del Uruguay, la Confederación Granjera, la Comisión de Fomento Rural (CNFR), la

Agrupación de Viveristas del Uruguay (ANVU) como representantes de las empresas exportadoras comerciales. Además de representación gremial dentro de la Mesa las primeras cuatro nombradas son un importante apoyo en la fase comercial de la producción por hacer de canal directo de ventas así como también prestar servicios de empaçado y frío.

Con referencia a la fase primaria los PN de DIGEGRA debían contribuir a reducir el endeudamiento bancario, fomentar la contratación de seguros y mejorar las condiciones de capital de giro en los productores –en particular los del estrato familiar– para asegurar su permanencia dentro del sector. Superada esa crisis, se aspiraba a que se continuara con la mejora tecnológica como el riego y el recambio varietal iniciado antes de 2005.

#### 1.1.2 Fase comercial

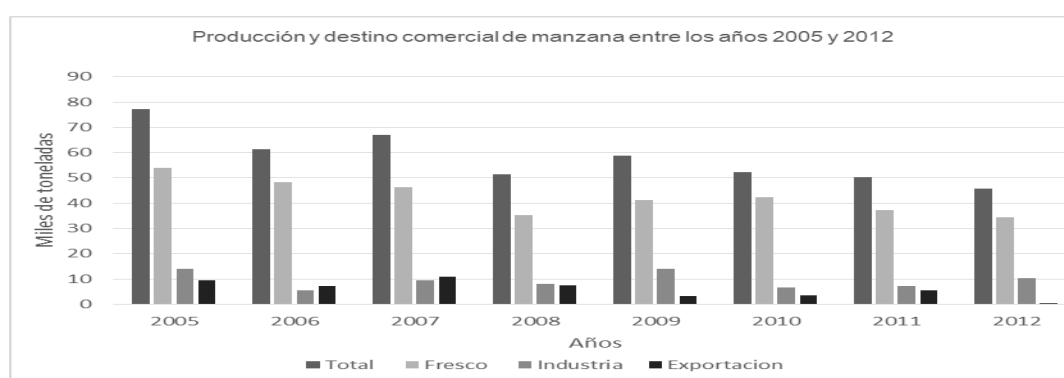
El principal destino de los FHC era el mercado interno, principalmente para el consumo en fresco (Failade *et al.*, 2011). Existía también oferta industrializada (deshidratados, en conserva, mermelada, jugos, pastas de fruta sidra, vinagre, entre otros) (Uruguay XXI, 2013) que completaban el consumo local. La proporción que se destinaba en el período 2005 – 2012 para mercado interno era elevada porque los precios internos eran mejores que los pagados por el mercado internacional. La explicación de este mayor precio se debe al control de las importaciones de fruta fresca, herramienta asociada a la política de sustitución de importaciones y protección del mercado interno vigente al año 2005 para la fruticultura. (Silva *et al.* 2013).

La fase comercial orientada al mercado interno está integrada por empresas que realizan varias etapas del proceso: clasificación, empaçado, almacenamiento en cámara de frío o atmósfera controlada y venta del producto en cualquiera de estas etapas. Algunos agentes exportadores especializados realizan la clasificación de la fruta en cajas según su calibre, variedad y cumplimiento de procesos de certificación. Otros exportadores en cambio, venden la fruta clasificada en cosecha en contenedores

a granel dirigida a empacadoras del mercado destino que la clasifican y asignan marca local para su comercialización.

El análisis de las encuestas frutícolas MGAP.DIEA (2005, 2007, 2009, 2010 y 2012) permite observar en el período bajo estudio los cambios en la proporción relativa del volumen destinado al consumo fresco, industrial y exportación. Ciruela y nectarinos han sido los más estables y se han destinado al consumo en fresco en el mercado interno, el membrillo también es estable pero para consumo interno industrial ya que el 92% de la producción va a la industria. En el caso de la producción de manzana 73% para el consumo interno en fresco, 16% para la industria y en un 10% para la exportación. En los seis años analizados para este rubro la producción fue decreciente con un máximo de 77,3 mil toneladas en 2005 a un mínimo de 45,6 mil toneladas en 2012. Según CAMM.DIGEGRA (2014) se consume *per cápita* 10,5 kg /año de esta fruta. La Figura 1 muestra la gráfica de la evolución interanual de esta producción. La fracción exportable es la de mayor variabilidad en el período tiene un coeficiente de variación (CV) del 57%.

Figura 1: Evolución y destino comercial de manzana entre los años 2005 y 2012 expresado en miles de toneladas



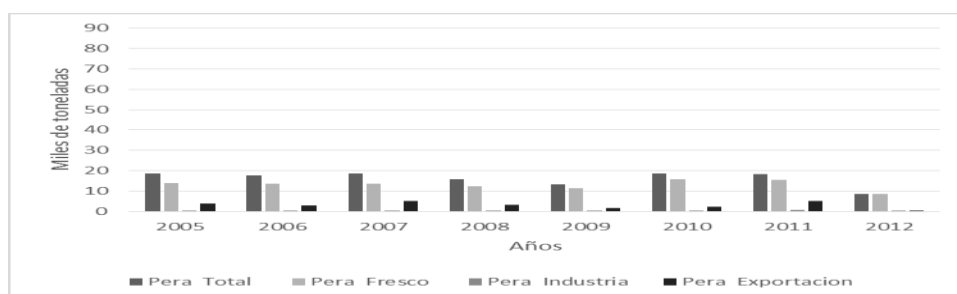
Fuente: elaborado en base a MGAP.DIEA (2005, 2007, 2009, 2010 y 2012)

En el caso de la pera la producción promedio del período fue de 16,2 miles de toneladas, con un CV del 22%. En promedio en el período bajo análisis el 80% del



volumen de pera iba para el consumo en fresco, 2% para el uso industrial y 18% para la exportación. El Figura 2 se muestra la evolución interanual de los destinos comerciales de este rubro de la FHC

Figura 2: Evolución y destino comercial de pera entre los años 2005 y 2012 expresado en miles de toneladas.



Fuente: elaborado en base a MGAP.DIEA (2005, 2007, 2009, 2010 y 2012)

El último rubro con importancia en el mercado externo era el durazno con un volumen promedio de producción de 18 miles de toneladas con un CV de 13%. Un 97% se destinaba para el consumo interno un 2% para la industria y menos del 0,5% para la exportación.

Como se observa la proporción de FHC destinada al consumo interno en fresco era elevada. En cuanto a la estructura de comercialización, el camino desde el productor al consumidor final podía incluir varios pasos, el más directo era el del productor vendiendo en ferias hasta la existencia de múltiples intermediarios: Mercado Modelo, supermercados, exportación o industria. En el caso del Mercado Modelo la fruta podía ir a ferias o comerciantes minoristas y el descarte de clasificación iba a la industria, en el caso de enviar a exportador el descarte también iba a la industria (Failade, *et al.*, 2011).

Si el productor se decidía por enviar a intermediarios, luego de la cosecha la fruta se alojaba en *bins*, estos llegaban a la planta de empaclado con o sin preclasificación

previa, se lavaban y clasificaban según tamaño y calidad, para su posterior empaque en cajas o cajones según destino. Los productores que envían su producto a granel a los comercializadores reciben un promedio ponderado del valor por destino (en fresco, industria, exportación) deducidos los costos de intermediación. Las plantas de empaque aún son pocas y la mayoría de propiedad de los exportadores. En el caso de la exportación el último descarte se comercializaba en la industria. La fruta de calidad intermedia tenía la posibilidad de ser exportada a industrias de la región, pero con mayor frecuencia se destinaba al consumo en fresco en el mercado interno.

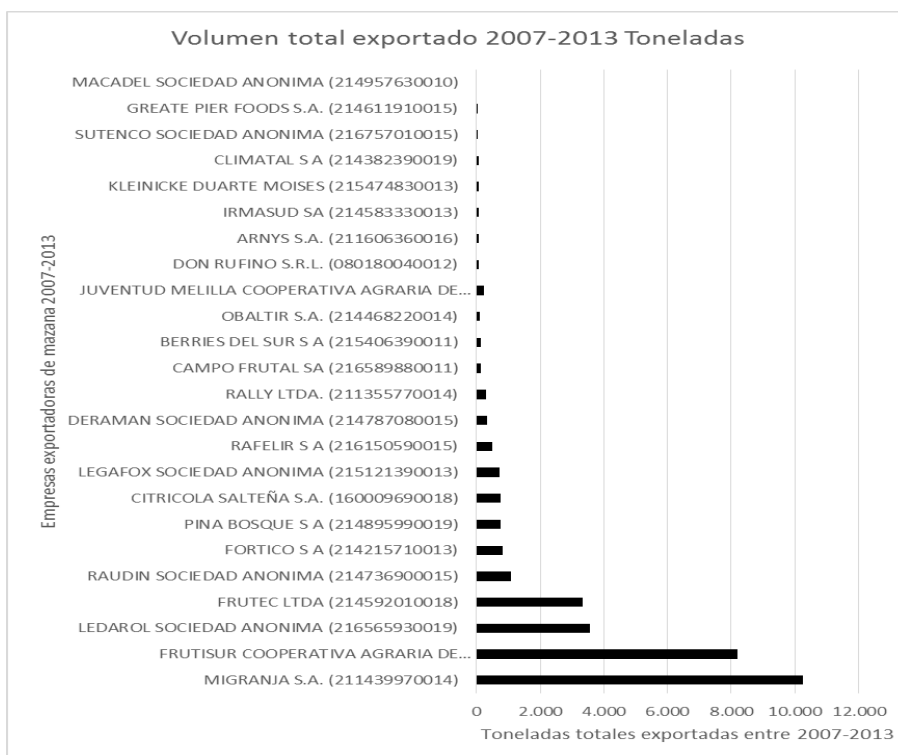
La regulación del volumen ofertado en el mercado interno en manzana y pera depende del uso de cámara de almacenamiento hasta su venta, este paso eleva el costo final del producto. Según MGAP.DIEA (2005), el 71% de la producción de manzana se aloja en cámaras de frío propia. Por otra parte, en el caso de los duraznos y ciruelas el proceso se simplifica y los productores optan por combinar variedades tempranas, tardías y de estación para extender el período de ventas.

Failade *et al.*, (2011) señalan al Mercado Modelo como la principal vía de comercialización, seguido por la vía de los supermercados. Ambos centros analizan residuos y pesticidas, realizan análisis microbiológicos y peritajes de calidad en la fruta siendo más exigente la vía de los supermercados. La industria en su gran mayoría se abastece de los descartes, tanto del Mercado Modelo como de la exportación e incluso los que ocurren antes, en el proceso de empaque. Es muy poco lo comprado directamente al productor para procesar (caso del membrillo). Por otra parte, el mercado de exportación tenía un circuito independiente siendo el más especializado el que se destina a la Unión Europea. Las tres vías descritas poseen intermediarios, algunos sólo venden el producto otros, dentro de los que se incluían un grupo de 15 empresas con plantas de empaque y cámara de frío, eran productores que combinaban su oferta con la de unos 300 productores más chicos. El vínculo en este último tipo de intermediario no era por contrato formal, la relación se basaba en la mutua confianza. Otros vínculos eran el apoyo técnico; algunas veces adelanto de dinero durante la cosecha, o facilidades en fletes. Estos intermediarios mezclaban su propio producto

con los del grupo luego clasifican, separan lo exportable y los descartes van a mercado interno o a industria. Del punto de vista técnico las dificultades que se asocian a la exportación, en particular la necesidad de consolidar una oferta al inicio de la temporada con calidad homogénea y que cumplan con los requisitos de calidad de los compradores, requiere de una gestión comercial especializada.

En base a los registros de la base de datos URUNET, para el código 0808100000 (manzanas frescas) se agruparon los volúmenes exportados por empresa de exportación en el período declarado entre enero 2007 y diciembre 2013. Las 18 empresas exportadoras de manzana destinaron el 55% del total de las exportaciones a mercados de la Unión Europea. Situación distinta fue en la pera, donde operaron 15 agentes comerciales y el 52% de la exportación se destinó a Brasil. En manzana, considerando el conjunto de las exportaciones realizadas entre 2007 y 2013, 4/24 operadores (Mi Granja SA, Frutisur CARL, Ledarol SA y Frutec Ltda) explicaron el 80% del volumen exportado de manzana. En el caso de la pera, Sutenco y Citrícola Salteña SA explican el 70% del volumen exportado. Se puede observar en la Figura 3, el orden de importancia de cada operador en base al volumen total exportado en el período 2007-2013.

Figura 3: Volumen total de manzana fresca exportado por operador entre los años 2007 y 2013 en toneladas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de [www. URUNET.com.uy](http://www.URUNET.com.uy)

Se puede observar en la figura 3, en el año 2010, Mi Granja SA deja de exportar y a partir de dicho año Frutisur CARL explica el 42% del volumen exportado, ella junto con Ledarol SA y Frutec Ltda mantienen el control del 80% del volumen exportado, mientras el restante 20% se distribuye en 10 operadores.

Mediante la herramienta PN se buscaba consolidar destinos comerciales alternativos al consumo en fresco en el mercado interno por ello, la vinculación contractual de los productores con agentes comerciales de exportación y/o industria les permitía acceder a complementos en el precio de la fracción industria y exportación. El fin de este subsidio era por tanto reorganizar el destino de la oferta de la fase primaria.

### 1.1.3 Antecedentes institucionales y leyes específicas

Luego del año 2002, las políticas macroeconómicas y sectoriales de Uruguay buscaron llegar a una estabilidad macroeconómica y a una reducción del elevado endeudamiento tanto público como privado. Por otra parte, también se tomaron medidas para reducir el déficit fiscal que culminó con la Reforma Tributaria en el año 2006. (Durán, 2011). Esta reforma impositiva habilitó luego mecanismos de promoción específica para la exportación de bienes con valor agregado, o para incentivar la inversión estratégica (Mujica, 2014).

Entre los años 2005-12, en lo que hace a la política agropecuaria en particular, las líneas estratégicas fueron la preservación de los recursos naturales ante el cambio climático; las mejoras en sanidad animal y vegetal, la atención a la calidad e inocuidad de los alimentos; el apoyo a las cadenas agroindustriales exportadoras y una particular atención al desarrollo rural y la integración social. Es también el período donde se impulsan las denominadas mesas de desarrollo rural y las mesas tecnológicas por rubro con el objeto de lograr una institucionalidad agropecuaria ampliada. En las cadenas agroindustriales un objetivo específico era incluir al productor familiar en las cadenas de productores empresariales. Se buscaba fortalecer los mecanismos de articulación entre los actores y reducir las asimetrías en aspectos como acceso a financiamiento, tecnología y mejora en la gestión (Mujica, 2014). En este período los incentivos se dan a grupos de productores en lugar de apoyos individuales como era habitual en ejercicios anteriores.

A partir de la Ley No. 16.105, de fecha 23 de enero de 1990, la oficina de referencia para implementar las políticas de la granja era la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA), designada como una Unidad Ejecutora (U.E. 006) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). La Ley 18046 /2007 cambia su denominación a Dirección General de la Granja (DIGEGRA) y constituye además la Comisión Técnica para asesorar al Ministro en la aplicación de recursos reservando el rol ejecutivo exclusivamente en los técnicos de DIGEGRA, que en 2011-12 integran

la denominada “Unidad Agroindustrial de Proyectos de la Granja” (UAPAG) con responsabilidad en convocatorias, redacción de bases y formularios para las mismas, evaluación de las propuestas y el seguimiento de los planes en ejecución.

Desde la instalación de la JUNAGRA en 1990, se asentaron en dicha oficina varios proyectos de promoción destacando para la fruticultura el Programa de Desarrollo de la Granja (PREDEG). Con él se impulsó la reconversión de variedades y cambios en la tecnología de plantación entre otros aspectos, marcando un hito importante para la inserción internacional del rubro frutícola.

El apoyo de la Agencia alemana de cooperación (GTZ) al PREDEG, activo entre los años 1997 y 2003, aportó mejoras en aspectos de competitividad y orientación al mercado de exportación, manejo sustentable de los recursos naturales y orientación a la calidad en especial dentro del Programa de Producción Integrada y Orgánica. Paolino *et al.* (2005) describen que al inicio del apoyo de GTZ, la granja manifestaba debilidad productiva y comercial para competir en el mercado externo. Las causas principales eran la orientación al mercado interno de la fase agraria y la reducida agroindustria afectada por la importante oferta importada.

Es durante el desarrollo de los programas PREDEG-GTZ que se produce la reconversión de variedades de pera y de manzana orientadas al mercado europeo y se incrementa las densidades de plantación, de 500 a 1500 plantas por hectáreas (Pizzolón, 2004).

Del punto de vista social el proyecto PREDEG procuró consolidar grupos o acciones colectivas, aunque los instrumentos de apoyo podían solicitarse en forma individual. Dos grupos de productores en manzanas y peras iniciaron su actividad como socios en torno a un negocio conjunto en ese período, ellos son la Asociación de Fruticultores de Producción Integrada (AFRUPI), y el Grupo Royal Gala de la cooperativa JUMECAL (Brin y Bentancur, 2005).

Los cambios antedichos no fueron masivos y para la mayoría de los fruticultores al año 2002 la realidad productiva era de suma fragilidad con alto endeudamiento y reducido margen de maniobra financiera, con una mínima capacidad de contratar seguros para la producción (Vassallo, 2005) que además estaban destruidas por efectos climáticos. En este marco, el Poder Legislativo promulga la Ley de creación del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (Ley 17503/2002) como un mecanismo para mejorar las condiciones de solvencia y liquidez de las empresas afectadas. La importancia de esta ley, es que otorga financiamiento específico, independiente del Presupuesto Nacional, para atender este sector de la producción. La financiación de las actividades de comercio y/o producción de la Granja se canalizaban por el MGAP según lo establecía la Ley 17503 /2002.

En el 2004, la Ley 17503 sufre modificaciones que dan lugar a la Ley 17844 /2004, en ella se origina el uso de la herramienta Planes de Negocios, en su artículo 8, punto 2.b que expresa:

...el remanente del fondo se utilizará para participar en la financiación de capital de giro requerido por proyectos de producción granjera, de integración horizontal y vertical con destino fundamentalmente a la exportación, de acuerdo a la forma y procedimientos que se establezcan en la respectiva reglamentación. A tales efectos, debe considerarse la producción granjera en sentido amplio, comprendiendo los mismos criterios establecidos en el literal precedente”.

A partir de la Ley 18046/2007 con la creación de DIGEGRA, se implementa el mecanismo de Planes de Negocios que en concordancia con la estrategia de política agropecuaria debían ser presentados por un colectivo mínimamente organizado en torno a una agente de mercado, buscando fortalecer la gestión de cadenas productivas y donde la inclusión de los productores familiares era una condición sugerida. Los recursos financieros que se podían solicitar eran para atender las pérdidas en materia de infraestructura productiva y capital de giro de los productores, o apoyar estrategias para la integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial de frutas y hortalizas. (Peixoto, 2010).

El mecanismo de financiamiento era la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a frutas, hortalizas y flores impuesto cuya vigencia se extendía hasta el año 2015.

Conceptualmente los PN de DIGEGRA involucran una alianza público- privada para la gestión de las cadenas y el desarrollo de su competitividad, Gottret y Lundy (2007) entienden necesaria esta construcción de alianzas público-privadas y si cada actor incluido puede expresar su interés el beneficio es mutuo. El del Estado es el de consolidar un sector que ocupa muchas familias y en el caso de las familias y las empresas es de interés estabilizar los ingresos e incrementar el lucro.

El último cambio de la normativa se realiza con la Ley 18827/2011. En esta ley se cambia la visión del Fondo, que deja de ser para la “reconstrucción” pasando a ser sólo para el fomento de la Granja. Con esta nueva denominación es más explícito el objetivo de apoyo a la inclusión de los productores granjeros en las cadenas comerciales, en especial del mercado externo. Este énfasis se ajusta con el enfoque neoestructural, que visualiza el desarrollo asociada a la inclusión de todos los productores en los mercados externos. Para que esto sea posible se habilitan mecanismos especiales para amparar a los más rezagados, con el objeto de integrar su producción a las cadenas de valor orientadas al mercado externo.

Los cambios en la Ley 18827/2011 además de la denominación del Fondo, incluyen aspectos que enmarcan el contexto institucional, en particular los puntos 6 y 8 del capítulo 1, indican la misión del apoyo financiero:

Promover la integración de los productores granjeros a las cadenas agroindustriales y comerciales...apoyo financiero con fondos total o parcialmente reembolsables a los proyectos de fomento y de integración horizontal o vertical de la cadena agroindustrial y comercial granjera; ... a los proyectos que promuevan el acceso estable y permanente al mercado externo...y por ultimo ...Promover un programa de inocuidad de alimentos con el objeto de asegurar parámetros de calidad tanto al mercado interno como contribuir con el desarrollo de eventuales mercados de exportación".



En síntesis fomentar y apoyar financieramente las cadenas de valor organizadas en torno a los requisitos de los mercados de exportación.

La presencia del instrumento Planes de Negocio motiva que el período de análisis del presente trabajo inicie en el año 2006. El objetivo estratégico del MGAP fue promover herramientas para ayudar a la conformación de cadenas de valor, revertir los problemas estructurales del sector y contribuir al desarrollo rural.

La cadena agroindustrial de frutales de hoja caduca en Uruguay presentaba condiciones prometedoras para constituirse como cadena de valor (Dabezies *et al.*, 2008). Las cadenas requieren de equipos gestores que necesariamente deben contar con la confianza de los actores vinculados, el patrocinador del PN, encargado del diseño de la estrategia y de su negociación, es quien cumple este rol ante los productores, los agentes comerciales y técnicos y ante el MGAP.

La evaluación institucional de estas herramientas fue objeto de trabajo de la Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria (OPYPA) en el capítulo realizado por Silva *et al.*, (2013) para FHC, olivo, arándanos y citrus destacan la expansión de los mercados de venta desde 2005, siendo aún la Unión Europea el destino que sigue concentrando mayores volúmenes. En el estudio se destaca que ser un proveedor apegado a los protocolos de calidad en proceso y producto establecidos por el mercado consumidor es importante para la competitividad. La conexión con agentes mayoristas en la Unión Europea permite llegar posteriormente a múltiples destinos incluso de mercados no tradicionales.

Por otra parte, Silva *et al.*, (2013) asignan a la protección del mercado interno una de las causas que pueden explicar las importantes fluctuaciones de los volúmenes exportados, además consideran que fortalecer las cadenas de valor frutícola (CVF) es la oportunidad para el desarrollo de la FHC en los rubros de menor dinámica actual. Colocar producción en el exterior exige, además de la orientación al cliente, superar las dificultades logísticas derivada de las grandes distancias.

Como fue expuesto, la herramienta PN, debía ser una herramienta que contribuyera a la intención estratégica de articular en cadenas a productores familiares con productores empresariales para comercializar en destinos alternativos al mercado interno en fresco. DIGEGRA gestionó este proceso, estableció los requisitos documentales, las etapas y procedimientos de evaluación y realizó las diferentes convocatorias. En la sección siguiente se describe este proceso.

#### 1.1.4 La gestión de los planes de negocios

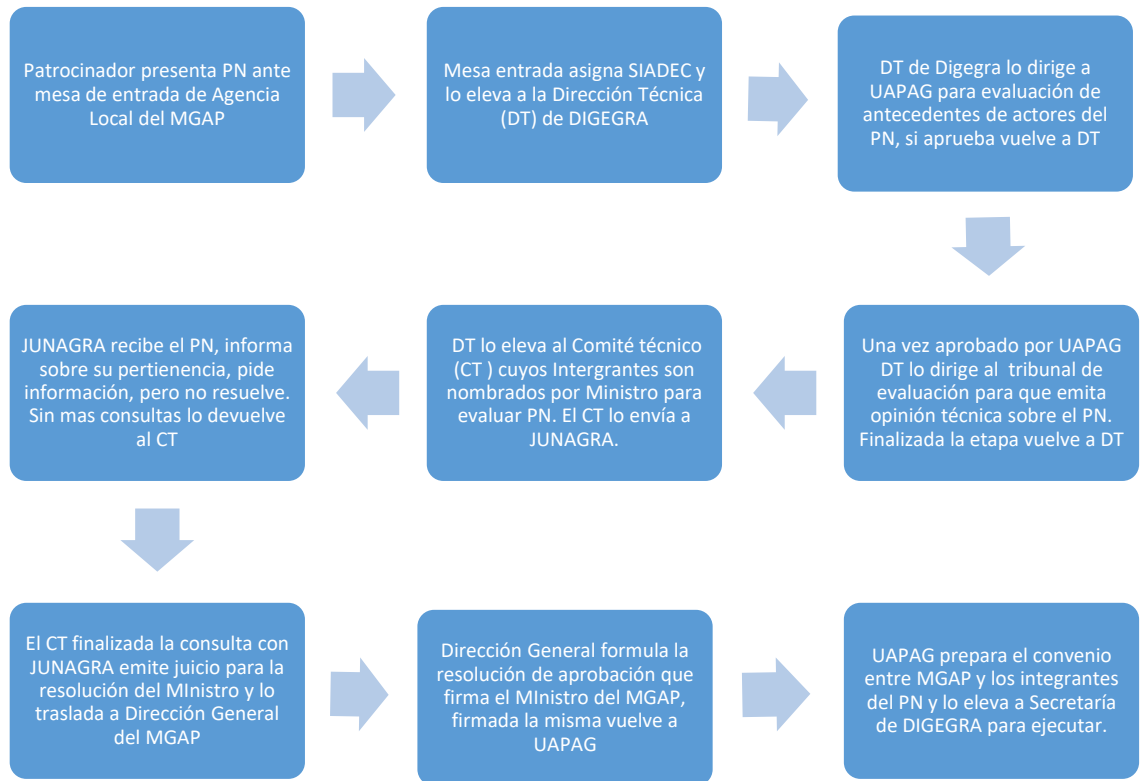
En la herramienta de política PN, los documentos presentados ante DIGEGRA fueron el vehículo para justificar la asignación de fondos a un conjunto de productores nucleados en torno a un patrocinador. Este financiamiento podía tener carácter reembolsable u otorgarse como subsidio a la producción, la definición de estas partidas correspondía al Ministerio al momento de realizar las convocatorias. Los subsidios suponen un apoyo directo al productor de la fase agraria y en general se otorgaba bajo la forma de un complemento de precio al producto colocado en el mercado destino.

La partida reembolsable supone un crédito preferencial ya que se prestaba dinero por fuera del sistema bancario, con el compromiso de devolver los fondos aportados en un plazo preestablecido. Este mecanismo permitió a varios de los actores involucrados acceder a liquidez inmediata cuando el sistema bancario en razón de sus compromisos de gestión ya no les podía prestar más fondos.

En todos los casos el PN funcionaba como el documento guía para justificar la viabilidad financiera de la producción financiada.

Iniciado el trámite el PN debía ser evaluado por varios actores en sucesivas etapas previo a su aprobación, el flujograma del proceso se muestra en la figura 4

Figura 4: Flujograma del proceso de evaluación de los Planes de Negocios



Fuente: elaboración propia en base a informantes calificados de DIGEGRA

El tiempo teórico estimado de este proceso es de 90 días pero en muchos casos demoró un año en su aprobación. Los fondos se otorgaban a partir de la firma del convenio, parte de ellos se pagaba a la firma y otros requerían documentación adicional: remitos a planta de acopio, remitos a planta industrial o Documento Único Aduanero (DUA); en cualquiera de ellos se consignaba el volumen entregado por el productor al agente comercial.

Las partidas reembolsables requerían la devolución de los fondos y se preestablecían plazos límites para la devolución de las mismas. En general el no cumplimiento impedía percibir fondos en una nueva convocatoria.

Las convocatorias delimitaban rubros incluidos y objetivos generales del PN. Todos los patrocinadores tenían libertad de establecer el PN que se adaptaba a la convocatoria, pero estaban obligados a completar formularios preestablecidos.

Considerando el contexto y la situación de la fruticultura de hoja caduca al inicio del 2005, las líneas estratégicas establecidas para la política agropecuaria y los objetivos de la política sectorial definidos hasta 2012, se plantea como problema de investigación la evaluación de la efectividad y pertinencia de la herramienta PN de DIGEGRA para el desarrollo y funcionamiento de las cadenas de valor frutícola.

## 1.2 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de la presente investigación se centra en tres conceptos, ellos son la evaluación como objeto de investigación, la cadena de valor y el concepto Plan de Negocios.

### 1.2.1 La evaluación como objeto de investigación

El problema planteado determina la necesidad de incluir en la evaluación las diferentes organizaciones en relación al conjunto de herramientas disponibles. La forma en que entienden la sociedad los formuladores de la política pueden influir y co-determinar la elección de las herramientas y la racionalidad técnica aplicada a su diseño. (Surel 2006).

Como ejemplos de investigación evaluativa en el sector agropecuario se citan a Rossi, (2007) que aplica la investigación evaluativa para el estudio de la construcción de Capital social luego de la ejecución de programas de extensión universitaria, y el trabajo de Bono, (2014) donde aplica la metodología de investigación evaluativa para evaluar el impacto de las estrategias de asistencia técnica y extensión rural aplicadas en el Proyecto de Extensión del Componente I del Programa Ganadero.

La evaluación de un proyecto y la investigación evaluativa comparten sus modelos de búsqueda sistemática de información sobre una realidad, se asemejan en el uso de las mismas técnicas de recopilación y análisis de la información pero, entre ellas se diferencian por las preguntas de evaluación (Bustelo, 1999). Mientras la primera centra su objeto de estudio en comparar los resultados logrados con los planificados (Weiss, 1972), la investigación puede enfocarse sólo en algunos aspectos parciales o incluir dentro de su campo de estudio los efectos del contexto en el cual se aplicó (Santibáñez, 2013). La investigación puede enfocarse además en los flujos de información y conocimiento y en los procesos de negociación entre los actores que integran la cadena, procesos sociales que influyen en la transparencia y la gobernabilidad de la misma.

Gottret y Lundy (2007) asocian el concepto de transparencia en una cadena al acceso integral a la información relevante por parte de todos los actores involucrados, sin que esta se pierda, se distorsione o se demore. Por otra parte, se refieren a la gobernabilidad en acciones como la coordinación de actividades económicas, las relaciones de autoridad y poder, las normas y reglas de juego definidas conjuntamente y sus mecanismos de control. La gobernabilidad se ve favorecida cuando se logra una visión compartida y los actores que la integran desarrollan relaciones equilibradas en una lógica ganar-ganar. Aun cuando se desarrollen acciones equilibradas, los actores que ejercen el liderazgo dentro de una cadena definen los mercados, los estándares y requisitos de calidad e invierten en el desarrollo de los proveedores, corren más riesgos y por ello se apropian de una porción mayor de los beneficios.

### 1.2.2 Las cadenas de valor

Desde el punto de vista físico, las cadenas de valor (CV) se refieren a la organización de las transferencias de productos desde la fase agraria al consumidor final en varias etapas de comercialización. Desde el punto de vista económico, el análisis se centra en los mecanismos de apropiación del valor y el control de la información crítica para el desarrollo de todos los integrantes.

Los agentes económicos que integran el mercado poseen diferentes poderes de determinación e influencia en los diferentes eslabones de la cadena. Las asimetrías y sus consecuencias en la apropiación del valor generado, han sido estudiadas desde diferentes enfoques teóricos, Porto (1990) desarrolla el enfoque de Complejo Agroindustrial basado en la propuesta de Vigorito. Este concepto en el caso de la fruticultura de hoja caduca en Uruguay no parece ser el más preciso por no existir una industria con fuerte demanda de la producción que incida sobre las definiciones estratégicas de todos los integrantes. Porter es el primer autor que menciona el concepto cadena de valor incorporando al cliente final como un actor importante en la estrategia comercial de las organizaciones, las empresas con ventajas competitivas incorporan la información que proporciona el cliente en sus decisiones estratégicas. (Le Courtois *et al.*, 2011)

Gereffi y Korzeniewicz, (1994) citados por Neven, (2015) introducen en el análisis de la CV los conceptos de gobernanza y de poder del consumidor en mercados globales, a partir de allí y luego del año 2000, el concepto de CV fue incorporando conceptos relacionados como la cadena de redes (mayor importancia entre los vínculos horizontales entre los actores), luego se incorporó el modelo empresarial incluyente, (integrar a los pobres en las CV, ya fuera como productores o como consumidores), para dar luego paso al concepto de cadena de valor alimentaria sostenible (CVAS) donde se consideran las dimensiones de sostenibilidad a la producción, elaboración y distribución de alimentos. Las diferentes CV en un territorio según Neven (2015), son las unidades que describen el sistema alimentario y el sistema territorial de un enclave geográfico en particular. En su escala menor las CV se definen por sus funciones básicas (eslabones o fases): producción, agrupamiento, elaboración y distribución (venta al por mayor y al por menor). Estas CV colocan su producto en el mercado interno e internacional y demandan servicios, insumos y financiamiento. Ese conjunto de acciones constituyen la dimensión económica básica pero además las CV tienen una dimensión social representada por los elementos socioculturales, institucionales, organizativos y de infraestructura junto con una dimensión ambiental representada por

los efectos en el ambiente de su actividad económica. Estas CV se insertan en un entorno nacional que a su vez depende del entorno internacional.

Los integrantes de la cadena de valor mediante colaboraciones estratégicas reajustan los procesos de comercialización y los tipos de productos para satisfacer la percepción de calidad de los clientes pues son ellos los que definen el valor, los integrantes de la cadena buscan como objetivo específico el beneficio para todos los eslabones que respaldan mediante compromisos de largo plazo. (Iglesias, 2002)

En la transacción comercial tradicional, compradores y vendedores concurren dentro de un cierto período de tiempo sin mayor compromiso que el ajuste del precio al producto ofrecido. En la cadena de valor en cambio, se reconocen categorías comerciales en un mercado segmentado por criterios de calidad de producto y de servicios integrados a ese producto. La comunicación eficaz de los criterios de valor de los clientes es esencial. No solo en los agentes que lo tratan directamente sino también en los eslabones iniciales de la producción y es allí donde están los productores frutícolas. Esta comunicación requiere de la colaboración estratégica en todas las etapas de la alianza vertical y es un aspecto que resalta la definición para diferenciarla de la simple vinculación de mercado. (Briz *et al.*, 2012)

La cadena agroindustrial de frutales de hoja caduca en Uruguay presenta condiciones iniciales para el desarrollo de una cadena de valor (Dabezies *et al.*, 2008) se puede encontrar en ella una red de alianzas entre empresas de giro diferente como ser productores de fruta, plantas de empaclado, industria, transportistas, agentes de comercio exterior reunidos con el objeto de atender la demanda del mercado externo.

La interacción favorable y la armonía entre los miembros de una cadena de valor donde todos los agentes se orientan a la estrategia ganar-ganar no sólo es voluntaria. Zylberstajn, (2005) considera que la armonía del grupo se respalda en contratos, ellos son las estructuras de resguardo de las transacciones que permiten controlar la variabilidad y mitigar el riesgo. En el caso de los PN de DIGEGRA, la propia

institución estatal estimulaba la realización de contratos con mayor o menor formalidad dependiendo de los actores, para salvaguardar algunos aspectos del negocio.

Pero no sólo importa la existencia de un documento que acuerda la relación entre las partes para garantizar las relaciones armónicas, se debe verificar además de qué forma los contratos preestablecidos consiguen satisfacer a todos los actores. Cuando los contratos y las formas de interacción satisfacen a todos los integrantes se puede decir que la cadena demuestra solidez; Briz *et al.*,(2012) enfatizan en la importancia de los contratos para reducir las asimetrías que se generan en el manejo de los costos de transacción formales e informales y su correspondiente transferencia de riesgos.

Los clientes además de exigir adecuada relación entre precio y calidad de productos incluyen otros requisitos. Los mercados globales, el desarrollo de la comunicación y la logística, permiten a los proveedores competir en mercados exigentes alejados geográficamente de los consumidores. Para los proveedores es un beneficio porque incrementa el volumen del mercado y permite realizar economías de escala pero, tiene una contracara negativa que es el costo del proceso de ajuste técnico de la producción a estos requisitos cuando ellos no son valorados adecuadamente en el mercado local.

En general el consumidor solicita calidad específica del producto como el sabor, color, textura, variedades de fruta; pero, también exige calidad en el proceso de producción expresada por ejemplo como inocuidad, condiciones de trabajo que dignifiquen al trabajador, buenas condiciones de transporte y conservación entre otras, este segundo grupo de requisitos se resumen en los genéricamente denominados códigos de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Cuando los productos cumplen con los estándares pueden ser certificados y en general estas son realizadas por organizaciones de confianza de los consumidores finales. Los niveles de exigencia se relacionan con el nivel de desarrollo socioeconómico de los consumidores, y ante la amplia oferta de proveedores que cumplen con los requisitos del cliente las diferencias en atención al cliente pueden determinar la fidelización de los mismos y con ella las ventajas competitivas. Un



productor de manzana o pera de Uruguay que quiera abastecer fruta para determinados mercados en la Unión Europea debe producir en todo momento con dicha lógica, aunque en Uruguay pocos reconozcan el esfuerzo y menos aún estén dispuestos a pagar diferencias por sobreprecio.

El consumidor de Europa expresa su poder de consumo en los locales de venta minoristas como los supermercados. Estos por su volumen de venta y sus arreglos comerciales, tienen el poder de establecer las exigencias en las importaciones. Cada partida exportada de Uruguay debe contar con el certificado exigido por las organizaciones compradoras, una partida a granel puede venir asociada con un certificado de variedad, calibre, libre de plagas y enfermedades que se solicitan al momento de embarcar. Pero en este caso las ventas se concretan sólo en volúmenes y períodos puntuales.

Otros proveedores eligen un mercado destino y trabajan para cumplir con todos sus requisitos del cliente final, desde la variedad, calibre, color, punto de madurez, empaçado, más todos los estándares periféricos como los aspectos legales, laborales y ambientales del proceso de producción. Estas son ventas con una marca individual que identifica a cada fruta en la góndola de un supermercado, los productores que la ofrecen pueden ser pequeños y de reducido volumen pero el colectivo tiene un proceso estándar de producción y puede demostrar objetivamente el cumplimiento de todos los requisitos solicitados. El proceso estándar de producción con certificación de calidad junto con una oferta regular de producto producida a precios competitivos por un buen manejo de los costos de escala fidelizan clientes y estabilizan el volumen de ventas.

En la producción de manzanas y peras en Uruguay hay estructuras comerciales vinculadas con este enfoque, dos grupos de productores responden a la definición de cadena de valor creados a instancias del proyecto PREDEG/GTZ. Estos grupos se conformaron, por la identificación de un negocio que les permitió trabajar en un proyecto compartido vinculándolos como socios. El primero de ellos es la Asociación de Fruticultores de Producción Integrada (AFRUPI) El segundo grupo, es el Grupo

Royal Gala de la cooperativa JUMECAL (Brin y Bentancour, 2005). Ambos grupos participaron de los PN y tienen mecanismos internos de autorregulación para atender las exigencias del mercado. Según Omta y Hoenan, (2012), los individuos que integran cadenas de valor tienen la habilidad de generar auto regulaciones en la cadena más fuertes que las regulaciones externas por mecanismos formales o informales.

En síntesis la cadena de valor supone una forma de integración empresarial guiada por las exigencias del extremo final de la cadena -el cliente- que permite la evolución de todos sus miembros, se soporta mediante contratos que establecen las condiciones de comercio y los mecanismos de transferencia del riesgo entre las partes.

Las alianzas entre empresas en la cadena de valor no suponen la integración vertical ni horizontal, es una cooperación estratégica que requiere el compromiso de todos los participantes y puede afectar incluso el modo tradicional de producir y procesar el producto. Iglesias, (2002) indica que en la cadena de valor los beneficios se expresan porque los participantes actúan en un ambiente de negocios de confianza y de alta calidad, la falta de rivalidad entre los miembros de la cadena permite la expresión óptima de las ventajas competitivas de cada uno de ellos y así entre todos los integrantes de la cadena se desarrolla la inteligencia estratégica de la red.

Como hay indicios de la articulación de la fruticultura de hoja caduca en torno a las cadenas de valor, un aspecto a investigar es como los PN ayudaron o no a fortalecer esta articulación. El análisis de los documentos denominados PN pueden dar indicios de la forma y los mecanismos de articulación entre las partes, definir con precisión la información que debe contener este documento y luego relacionarla con los documentos observados también ayudará a comprender el rol que ellos cumplieron en este proceso.

### 1.2.3 Plan de Negocio

Muchas instituciones de apoyo a la innovación o promoción a la generación de articulaciones comerciales sugieren a sus beneficiarios el desarrollo de un documento

denominado Plan de Negocios (PROMER, 2003) Existen diferentes enfoques teóricos sobre el contenido de un plan de negocios como herramienta de comunicación para explicar la viabilidad de una idea, pero hay coincidencia en la importancia de incorporar información centrada en el mercado y un plan o secuencia de acciones estratégicas que fundamentan el éxito de la empresa (Navarro, 2015). A diferencia del proyecto de inversión, que se centra en el modo de producción y en el conjunto necesario de medios para obtener el producto, el Plan de Negocios se enfoca en el cliente y la comercialización del producto. El lucro y el beneficio son objetivos específicos de un Negocios.

El documento Plan de Negocio centra su análisis en las decisiones estratégicas comerciales para incrementar el lucro de la empresa, ellas en general buscan la forma de mitigar los costos de transacción, a diferencia de los proyectos de inversión, en los que la estrategia atiende los costos de producción. Las estrategias comerciales de un PN pueden ser del tipo individual donde el lucro es para una empresa o pueden ser de tipo colectivo, donde mediante el vínculo entre empresas, Iglesias (2002) lo define como *empresas en red*, se consigue incrementar el lucro del colectivo. El llamado a presentación de PN de DIGEGRA presupone estrategias de negocios para emprendimientos colectivos. Por tanto dentro de las categorías de planes de negocios, la necesidad de nuclear varios productores en torno de un mecanismo de comercialización común orientan la investigación hacia estrategias de negocios de empresas en red.

En el PN de DIGEGRA, el lucro se obtiene por el desarrollo de una estrategia competitiva basada en la sinergia entre los actores. Esa estrategia debería permitir a todos los actores la apropiación de un beneficio acorde a los riesgos asumidos dentro del negocio. Si el lucro no se incrementara los participantes deberían por lo menos reconocer dentro de la red relaciones de confianza y estructuras de trabajo cooperativas.

Brin y Bentancur, (2005) consideran que no siempre los PN se realizan con esta lógica, muchas veces, la motivación es sólo aprovechar estímulos públicos que incluyen apoyos económicos puntuales a la producción. Esta situación es una debilidad ya que sin un proyecto futuro compartido no hay sostenibilidad del emprendimiento asociativo. Los autores consideran que la sostenibilidad de un negocio asociativo se mejora con la existencia de formalización jurídica, el aporte inicial de capital propio y la presencia de reglamentos internos, independientes de la formalización jurídica, que otorgan transparencia a la gestión y explicitan las consecuencias de los incumplimientos con las obligaciones y derechos de los integrantes del pacto societario. Este último aspecto es de particular relevancia cuando la participación de los diferentes integrantes es asimétrica donde unos participan con una parte marginal de su actividad económica y otros lo hacen en una porción sustantiva.

Las estrategias comerciales deberían explicitar aspectos como nichos de mercado principal y accesorio que piensan atender ,básicamente exportación y mercado interno, volúmenes y precios posibles de colocar en cada uno de ellos, costos de transacción en los diferentes canales, criterios de calidad percibida por el cliente que puede incluir formas precisas de producir y certificaciones externas del producto.

En el PN debería estar identificado el segmento principal que el grupo pretende abastecer, independientemente de las colocaciones accesorias del producto. El estudio debe proporcionar información sobre los competidores y debe incluir estrategias ofensivas o defensivas que indiquen la vía de acceso para capturar el negocio (Quintero y Sánchez, 2006). En este ámbito las estrategias de negocios colectivas pueden estar orientadas a responder aspectos claves del mercado, como son la trazabilidad del proceso para garantizar los requisitos de mercados exigentes en aspectos de la seguridad alimentaria; o tan sólo aspectos específicos del comercio como son volúmenes de producto homogéneos en calidad definida por tamaño, color, textura, difíciles de obtener en sistemas de producción vegetal extensivos. Otro aspecto estratégico es la disminución de costos logísticos tal como embarque, almacenaje,

transporte, ellos son un motivo poderoso para organizar sistemas más efectivos en particular cuando el producto tiene poco valor agregado.

### 1.3 OBJETIVOS

El sector de la FHC, incluye productores familiares y empresariales y los PN de DIGEGRA pretendían la articulación de todos los productores en torno a las cadenas de valor frutícola (CVF), principalmente para abastecer el mercado externo. El Estado participó generando medidas de política específica, aceptando como parte natural del proceso hitos intermedios a la colocación en el mercado externo. El presente trabajo estudia los PN presentados en FHC ante DIGEGRA en el período 2006-2012, y en particular la articulación de los actores en la cadena de comercialización de FHC. La investigación se desarrolla considerando las siguientes hipótesis:

1. Aún no existe una CVF estable y consolidada pero con un apoyo financiero que estimule nuevos canales de comercialización es posible articular productores familiares y empresariales con este objetivo.
2. El funcionamiento de la CVF depende de los mecanismos de gobernanza internos y del liderazgo de los patrocinadores para gestionar redes en torno a un objetivo común.

El campo de estudio de esta evaluación se circunscribe a la información obtenida de PN de DIGEGRA en FHC presentados, aprobados y ejecutados en el período 2006/2012 ante las oficinas del MGAP y aprobados por ésta para su ejecución y financiación en el marco de la Leyes N° 17503, 17844, 18827 y sus decretos reglamentarios. El objetivo general y los específicos son:

**OBJETIVO GENERAL:** Evaluar el impacto de los PN de DIGEGRA para el funcionamiento de la CVF.

OBJETIVOS ESPECIFICOS: De este objetivo general se desprenden dos objetivos específicos:

- I. Evaluar la pertinencia, efectividad y sostenibilidad de los PN.
- II. Generar recomendaciones para la política.

Los beneficiarios directos de la política eran los productores primarios, y los involucrados, eran el patrocinador -la figura de liderazgo en el sentido de ser el promotor de la asociación- el agente comercial encargado de comprar o vender la producción y el profesional asesor técnico de la fase agraria.

Los PN presentados a DIGEGRA podían incluirse como planes asistidos grupales (PAG) o planes empresariales de negocios (PEN), en el caso de la FHC sólo se registraron de la categoría PEN y ellos tenían como objetivo integrar a los productores familiares en cadenas agroindustriales o de exportación para salvar las dificultades derivadas de la relativa saturación de la oferta en el mercado interno. El siguiente capítulo desarrolla la metodología de trabajo desarrollada.

## **2. METODOLOGÍA**

El capítulo de metodología se organiza en una primera sección donde se describen las dimensiones y variables de la evaluación, luego se explica el proceso de generación de las variables cuantitativas que incluye la organización de la información documental y los modelos de entidad relación usados para finalmente explicar la metodología empleada para la recolección de las variables cualitativas.

### **2.1 DIMENSIONES Y VARIABLES DE LA EVALUACIÓN**

Los PN de DIGEGRA de acuerdo a lo expresado en los antecedentes institucionales (ver 1.1.3) fueron evolucionado en sus fines desde los PN iniciales focalizados en el apoyo financiero para mejorar las condiciones críticas de solvencia, liquidez y acceso a los seguros, luego integrando el objetivo estratégico de integrar al productor familiar en cadenas de comercialización empresarial hacia la constitución de la CVF. Para conseguir este conjunto de fines se empleó un único instructivo que servía como documento contractual para el apoyo financiero. La presentación de un PN se hacía en respuesta al carácter de cada convocatoria (ej. PN industrial, PN de exportación, PN para compra de insumos para el control de plagas).

La presente investigación evaluativa tiene por objeto de estudio los PN de DIGEGRA presentados hasta 2012, se analizaron las dimensiones de pertinencia, efectividad y sostenibilidad y la metodología tuvo un carácter sistémico porque tomó en cuenta los resultados cuantitativos y la opinión de los actores involucrados.

Por pertinencia, se consideró la adecuación del formato de la herramienta PN a los fines que se quiere lograr. Para su análisis se tomaron por un lado, variables cuantitativas basadas en los datos registrados en los PN: PN presentados y aprobados, tiempo de aprobación del plan, los tipos de planes presentados según destino comercial, patrocinador, rubro. Distribución de los fondos en partidas reintegrables, no reintegrables y de asistencia técnica, por convocatoria y ejecución de los fondos

aprobados; por otro lado se analizan aspectos cualitativos expresados en la opinión de los actores involucrados sobre la formalidad documental exigida por DIGEGRA.

La segunda dimensión en análisis es la efectividad. En cuanto a la efectividad, el foco de evaluación está en la caracterización de los actores y como se relacionaron dentro de las cadenas, que fortaleza se puede observar en los mecanismos de gobernanza y la distribución de los fondos entre los participantes. Como variables cuantitativas, están el número de productores involucrados, su relación con los patrocinadores y con los agentes comerciales, montos recibidos según convocatorias, números de productores por PN y como evaluación cualitativa su opinión sobre los aspectos positivos y negativos por haber participado en los PN según su posición en la cadena, incluyendo una observación sobre la percepción de estos beneficios según estuvieran o no vinculados anteriormente a procesos de producción orientados al cliente. Un aspecto especial es como los productores perciben el subsidio precio al producto. Por último se evalúa la efectividad para la formación de una CVF de la convocatoria 2012.

Una última dimensión es la sostenibilidad de los PN, es decir que efecto de largo plazo tiene esta política si se retiran los incentivos financieros. El análisis de esta dimensión se realiza a través de la observación de la estabilidad de los vínculos en las sucesivas convocatorias entre patrocinadores, agentes comerciales y productores, se busca identificar la efectiva constitución de redes de comercio alternativas a las tradicionales. Como variables cuantitativas se analizan el número de planes por patrocinador y la repetición de vínculos con los agentes comerciales y los productores.

Las técnicas de recolección de datos empleadas fueron el análisis de documentos (77 PN en FHC), la observación directa de la realidad y del contexto enriquecida con el aporte conceptual de personas con conocimiento del rubro y encuestas a los actores involucrados en los PN.



## 2.2 ANALISIS CUANTITATIVO

El análisis de las dimensiones de pertinencia, efectividad y sostenibilidad requiere de variables cuantitativas. A los efectos de su estudio se tuvieron en cuenta sólo los 57/77 PN en FHC aprobados y ejecutados en el período que transcurrió entre los años 2006 y 2012. El análisis cuantitativo se aplicó a las variables métricas y no métricas generadas por la sistematización de los archivos de DIGEGRA en una base de datos en planilla electrónica, para ello fue preciso organizar la información documental.

### 2.2.1 Organización de la información documental

La información de cada PN se debía organizar e incluir en un medio de soporte que permitiera su análisis cuantitativo, identificando variables y los atributos a las entidades bajo análisis.

Una vez realizada la convocatoria a presentar PN para un rubro y objeto en particular establecida por DIGEGRA el primer paso del trámite lo iniciaba el patrocinador en representación del grupo interesado presentando en mesa de entrada el PN redactado según el instructivo preestablecido por DIGEGRA. Allí se le asignaba un número autogenerated de expediente para su seguimiento. Un mismo patrocinador podía tener múltiples expedientes según los productores y agentes comerciales con los que se vinculaba.

En general cada número de expediente generaba una carpeta con un PN, pero en FHC hay números de carpeta que contienen múltiples PN presentados por diferentes patrocinadores identificados por letras. En la FHC se observó esta situación en la carpeta No.88 (comercialización de FHC en el año 2010), No.207 (exportación e industrialización de manzana y pera en el año 2011), No.223 (PN en membrillo en 2012) y No.233 (exportación de manzana y pera en 2012). En estos casos el tratamiento de la información fue considerar cada letra como un PN diferente. La carpeta en archivo contenía los documentos originales, las resoluciones y las adendas

solicitadas por la administración. También se guardaba registro de los comprobantes financieros del PN.

### 2.2.2 Modelo entidad –relación

Este soporte documental físico fue transferido a una base magnética como planilla electrónica de forma de habilitar su procesamiento como base de datos. Las entidades que se identificaron fueron:

Patrocinador (P) persona física o razón social que iniciaba el trámite ante DIGEGRA y ejercía la representación del conjunto de actores de ese PN ante el MGAP. Los atributos que se relevaron de esta entidad son el nombre abreviado y nombre in extenso de la razón social, número de registro único tributario (RUT), persona Jurídica en caso de aquellos que requirieran es registro, número de afiliación al Banco de Previsión Social (BPS), Número de cuenta del BROU para los efectos financieros, tipo de cuenta, domicilio, localidad, Departamento, dirección de correo electrónico(email), número de teléfono fijo y celular, nombre del representante ante el MGAP, cédula de identidad del representante.

Agente comercial (AC) era la razón social encargada de comercializar la producción derivada del PN, ya sea compra para industrializar o acondicionar para la exportación y exportar. De esta entidad se registraron los siguientes atributos: nombre de la razón social, nombre de la persona de contacto, tipo de agente (industrial, comercial o exportador),RUT,BPS, Domicilio legal, Localidad, email, número de teléfono fijo y teléfono celular.

Productor (Pr): esta entidad representaba la fase agraria del PN y es quien produce la FHC. Los atributos recolectados: Cédula de identidad o número de RUT si era persona no física (en algunos casos no había registro de este dato y se le autogeneró un número de seis cifras) primer y segundo apellido, primer y segundo nombre, razón social, RUT, BPS, número de registro como Productor familiar, Número como aplicador de fitosanitarios, domicilio del productor (que puede ser diferente al domicilio de la

unidad productiva), Paraje, Departamento, teléfono fijo y teléfono celular, trabaja o no con riego, de que tipo, y con qué fuente de agua.

Técnico: los atributos recolectados fueron, cédula de identidad del técnico (en caso de no estar registrado se le asignó un número autogenerado que comenzaba como 100-0), primer y segundo apellido, primer y segundo nombre, formación, domicilio, localidad, teléfono fijo y celular, email.

Estas entidades se vinculaban a través de otra entidad que era el plan de negocios en concreto, a esta entidad la denominaremos PN.

PN, con los siguientes atributos: los datos que se relevaban de él eran: número de identificación del PN y del patrocinador, número original asignado por el MGAP, nombre del PN, Tipo (industrial, comercial, exportación) Clase (PAG,PEN), número de productores participantes, área en hectáreas involucrada en el PN, rubros involucrados, agencia de presentación, año, inciso, unidad ejecutora, número ordinal de presentación, cédula de identidad de la persona de contacto, teléfono, email, ejecución (si/no), fecha de ingreso a oficinas centrales, fecha de firma del convenio, fecha de ingreso a dirección técnica, fecha de informe final, fecha límite de pago, destino de los fondos, monto no reintegrable, monto reintegrable, monto para asistencia técnica, monto total asignado por PN, valor y fecha de los desembolsos (se previeron hasta 8 desembolsos), Total de Desembolsos, valor y fecha de los reintegros, monto total de los reintegros.

PN-Pr-Rubro; esta entidad se refiere al detalle de participación de cada productor en el conjunto de PN presentados los atributos que se recolectaron fueron: el número de PN, el nombre de la patrocinador, y la cédula de identidad del productor, rubro, superficie planificada(ha), volumen planificado, superficie involucrada en el PN, volumen comercializado(ton), monto recibido UI, No. del vale, fecha (se reservaron hasta 8 eventos como en el caso de los desembolsos), monto devuelto, fecha de devolución,(igual se reservaron 8 eventos).

A los efectos de establecer el modelo entidad-relación de la base se generaron tablas intermedias: una de ellas es el PN-AC donde se vincula la clave de identificación del PN con la del agente comercial; y la de PN-Técnico que vincula ambas claves, la última tabla relacional es la de PN-Pr-rubro con los atributos número de identificación del PN, nombre del patrocinador, rubro, volumen estimado, unidad, volumen real, unidad.

La figura 5 presente el modelo entidad- relación (modelo E-R) usado para generar los resultados:

Figura 5: Relaciones entre las tablas de datos de PN frutícolas



Elaboración propia en base a los datos de los formularios

A partir de las variables categorizadas como métricas y no métricas se generó la estadística descriptiva que constituye el primer objetivo específico, los resultados se organizaron en tablas de frecuencia y contingencia a los efectos de medir el grado y sentido de la asociación entre diferentes atributos.

### 2.3 ANÁLISIS CUALITATIVO

El análisis cualitativo se hizo a través entrevistas semi-estructuradas a los actores intervinientes 25 patrocinadores y agentes comerciales y una muestra probabilística sobre los 565 productores participantes.

Las entrevistas de patrocinadores y agentes comerciales fueron presenciales. Las preguntas (c.f. apartado 6.2 en p.93) se orientaron a identificar la satisfacción con la herramienta PN, en particular como medio de solucionar aspectos estructurales tanto de la producción como de la distribución y, por otra parte, detectar las principales limitantes identificadas por los actores en cada fase del proceso.

Dentro de los 565 productores de FHC que se involucraron se seleccionó una muestra tomando como unidad de muestreo la variable área de producción comprometida en cada PN. El número de productores que intervinieron en la muestra (21), permite tener una confianza en los resultados del 90% y una precisión de 1 ha. En el sorteo inicial se extrajeron 35 productores diferentes (para garantizar la reposición en caso de no poder ubicarlos). Los 21 productores entrevistados representaron 223 eventos de participación de los 1220 registrados para FHC. La diferencia entre evento y productor se explica porque un mismo productor participaba en eventos diferentes según rubros, superficies y objetivos comerciales. Los productores fueron entrevistados en forma telefónica mediante una pauta semiestructurada (c.f. apartado 6.1 en p. 90). El sorteo asumió cada evento de participación como un individuo diferente y las repuestas consideraban la opinión global sobre el conjunto de veces en las que había participado.

Las respuestas que permitían su transformación en variables métricas fueron organizadas en una planilla electrónica. Con ella se construyeron tablas de frecuencia con las respuestas asociadas a cada pregunta.

### **3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

La presentación de los resultados y la discusión se organiza según objetivo específico. Para el primer objetivo las variables que apoyan la discusión se presentan agrupadas por dimensión, presentando primero los aspectos referidos a la pertinencia, luego, efectividad y por último sostenibilidad de la CVF en relación a la política de los PN de DIGEGRA. El capítulo finaliza con una discusión sobre las posibles recomendaciones para una política que es el segundo objetivo específico.

#### **3.1 PERTINENCIA**

Durante el período 2005-2012, DIGEGRA realizaba convocatorias específicas por rubros y objetivos y los interesados en participar debían responder presentando un PN. La administración estableció que los PN debían completarse según un instructivo preestablecido y común a todas las convocatorias. La información solicitada se orientaba a identificar los cuatro eslabones básicos de una CVF descritos por Neven, (2015) la producción, representado por los productores; el agrupamiento, representado por el patrocinador, la elaboración y distribución representados por el agente comercial para exportación o industria. Una vez abierta la convocatoria y presentados los PN el tiempo medio de estudio hasta su aprobación fue de 5 meses, el plazo mínimo fue de un mes y el máximo 9 meses.

##### **3.1.1 Los PN en FHC que respondieron a las convocatorias**

La respuesta inicial de los actores ante las convocatorias durante el período bajo estudio implicó 77 PN en FHC que vinculó a 33 patrocinadores, 60 agentes comerciales y 609 productores. De este conjunto de PN 57 fueron aprobados por DIGEGRA, ellos incluyeron 25 patrocinadores, 60 agentes comerciales y 565 productores. Los PN no aprobados fueron por falta de documentación obligatoria, inadecuación de la propuesta a la convocatoria o, por problemas de gestión asociado al patrocinador en alguna convocatoria anterior (en particular no entrega de informes

de avance, no pago de la devolución de los fondos reintegrables o no inclusión de los comprobantes de pago a los productores).

Durante el período 2005-2012 se realizaron convocatorias para la FHC en los años 2006 a 2012 inclusive. La evolución anual de las presentaciones y los montos de apoyo aprobados para todas las convocatorias se presentan en el cuadro (3).

Cuadro (3): Número de PN aprobados por año, fondos asignados y fondos efectivamente desembolsados por año. (Los valores monetarios son miles de pesos uruguayos corrientes).

Año	Nº de PN presentados (1)	Nº de PN con firma	Montos aprobados por PN (Miles \$ corrientes)				Total Desembolsos (miles \$)	Porcentaje de ejecución de los fondos
			No Reintegrable	Reintegrable	Asistencia Técnica	Total aprobado		
2006	8	3	223	1.545	0	1.769	1.682	95%
2007	1	0	0	0	0	0	0	0%
2008	3	0	0	1.736	0	1.736	0	0%
2009	12	12	15.950	15.571	1.971	33.491	12.371	37%
2010	11	4	3.340	1.473	2.647	7.459	5.109	68%
2011	11	9	8.210	1.030	1.629	10.869	9.264	85%
2012	31	29	72.049	17.150	751	89.949	64.542	72%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>57</b>	<b>99.772</b>	<b>38.505</b>	<b>6.998</b>	<b>145.273</b>	<b>92.968</b>	<b>64%</b>

(1) PN : Plan de negocios

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Se observa en el Cuadro (3) que el número anual de PN presentados hasta 2012 va en aumento, entre 2006 y 2008 se presentaron 12 y se aprobaron sólo 3. En 2009 se presentaron 12 y se aprobaron 12, en cambio, en 2012 se aprobaron 29 de 31 PN presentados. El número de PN por año más frecuente es 11 sin embargo, en el año 2012, las sucesivas convocatorias (industria, exportación e insumos para el programa de confusión sexual) generaron el 40% de los PN presentados, el 50% de los aprobados y el 62 % de los fondos destinados a apoyar la CVF. En el cuadro (3) también se observa los montos aprobados por tipo de apoyo. El MGAP otorgó en 6 años un monto global de 145 millones de pesos corrientes para el apoyo a la CVF, de los cuales el

61% se concentró en el año 2012. El monto global aprobado se asignó en un 69% para apoyos no reintegrables (subsidio al precio final), 26% para montos reintegrables (financiación sin interés) y 5% para la financiación de asistencia técnica (no reintegrable). La proporción entre partida reintegrable/no reintegrable fue variable según convocatoria. La partida reintegrable era una financiación de bajo interés fue la de mayor importancia en los años 2006 a 2008, y no resultó atractiva como dinamizador para el sector. En el año 2009 ambas partidas se distribuyeron en un 50 y 50%. Finalmente entre los años 2010 a 2012 se aprobó una mayor proporción de fondos no reintegrables para el productor bajo la forma de complemento de precio para el volumen entregado en industria o exportación. La partida específica de asistencia técnica comienza a otorgarse en el año 2009 y salvo en el año 2010 no tiene montos significativos.

La ejecución de los fondos aprobados fue de un 64% (93/145 millones de pesos corrientes). El año de mayor ejecución fue el 2006, donde se ejecutó el 95% de los fondos aprobados y el de menor ejecución el año 2009 con sólo el 38% de la partida aprobada.

El cuadro (4) muestra los actores que respondieron a las convocatorias realizadas entre 2006 y 2012 y que estuvieron involucrados en los 77 PN presentados. En el cuadro se discrimina por año el número de productores y patrocinadores así como el número de PN por tipo de convocatoria.



Cuadro (4): Destino comercial, número de patrocinadores y número de productores involucrados por año en base a las 77 iniciativas presentadas para su evaluación.

Año	Total PN presentados por año(1)	Número de Patrocinantes por año	Número de Productores	ratio productor por PN	Destino (2)		
					Exportación	Comercial	Industria
2006	8	8	106	13	6	1	1
2007	1	1	20	20	1	0	0
2008	3	3	33	11	2	0	1
2009	12	8	321	27	0	11	1
2010	11	8	511	46	5	5	1
2011	11	10	123	11	7	1	3
2012	31	17	833	27	17	1	12+1 (3)
Total	77		1947		38	19	20+1 (3)

(1) PN: Plan de negocios

(2) Destino declarado en la carátula del expediente

(3) Un PN indica exportación/industria en la misma carátula

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

En los años 2006-2008 cada patrocinador presentaba 1 PN, luego de ese año algunos patrocinadores presentaron más de un PN y en el año 2012, llegaron a presentar hasta 3 PN por patrocinador. Los productores podían estar en más de un PN a la vez. Por esta razón en el año 2012 se observa que el número de productores en PN supera al total de participantes registrados (833/690). También se observa que el destino exportación justifica casi la mitad de los PN presentados 38/77 (49%). La mejora en la comercialización y la industrialización 21/77 (27%) y 19/77 (25%) respectivamente representan el 51% restante. Todas las convocatorias tuvieron adhesión por parte de los actores involucrados, por tanto las iniciativas de DIGEGRA respondían a demandas sectoriales, aunque se evidenció diferente grado de adhesión según años.

En cuanto a los rubros propuestos por los PN, el cuadro (5) permite observar el promedio, desvío estándar, coeficiente de variación y rango de valores extremos referidos a la superficie por rubro integrada a PN declarada por productor.

Cuadro (5): Las superficies de cultivo comprometidas en los PN.

Rubro	Promedio (ha)	desvest (ha)	CV (%)	Rango de superficie declarada	
				Máxima (ha)	Mínima (ha)
Ciruela	0,84	0,79	95,00	6,6	0,1
Durazno	3,42	2,84	83,00	20	0,1
Fruta caduca	15,15	15,76	104,00	140	1
Manzana	7,29	11,88	163,00	107	0
Membrillo	2,31	3,32	144,00	30	0,11
Pera	2,76	4,96	180,00	57	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Los PN se presentaron por rubro (ciruela, durazno, manzana, membrillo y pera) pero también se presentaron por la denominación genérica de FHC, sobretodo en los PN de tipo industria. La superficie promedio incluida por el productor dentro de un PN es inferior a 3 ha, y en el caso de ciruela a 1 ha, pero cuando se presentaban PN con la declaración de FHC esta superficie promedio subía a 15 ha. Todas las áreas por rubros tienen un coeficiente de variación superior al 80%. Comentario aparte merece la manzana donde el rango de superficies presentadas tiene amplio desvío estándar, él se explicaba porque en un mismo PN convivían productores con 3 ha integradas al PN con empresas y personas que integraron 100 ha de cultivo.

Con los resultados del cuadro (3) y del cuadro (4), cabe una reflexión asociada a la pertinencia del documento PN. Si el objeto de describir detalladamente al productor participante era identificar al receptor final de los subsidios, la aceptación de la denominación genérica de FHC en los contratos de los PN, afectaba este objetivo. La denominación de FHC permitió a los productores participar en forma simultánea en más de un PN con patrocinadores y agentes comerciales diferentes. La administración no podía transparentar en cada documento que porción comprometida de la producción se incluía en cada PN, tampoco podía identificar, en el caso de productores que además cumplían el rol de agentes comerciales, cuanto del volumen subsidiado era propio y cuanto de terceros. En suma la aceptación de la denominación FHC en los PN dificultaba el control de los procesos y habilitaba conductas oportunistas ya sea de

entregar o a dificultar el control posterior por parte de DIGEGRA de quienes son los beneficiarios finales, los resultados muestran que 23/77 PN con 470/690 productores se registraron bajo esta denominación.

Entre los años 2011-2012, objetivamente un mismo productor para una misma superficie y producto participó en más de un PN y recibió más de un incentivo financiero. La duplicación estaba justificada por la financiación de los insumos para aplicar las técnicas de confusión sexual en frutales de pepita y de carozo (Zoppolo *et al.*, 2016.). En dicho año DIGEGRA, además de los números individuales de PN los agrupó en tres números identificadores, el primer grupo fue para el subconjunto de PN especializados en manzana y pera con exportadores que operan en la Unión Europea; el segundo subconjunto fue para el rubro membrillo industrial, y el tercer grupo incluye PN en manzana y pera y el resto de la FHC tanto para exportación e industria pero sin subsidio y sólo con financiación de insumos.

En el primer subconjunto se encontraron 10 PN; 7 de ellos con destino a la consolidación (fortalecimiento, fomento) del mercado de exportación y 3 PN industriales destinados a jugos concentrados y pastas. El incentivo es el subsidio precio de 2\$/kg entrado a planta industrial y 2,5\$ por kg de fruta exportado. Los 10 PN representan 1500 ha para industria (3 PN) y 1600 ha para exportación (7PN). En el documento del PN industrial de mayor superficie se solicita además fondos para la compra de insumos para el control integrado de plagas, y otros 2 PN de exportación solicitan financiación para insumos, riego y asistencia técnica. No se puede establecer, por la información documental registrada, si de las 3800 ha existentes en pera y manzana en 2012 según la Encuesta frutícola 2011/2012 (MGAP.DIEA, 2012) se subsidiaron 3100 ha o si se apoyaron sólo 1500 ha pero subsidiado tanto la fracción industria como la exportación.

El segundo agrupamiento de carpetas se centra en membrillo, en él hay 6 PN de industria y 1 PN de exportación, los primeros ocupan 204 ha y 88 productores y el segundo no declara la superficie involucrada e incluye sólo 5 productores. Para todos

los PN se aprobaron 3\$ por kilo de fruta. En este caso, se observa que el segundo documento aprobado tendría falta de información, ya que los mismos 5 productores participaron en el otro PN y al no determinar la superficie implicar un doble subsidio al mismo monte no existiendo congruencia entre el número de productores involucrados en ambos.

El tercer agrupamiento del año 2012 abarca 14 PN con 3500 ha en manzana, pera y durazno; 4 son PN industriales y 10 PN de exportación, ninguno de los de este grupo recibe subsidio por producción sino financiamiento para el control integrado de plagas. Entre estos PN 1500ha son de manzana y pera e incluye patrocinadores del primer grupo descrito al que se le había aprobado financiamiento para insumos asociados al control integrado de plagas.

Cuando se observa la distribución de los productores en los PN aquellos que declaran membrillo, durazno y ciruela así como los que se registraron como FHC 75% se vinculó sólo con un patrocinador, el 25% restante lo hizo con 2, 3 y en un caso hasta 5 patrocinadores en forma simultánea en el mismo año. En manzana y pera se observa que 16/188 productores representan el 36% del área total de manzana, pero ellos además, inscriben el 31% de las 2772 ha de FHC de los PN 2012. Es en el año 2012 donde la media de área inscrita por productor se eleva a 19 ha/productor; con una moda es 15 ha y una mediana de 13 ha.

Establecer una convocatoria específica para apoyar la compra de insumos para la colocación de las trampas para carpocapsa (*Cydia pomonella*. L) y grafolita (*Grapholita molesta* Busk) es una medida de apoyo de interés para el desarrollo de la CVF. Estas dos plagas cuarentenarias limitan seriamente las exportaciones a países limítrofes, la primera afecta la producción exportable de manzanas y peras la segunda, de durazno.

El control tradicional se realiza mediante la aplicación de productos químicos, con varias aplicaciones de insecticidas por temporada, práctica que tiene efectos

potencialmente negativos en el medio ambiente, y efectos económicos en el sector de exportación por la presencia de fruta dañada y residuos de plaguicidas en la fruta.

Los plaguicidas usados tradicionalmente como el metilparation presenta restricciones en Estados Unidos (USA) y en la Unión Europea (UE); el metilazinfos no se permite en UE a partir de 2012; el clorpirifos solo puede usarse antes de floración, y el metidation no se permite ni en USA ni en la UE, mientras que el carbaril se suspendió en la UE. (Núñez y Scatoni, 2013).

A pesar de que las técnicas de confusión sexual está recomendado en la Guía de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) para la Producción de Frutas y Hortalizas Frescas en Uruguay (MGAP, 2014), los productores no exportadores prefieren el control químico a pesar de que La Guía de BPA es obligatoria para la FHC según las Resoluciones 004/2008 y 23/2008 de la DGSA.

La convocatoria adicional para facilitar el cumplimiento global de la normativa se considera pertinente. DIGEGRA puede fortalecer la CVF al generalizarse el uso de la herramienta del control integrado de plagas en especial a aquellos productores que no se sienten impulsados al cambio técnico. Con ese cambio es más factible cumplir los requisitos sanitarios obligatorios de la cadena exportadora.

Más allá de la pertinencia de la convocatoria, el uso indiscriminado del único formulario para el relacionamiento con DIGEGRA, el PN, provoca conflictos, poca transparencia, dificultad de control y facilita oportunismos indeseados. En este caso el documento fue afectado por el procedimiento de convocatoria ya que el llamado a PN para los insumos fue posterior a los de exportación e industria, y también por el procedimiento de evaluación ya que por el formato ingresado (sólo copia papel) resultaba imposible detectar las duplicaciones. De esta reflexión se infiere que la gobernanza del sistema fue débil, y también se puede corroborar por la opinión de los actores como se describe en la siguiente sección.

### 3.1.2 La pertinencia de los PN: la opinión de los actores

Se evaluó la percepción de los actores sobre la adecuación de los documentos solicitados en los PN en relación a la gobernanza del sistema entendiendo por ella, los mecanismos formales e informales, públicos y privados, de conducción y control de la producción comercio e industrialización de la FHC; esta concepto de gobernanza aplica tanto al interior de la CVF como en relación a DIGEGRA. A continuación se analiza la gobernanza enfocada en el proceso de convocatoria, requisitos de información y el proceso de evaluación de los PN.

El concepto de PN de los actores objeto de la política explica la calidad de la información proporcionada y el apego más o menos estricto a los requisitos documentales. En todas las convocatorias los patrocinadores competían por los fondos disponibles en base a este documento. Los fondos aprobados dependían del tamaño del PN y éste se definía según los contratos de pre zafra firmados como vínculo entre el patrocinador, el productor y el agente comercial.

Los PN de DIGEGRA en FHC buscaban crear un ambiente institucional favorable a los negocios, se aspiraba mediante mecanismos de coordinación eficaces reducir incertidumbre y costos de transacción (Zylbersztajn 2005). Por esta razón el estado financiaba y respaldaba las propuestas con contratos escritos donde se consignaba el volumen y precio pre zafra. El cumplimiento contractual colaboraba en la coordinación entre productores, industriales y exportadores.

El sector de FHC al momento de las convocatorias de PN presentaba, una débil institucionalidad privada, asociada a la escasa industrialización y a exportaciones de muy escasa proyección, (Failade, *et al.* 2011). La mayor parte de las transacciones comerciales se respaldaban sólo en acuerdos de palabra entre los integrantes de los sucesivos eslabones, esta realidad representó un esfuerzo adicional para los patrocinadores. La forma en que instrumentaron estos contratos también se vio influida por el concepto de PN que poseían los actores.

### 3.1.2.1 El concepto Plan de Negocios

En el conjunto de respuestas los patrocinadores y los agentes comerciales asocian a la idea PN el concepto de integración vertical, articulación y planificación de la producción con la venta. Algunas de las respuestas desarrolladas por los patrocinadores-agentes comerciales sintetizan conceptualmente el conjunto de respuestas recibidas:

P09: “un buen dolor de cabeza, pero es una herramienta válida para que los productores accedan a fondos vía complemento de precios”

P07:”estimación de actividades futuras que permite evaluar fuentes de riesgo cuando el plan se ejecute”

P01: “articular intereses, involucrar a los productores con los agentes comerciales”

P23: “herramienta para lograr objetivos, viabilizar diferentes negocios industriales o de exportación, cuidando el desarrollo del productor”

P06:”plasmar en una hoja la planificación comercial de un período”

Las respuestas son genéricas y las palabras más frecuentes son la articulación de intereses entre productor y agente comercial. Algunas diferencias en el concepto son por ejemplo la inclusión del riesgo (P07) o el cuidado del productor (P09 y P23) cuando los patrocinadores son organizaciones gremiales. A pesar de que los conceptos expresados son generales en la síntesis de los mismos se puede decir que concuerdan con Iglesias, (2002) de que el PN es una herramienta que se centra en las decisiones estratégicas comerciales para incrementar el lucro de la empresa, y mitigar los costos de transacción.

Se observó que en las consultas realizadas, no hay referencias a la búsqueda de nuevos mercados o a la necesaria asociación para poder consolidar una venta en un nuevo mercado o con una calidad diferente, la mayor parte de las respuestas se orienta a la organización comercial en los mismos mercados y con los mismos productos donde el lucro del promotor para ser la principal motivación.

En la perspectiva de los técnicos, el concepto PN estaba asociado a la organización de los productores en torno a un canal comercial y agregaban en su definición el concepto de *mecanismo para solucionar problemas en la producción a través de fuentes nuevas de financiamiento*. La percepción de los técnicos se encuentra alineada con los objetivos expresados por DIGEGRA y el marco regulatorio, y con lo expresado por los responsables de la Dirección, la herramienta PN ha sido el único vehículo disponible para atender situaciones de emergencia en especial la respuesta que el MGAP presentó a los problemas de sequía en los años 2008-09. Este grupo no incluye en la definición de PN una perspectiva comercial ni se refieren a mejorar las ventas de cada productor, en los técnicos predomina el concepto de comercialización a granel en un mercado inespecífico.

Las definiciones obtenidas permiten inferir que en el cuerpo técnico no hay una percepción de cambios en la orientación comercial como oportunidad para mejorar la situación de los productores, quizás sean más afines a la idea de que todo lo que se produce se puede vender y el problema se centra en encontrar el comprador adecuado. En cambio, en agentes comerciales y los promotores de los PN la preocupación es encontrar el productor que responda a los intereses de sus clientes centrandolo en la articulación de la oferta con la demanda específica por tanto fueron ellos los que tomaron las decisiones estratégicas de comercialización y el resto de los actores sólo tomo la decisión de participar o no. Subyace la idea de vender producto indiferenciado que se asocia al concepto de *produzco lo que quiero y mi problema es el precio que paga el mercado* en relación al de cadena de valor que expresa *produzco lo que el consumidor quiere comprar*. En este sentido limitantes asociadas a variedades y proceso de producción son muy relevantes en la elección de los socios.

### 3.1.2.2 La crítica a los PN

La percepción de la pertenencia para los actores que participaron en PN se centró en los aspectos de requisitos documentales y en los contratos pre zafra para los productores participantes.



El nivel de crítica a las convocatorias y procesos de evaluación fue débil, agentes comerciales y productores no presentaron críticas en la operativa presentada por DIGEGRA, en cambio, los patrocinadores de FHC criticaron el proceso de gestión del PN sin perjuicio de que, en la FHC todos coinciden en afirmar que los problemas se fueron solucionando a lo largo de las sucesivas convocatorias por existir buen diálogo con DIGEGRA, y los diferencia de los resultados del conjunto de participantes de PN-DIGEGRA (Álvarez *et al.*, 2014).

Los requisitos documentales se refieren a la cantidad de información que requiere el formulario asociado por un lado a los extensos plazos entre convocatoria y liberación de los fondos y por otro al seguimiento posterior realizado por DIGEGRA. El aspecto contrato pre-zafra tiene énfasis diferentes según sea productor o patrocinador y tercero. Un aspecto marginal presentado por algunos patrocinadores es la crítica hacia el cumplimiento de la cuota de inclusión de productores por su perfil social.

La cantidad de información solicitada por DIGEGRA tenía por un lado la necesidad de identificación unívoca del beneficiario financiero y por otro lado permitía generar una base de datos con información primaria de los actores que operan con la FHC.

Los patrocinadores opinan que el volumen de información exhaustiva de cada productor generaba costos adicionales en la formulación del PN y no tenía sentido pensar en base de datos ya que se reiteraba en cada convocatoria. También consideraban que la institución no era exigente en el control efectivo de todos los términos de la convocatoria y en el seguimiento de campo de los PN. Este comentario se asoció con la percepción general de que hubo agentes que obtuvieron subsidios y fondos no reintegrables por encima del promedio general. Sugerían que el MGAP debería operar con una base de datos organizada por ejemplo por número de cédula de identidad y que la misma podía almacenarse en DIGEGRA, y que se debería exigir el ingreso con detalle sólo de los nuevos productores. En opinión de los patrocinadores el documento solicitado brindaba mucha información territorial al MGAP pero no consideraron al mismo como un instrumento ágil para evaluar los PN.

Por su parte, los agentes comerciales criticaron el enfoque excesivamente burocrático de la operativa, la falta de coordinación, la lenta tramitación, la falta de información y la necesidad de afrontar altos costos de administración. Los actores coinciden por tanto con la observación de que el documento podía ser más simple sin perder la calidad y que mucha información solicitada por la administración no tenía un uso real en la evaluación.

En suma la cantidad y calidad de la información demandada y el proceso de verificación y control requerido extendieron los plazos de evaluación provocando desfasajes entre las necesidades de dinero y la percepción real de los fondos. Una expresión común de crítica en los patrocinadores fue...*las convocatorias y evaluaciones no respetaron los plazos biológicos...*

La demora no fue sólo para la aprobación del PN, también se generaron atrasos en los pagos durante la ejecución, los patrocinadores opinaron que los plazos para los pagos y rendiciones fueron elevados (20% y 29.2% respectivamente) y sólo un 23% opinó que los procedimientos fueron apropiados

Otro aspecto crítico mencionado, en este caso sólo por los patrocinadores de carácter empresarial que operaron en 2012, hace referencia a la necesidad de incluir un mínimo de productores por su perfil social. La mayor dificultad que refieren los patrocinadores es un mayor esfuerzo de gestión que los desvía de su negocio principal y afecta su lucro. Los patrocinadores entienden que los precios pactados en los PN no eran atractivos para los productores más rezagados por sus altos costos de producción. Mejorar el precio dentro del PN no resultaba posible por la existencia de una industria débil y a un mercado interno incapaz de absorber todos los excedentes a precios competitivos.

Asociada a esa crítica ese mismo grupo de patrocinadores mencionan *la tendencia de la administración a “nivelar hacia abajo” o tratar como iguales a productores que realizan esfuerzos diferentes*. El subsidio es el mismo para todos independientemente

del compromiso con las buenas prácticas agrícolas que adopten los productores. Los consultados consideran que si el mercado interno no reconoce las diferencias sería deseable que DIGEGRA lo considerara en forma diferente.

Otro aspecto de crítica a los PN refiere a la necesidad de completar contratos pre zafra. Ambos grupos, patrocinadores y agentes comerciales, señalan fuertes críticas, 11.5% señalan que los niveles de cumplimiento fueron muy irregulares y un 23% indica que los resultados fueron pobres.

En el caso del subsidio precio lo recibido por el productor es dependiente de la forma de vinculación con el agente comercial (AC). EL MGAP exigía que se acordaran volúmenes teóricos de comercialización antes del inicio de la zafra. El AC tenía el compromiso de adquirir como mínimo estos volúmenes, o efectuar todas las acciones necesarias para colocar efectivamente el producto en el mercado. Era potestad del productor entregar o no dicho volumen, el estímulo era el subsidio que el productor recibiría por la fruta entregada al AC.

En la práctica el contrato pre-zafra sólo sirvió para demostrar la cadena de relaciones productor-agente comercial-patrocinador. La administración no tenía capacidad objetiva para determinar si un mismo monte estaba vinculado a más de un PN, así como tampoco podían controlar si lo informado era de las variedades requeridas o si los volúmenes eran compatibles con el rendimiento real del monte en condiciones normales. Los patrocinadores de PN orientados a la industria y la comercialización interna mencionaron las dificultades prácticas para informar de la producción física comprometida por productor. En cambio, en los PN formulados por los exportadores esta exigencia no representó un problema porque esta información es crítica para cerrar contratos de exportación.

Los contratos pre zafra fueron la observación más fuerte en opinión de los productores. Para ellos, la forma de negociación de los contratos entre el productor-agente comercial determinó que el subsidio en lugar de un complemento adicional fuera una

rebaja encubierta a pesar de la intención de DIGEGRA de subsidiar la fase agraria. Los PN de DIGEGRA no mejoraron las relaciones comerciales en cuanto al poder de mercado y la transferencia de los costos de transacción. El cuadro (6) presenta el nivel de conformidad que manifiestan los productores con la adecuación de los precios al momento de ingresar al PN.

Cuadro (6): Frecuencias de respuestas relacionadas a la percepción de precios

Frecuencia relativa al total	Hay que realizar ajustes al precio en la cosecha	No hay que realizar ajustes	Total
Estimación adecuada	0,25	0,15	0,40
Precio pre zafra no adecuado	0,40	0,20	0,60
<b>Total</b>	<b>0,65</b>	<b>0,35</b>	<b>1,00</b>

Frecuencias relativas en base a 21 entrevistados

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a productores participantes de PN realizada en el año 2014.

De los productores consultados 12/ 21 asume que los precios pre-zafra que se presentan al momento de ingresar al PN no representan adecuadamente los precios potenciales de la zafra y además 13/21 entienden que se deberían hacer ajustes a los mismos al momento de la cosecha según la variabilidad de los mercados y de la producción, 7/13 indican que el ajuste debería iniciarse a instancias del MGAP y para 3/13 las acciones las deben iniciar los productores mediante sus gremiales, 2/13 el patrocinador 1/13 no sabe quién lo debería hacer.

Por lo antes expresado la dimensión de pertinencia de los PN se puede sintetizar en los siguientes aspectos, las convocatorias permitieron la participación de productores de diferente escala y rubros de FHC para abastecer diferentes destinos. Los productores se organizaron para recibir un estímulo que suponía logros colectivos y para lo cual se debían organizar en torno a planes de negocios. Las diversas concepciones de lo que es un PN, las múltiples necesidades del participante sumado a que fue el único instrumento para canalizar apoyos a múltiples objetivos, determinaron críticas al

documento y al procedimiento. La mayor cantidad de PN tenía por objeto acceder a los apoyos financieros estatales y no cumplían rigurosamente con el concepto de PN. La documentación exigida y probablemente los criterios de evaluación para diferentes colectivos no aseguraron la total exclusión del oportunismo, los recursos con que contaba DIGEGRA tampoco aseguraron la factibilidad de seguimiento de los PN a pesar de la exhaustiva información solicitada. Estos desvíos indeseados fueron favorecidos además por la débil gobernanza de la institucionalidad tanto privada como pública.

### 3.2 EFECTIVIDAD

La dimensión de efectividad fue evaluada con base en el conjunto de los PN aprobados y ejecutados. Por lo antes expresado los problemas sectoriales eran la posición financiera de las unidades productivas, las alternativas comerciales al mercado interno en fresco, y el débil acceso a los seguros climáticos. Para salvar estos problemas y estabilizar la fase agraria de la producción se planteó como objetivo estratégico integrar productores en cadenas de comercialización, empleando como medidas de apoyo el financiamiento de asistencia técnica, subsidios directos a la producción y el acceso a financiamiento de insumos a tasas preferenciales.

#### 3.2.1 La integración de los productores en cadenas

Un primer aspecto de efectividad es considerar el mecanismo de vinculación de los productores con los PN. Cuando se consultó a los productores a instancias de quien integraron los PN, un 50% de los productores consultados indica que lo hicieron a instancias de organizaciones de productores, 32% a instancias de los técnicos privados y un 18% por invitación de un agente comercial. El cuadro (7) muestra el detalle:

Cuadro (7) Frecuencia de respuestas de los productores sobre los vínculos de asociación con los PN

Como se vinculó con los PN	Nº de resp.	%
Técnicos de DIGEGRA: asesoramiento	0	0,00%
técnicos asesores privados	7	31,82%
Promotores vinculados a las Intendencias	0	0,00%
Sociedad de Formento o similar	11	50,00%
Promotor /patrocinante vinculado al comercio	4	18,18%
Invitado por productores de la zona	0	0,00%
Total de encuestados	22	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a productores participantes de PN realizada en el año 2014.

En todos los casos los productores fueron contactados o seleccionados por un patrocinador, no hay evidencias de que productores independientes de las organizaciones de la zona se nuclearan para organizar un PN. Los productores no lideraron nuevas modalidades de PN sino que tomaron los modelos de comercialización regulares de los agentes de negocios preexistentes en el mercado. Por otra parte las instituciones estatales tampoco fueron referentes “de campo” reconocido por los productores. Sí se reconoce un rol importante en las agrupaciones de productores como representante de la institucionalidad privada.

En los canales de exportación los agentes comerciales empresariales fueron los patrocinadores encargados de formular 17/57 PN, en ellos la selección de los productores en especial en manzana y pera destaca por la continuidad y estabilidad de vínculos en las sucesivas convocatorias y por operar con protocolos de certificación orientados a la calidad de proceso. Ellos operaron con una lógica orientada a la CVF descrita por (Brin y Bentancur, 2005) y reafirmada luego por (Dabezies, *et.al.*2008), a pesar de este aspecto en todos sus PN existe un porcentaje de productores que sólo se integraron una vez y que probablemente respondan a la cuota de integración de productores por su perfil social.

En cambio, las agrupaciones de productores tuvieron un rol significativo para nuclear empresas familiares de pequeño porte para abastecer la industria o mejorar los aspectos de comercialización interna. Los productores de carácter familiar, con pequeñas superficies de cada rubro de FHC prefirieron estos vínculos antes que las alternativas de patrocinadores de carácter empresarial. Este subconjunto de patrocinadores es el que muestra PN con mayor número de integrantes.

De lo expresado anteriormente la vinculación dependió de las acciones y decisiones de los patrocinadores. El actor denominado patrocinador por DIGEGRA es a quien le cabe el rol de agente agrupador definido por Neven, (2015). Su misión era formular un diseño estratégico que permitiera reunir la producción procedente tanto de los productores empresariales como de los pequeños productores dispersos en torno a una cadena de comercio o CVF. Este rol se sugiere en el Decreto reglamentarios No. 219/2002 y sus sucesivas modificaciones (Uruguay. Poder Ejecutivo, 2002, 2004, 2008 y 2012).

De los 25 patrocinadores que trabajaron en los PN en FHC aprobados, 10 fueron agrupaciones de productores (sociedades de fomento, cooperativas, asociaciones de fruticultores) que se enfocaron en negocios con la industria o mejoras de la comercialización en el mercado local, los otros 15 fueron de carácter empresarial, en su mayoría sociedades anónimas, con preferencia por negocios en el mercado internacional, y en la industria.

En cuanto a la especialización por rubro, salvo 6/25 que sólo han presentado PN en manzana (cinco empresariales y una agrupación de productores) y 2/25 que sólo operaron con durazno (todos de carácter empresarial) el resto operó en todos los rubros de FHC. La especialización por destino comercial en los 25 patrocinadores, indica que 11 sólo operaron en el comercio de exportación y 5 sólo con la industrialización, los restantes 9/25 no se especializaron en ninguna de las cadenas.

Los patrocinadores no especializados exploraron varios canales comerciales y varios rubros adaptando sus PN a los productos ofrecidos por los productores o adaptando su estrategia de organización comercial a las características específicas de las convocatorias.

Cada PN tenía un número variable de productores. Para observar la frecuencia de productores por patrocinador por PN se organizó la información en 10 clases desde un mínimo de 3 productores (en un PN industrial de membrillo) a un máximo de 142 (en un PN industrial en FHC) organizado en rangos con una amplitud de 13 productores, los resultados se observan en el cuadro (8).

Cuadro (8): Tabla de frecuencia de número de productores por PN por patrocinador (cada clase tiene una amplitud de 13 productores).

Número de Productores vinculados por patrocinador				Número de patrocinadores		
Clase	L.min	L.max	marca de clase	Fi.	Fr.	FA
1	3	16	10	9	0,36	0,36
2	17	30	24	9	0,36	0,72
3	31	44	38	3	0,12	0,84
4	45	58	52	1	0,04	0,88
5	59	72	66	1	0,04	0,92
6	73	86	80	0	0	0,92
7	87	100	94	0	0	0,92
8	101	114	108	0	0	0,92
9	115	128	122	1	0,04	0,96
10	129	142	136	1	0,04	1
Total de patrocinadores presentados				25		
Media ponderada por la frecuencia				31 productores por Patrocinador		

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Como se observa en el cuadro (8) el 72% de los patrocinadores se ubican en las dos primeras clases (3 a 16 productores y 17 a 30 productores) 36% trabajó con un promedio de 10 y 36% con un promedio de 24 productores. El promedio ponderado



de productores por patrocinador es de 31 y la mediana es de 22 productores. Sólo dos patrocinadores convocaron a más de 100 productores en ambos casos son organizaciones de productores en PN de industria y comercialización. Ambos patrocinadores son responsables de 10 PN y de todas las convocatorias en que participaron sólo se registra un PN de exportación con 60 participantes.

Asociado al número de productores se evaluó la conducta de los mismos con referencia a su participación en los sucesivos años independiente del vínculo con el patrocinador o el destino comercial de la producción. Los resultados se muestran en el cuadro (9),

Cuadro (9): Tabla de frecuencia de la participación interanual de los productores en los PN del período 2006-2012.

Numero productores	Número de productores que participaron en PN					Total
	5 años	4 años	3 años	2 años	1 año	
Fi	4	12	50	130	369	565
Fr	1%	2%	9%	23%	65%	100%
Número de registros						
Fi	57	128	343	584	663	1775
Fr	3%	7%	19%	33%	37%	100%
Registro/productor	14	11	7	4	2	3

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Cómo se observa en el cuadro (9) de los 565 productores, solo 4 participaron en los 5 años de convocatorias registrando 57 eventos de participación que representan un promedio de 14 registros en PN por año; en el otro extremo, 369 productores se inscribieron sólo en un año en 2 PN por año. Repetir la inscripción en los sucesivos años indicaría conformidad con la herramienta, el 35% de los productores repitieron su participación en más de una convocatoria y en más de un año. El período de evaluación corresponde a 5 años ya que se aprobaron PN sólo en los años 2006 y 2009 a 2012.

Este resultado muestra tres comportamientos dentro de los productores, el primer grupo, con el mayor porcentaje de individuos (65%) está representado por aquellos productores que tuvieron una sola experiencia con los PN en un rubro y en un destino comercial, de preferencia PN industria o de comercialización, participando a través de sociedades de fomento o agrupaciones de productores. El segundo grupo representado por el 34% de los productores, se vincularon a patrocinadores empresariales con enfoque exportador, mayormente con manzana y pera y también integraron PN industriales con los mismos patrocinadores. Por último un reducido número de productores (1%) visualizó en la herramienta PN una oportunidad de complemento de precio y apoyo financiero a su sistema de producción mostrando hiperactividad de vínculos tanto con patrocinadores como con agentes comerciales. La documentación existente no permite corroborarlo pero cabe la posibilidad de que estos productores fueran líderes de opinión en el sector y que su participación dentro del PN significara un atractivo para los productores más reticentes a involucrarse con estas herramientas o por el contrario sólo un comportamiento oportunista (Brin y Bentancur, 2005).

En las hipótesis de la presente investigación se planteaba la importancia del rol del patrocinador para generar redes sólidas, en las que se desarrolla la confianza a lo largo de la cadena. Se puede suponer que los enlaces entre productor y patrocinador serían estables y frecuentes si la cadena de valor estuviera bien conformada, por ello uno de los aspectos evaluados es la continuidad y diversificación de relaciones entre productor y patrocinador. El número de eventos de participación en PN para un productor de FHC tiene un mínimo de 1 y un máximo de 19, los 565 productores se distribuyeron según los rangos de participación cada uno de ellos con una amplitud de 4 participaciones en el período analizado. Los resultados se presentan en el cuadro (10),

Cuadro (10): Tabla de frecuencias que agrupa los productores según el número de veces en que se vinculó a PN

Número de veces que participo			Repeticiones de los productores		
Lmin	Lmax	marca de clase	Fi	Fr	FA
[1	5)	3	485	0,858	85,8%
[6	9)	6,6	64	0,113	97,2%
[10	12)	10,2	8	0,014	98,6%
[13	16)	13,8	7	0,012	99,8%
[17	19)	17,4	1	0,002	100,0%
Total de productbres			565		

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Como se puede observar en el cuadro (9), el 86% de los productores (485/565) tuvieron en promedio 3 participaciones en los 5 años con un mínimo de 1 y un máximo de 5 eventos, 16 productores (3%) se inscribieron más de 10 veces en PN con un rango entre 10 y 19 veces. El promedio de participación es de 4 veces, con un coeficiente de variación del 86%. La mediana es de 2 participaciones por productor y la moda es de 1 participación.

Entre los 485 productores del primer rango (entre 1 y 5 participaciones), 200 participaron sólo una vez con un rubro y para un destino comercial. La proporción de productores que participan sólo una vez es variable ente patrocinadores, pero 24/25 patrocinadores tiene productores asociados que sólo se inscribieron una vez, por lo que la no repetición del vínculo no debería asociarse a alguna conducta particular del patrocinador sino más bien a una actitud del productor. Estos resultados no permiten asignar toda la responsabilidad de la estabilidad de la cadena al patrocinador y su forma de actuar dentro de la misma ya que un tercio de los participantes en PN fue ocasional. Por contraposición, el comportamiento del productor es diferente si se encontraba integrado a una cadena de exportación, sus 5 patrocinadores nuclearon 106 productores, el 90,5% de los productores ha permanecido siempre con el mismo patrocinador y el 9,5% restante ha operado con un máximo de 2. Este subconjunto de

agentes parece tener un vínculo de mayor estabilidad y de consolidación comercial ya que patrocinadores y productores se eligen mutuamente, es de esperar que si se retiran los apoyos de los PN este grupo siga unido. Existe una fidelización de vínculos compatible con el concepto de CVF, porque en ellos es posible esperar una comunicación fluida y un compromiso entre eslabones.

Entre los motivos que tenía un patrocinador para formular un PN, el más mencionado fue complementar el precio para viabilizar un negocio de bajo margen (88%) seguido por consolidar la cadena de proveeduría (67%). Estos resultados se diferencian de los obtenidos por Álvarez *et. al.* (2014), para el conjunto de PN presentados ante DIGEGRA en igual período, donde la principal razón para vincularse a un PN fue la consolidación de la cadena y en el segundo lugar la financiación de insumos y asistencia técnica. Los agentes comerciales no exportadores se vincularon a pedido de los productores en un 43% de los consultados y un 38% buscando mejorar el abastecimiento en calidad y cantidad.

El complemento de precio fue efectivo para atraer patrocinadores en iniciativas de exportación o negocios industriales de bajo margen, la participación de los productores en esos negocios fue ocasional y parece seguir el modelo de comercio habitual. Los patrocinadores trabajaron sobre los modelos preexistentes seleccionando los productores conocidos por su potencial de producción. El esfuerzo mayor de integración de productores en cadenas de comercio parece estar radicado en las agrupaciones de productores viabilizando negocios de industria y en algunos casos de exportaciones a Brasil como alternativa al abastecimiento del mercado interno en fresco. La política de PN no fue suficiente para generar canales alternativos de comercialización ni para gestar nuevas formas de organización comercial que pudieran empoderar a sectores con dificultades habituales en la comercialización.

### 3.2.2 Los aportes financieros de los PN para los productores

Un segundo aspecto a considerar en la efectividad es evaluar el monto y forma de acceso a los apoyos financieros establecidos en la política para los productores. Ya se comentó la percepción de los productores sobre el contrato pre zafra, resta observar la distribución de los fondos entre los diferentes PN. El monto real recibido por cada uno de ellos dependía de la calidad de ejecución del PN y era responsabilidad del patrocinador.

La información de los montos aprobados, considerando subsidio, financiamiento de insumos y asistencia técnica, por PN se organizó en rangos desde un valor mínimo de \$U 10.000 a un valor máximo de \$U 373.000 expresados como pesos uruguayos corrientes. A cada rango con una amplitud homogénea de \$U 72600, se le asigna el número de PN y eventos de participación por productor incluidos en ellos. Los datos se presentan en el cuadro (11).

Cuadro (11): Número de productores y PN beneficiarios según rango de capital aprobado por productor participante en el período 2006-2012. (Los valores se expresan en \$U corrientes)

	Monto aprobado por productor participante			Beneficiarios		PN aprobados		Proporción del monto total aprobado
	Min	Max	Marca de dase	Número	%	Número	%	
Clase 1	10.000	82.600	46.300	1.220	64	27	47	36
Clase 2	83.001	155.200	119.101	561	29	22	38	42
Clase 3	155.201	227.800	191.501	54	3	3	5	7
Clase 4	227.801	300.400	264.101	0	0	0	0	0
Clase 5	300.401	373.000	336.701	73	4	6	10	16
				1.908	100	58	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Como se observa en el cuadro (11) por cada participación en un PN el valor de apoyo estatal más frecuente se ubica en la clase 1 entre \$U10.000 y \$U 82.600, con un valor

promedio de \$U 46.000, esta clase representa el 36% del capital total aprobado, corresponde a 1220/1908 eventos, en 27/57 PN, en número de eventos es un 64% del total. En el otro extremo, la clase 5 con montos entre \$U300.401 a \$U373.000, representa el 16% del monto total, con 73/1908 eventos, en 6 PN (10%) donde cada productor por evento recibió un monto medio de \$U 336 mil.

La mediana del apoyo financiero por evento de participación es de 65 mil pesos uruguayos. Se debe considerar además que de los 57 PN aprobados, sólo 2 recibieron el 100% del total y sólo 7 recibieron exclusivamente partidas no reintegrables.

En los 57 PN aprobados operaron 60 AC diferentes, 19/60 tuvieron el rol simultáneo de patrocinador y AC, 41/60 sólo operaron como agente comercial, dentro del segundo grupo se encontraban industrias de bebidas fermentadas, jugos o dulces, 32 participaron una sola vez en 2012 y sólo 9 repitieron su participación desde años anteriores. Aun cuando el patrocinador fuera AC de exportación, cuando este presentaba un PN industrial era habitual que indicara más de un AC por PN, su estrategia era colocar en industria el descarte pos clasificación de la exportación. Un productor percibía el subsidio por exportación y por industria sólo si integraba ambos PN, esta posibilidad era potestad del patrocinador.

La elección de los productores era decisión del patrocinador y en este caso los productores no tienen control sobre el componente subsidio dentro del pago total post-clasificación; el precio pactado en el contrato por kilo a granel a entregar era un precio ficto estimados con base en los promedio de precios ponderados por los volúmenes finales de exportación, consumo interno e industria. Esta directiva puede asociarse al concepto de que el poder dentro de la cadena está en el AC (Failade, *et al.* 2011). Esta etapa de clasificación y fijación del precio final recibido es crítica para la percepción de conformidad con el agente comercial y para el desarrollo de la CVF.

Fue mencionada anteriormente la posibilidad de barreras a la entrada de nuevos operadores comerciales. En el caso particular de la exportación, existen elevados

costos de transacción como aquellos asociados a las instalaciones para clasificar y empacar la fruta, las gestiones para cerrar contratos pre-zafra en el exterior, los costos de certificar calidad de proceso de producción, calidad sanitaria, y por último los costos financieros generados entre el momento del cierre de los contratos pre zafra y la entrega de la fruta a los compradores. Estos costos no son fáciles de levantar con la simple acumulación de producto, se requiere un sistema de gestión diferencial. En el caso de los PN de exportación era requisito tener todas las condiciones necesarias para ser poseedor del Documento Único Aduanero (DUA) pues los subsidios se pagaban contra su presentación.

Los patrocinadores que además de PN de exportación hacen PN para industria cuando presentaron los segundos, se vinculan con varios AC, sin embargo la mayoría de los AC industriales se vinculó una sola vez con algún PN. Las relaciones entre patrocinadores y agentes comerciales no son unívocas entre sí ni entre años. Las Sociedades de Fomento orientaron su estrategia al mercado interno y por ultimo algunas cooperativas de productores frutícolas han logrado insertarse puntualmente en el mercado de exportación latinoamericano.

Esta diferencia entre el precio comprometido al momento de ingresar al PN y el precio de la zafra podría ser el principal motivo de no cumplimiento del contrato, aspecto declarado por los agentes comerciales como un problema para continuar con los PN.

Se consultó a los productores sobre las razones que desde el punto de vista del productor explican el no cumplimiento del contrato. Como la consulta exigió señalar y ordenar las razones según el grado de importancia se elaboró un índice compuesto para presentar los resultados. El índice se compuso por la frecuencia y el orden de importancia (mayor peso al motivo mencionado en primer lugar) cuando mayor el valor del índice mayor cantidad de entrevistados le asignaron mayor importancia. Los resultados sobre el cual se centrará la discusión se presentan en el cuadro (12).

Cuadro (12): Importancia de los factores que explican el no cumplimiento del contrato de entrega al patrocinador

Importancia (1:las mas importante ,6:la menos importante)	1	2	3	4	5	6	sin	Peso
							puntuación	Ponderado (*)
Los rendimientos afectados por el clima	0,7	0,1	0,05	0	0	0	0,15	8,3
Precios fuera del PN mas atractivos	0,2	0,15	0,45	0,05	0,05	0	0,1	7,6
Variabilidad en calidad de la cosecha	0,15	0,55	0,1	0,05	0	0	0,15	7,6
Pagos con produccion de adelantos de efectivo	0,05	0,1	0,15	0,3	0	0,1	0,3	5,2
Deudas con proveedores que se pagan con producto	0	0	0	0,2	0,25	0,05	0,5	3,15
Deudas por trabajo que se pagan con producto	0	0	0	0,05	0,15	0,3	0,5	2,75

(\*) suma producto de la frecuencia por el ponderador de importancia. Se asignó un peso igual a 10 a la importancia 1; 9 a la importancia 2 y sucesivamente hasta asignar un peso de 5 al sexto lugar de importancia

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a productores participantes de PN realizada en el año 2014.

La principal razón percibida por los productores para no cumplir el contrato es la variabilidad climática y productiva, ella determina variaciones en el rendimiento total y en el rendimiento por calidad. Cuando se dan estas condiciones desfavorables afectan por igual a todos los productores con igual nivel de inversión, por lo que no sería un factor diferencial.

La segunda razón percibida fue la importancia de los precios fuera del PN, y como fue analizado antes los productores consideran que es un problema frecuente. La necesidad de un contrato pre-zafra fue una muy buena iniciativa para consolidar una cadena de proveeduría pero la inexistencia de cláusulas de arbitraje frente a alteraciones en la cantidad, calidad o precios de la zafra junto con el casi nulo poder vinculante del mismo hizo de este trámite un esfuerzo costoso sin resultados evidentes. Cuando el clima afecta volumen y calidad de la producción y se opera en un mercado interno con protección a la libre importación, es razonable deducir que los precios internos eran superiores a los previstos en los contratos.

El no cumplimiento del contrato no tenía ningún tipo de penalización. Por otra parte no se establecían en los documentos medida de control objetiva como para verificar el



cumplimiento de las partes (en particular cuando las entregas se hacían a granel sin preclasificación y la diferencia de precio se asignaba sólo a una fracción del volumen clasificado). La cadena de exportación fue la que se vio más afectada ya que los volúmenes potenciales que se podían exportar se negociaban pre-zafra y este dato es sumamente relevante para definir el tamaño del mercado al cual se podía acceder en la zafra. La buena fe de las partes era la única garantía de cumplimiento.

La hipótesis establecida inicialmente de que con el apoyo financiero establecido en la política de PN era posible desarrollar nuevos canales de comercialización no se verifica. Los canales usados son los tradicionales, los patrocinadores se vincularon con los productores regulares de su confianza y no se desarrollaron nuevos AC. Los nuevos vínculos en canales tradicionales fueron difíciles de sostener a lo largo de sucesivas convocatorias tanto en lo que hace a los productores como a los agentes comerciales.

### 3.2.3 La efectividad de los PN en opinión de los actores

Todos los participantes fueron consultados sobre los beneficios percibidos al participar en los PN como una medida de evaluación de la efectividad de la política. Se analizan los resultados según la segunda hipótesis planteada en el trabajo, sobre la dependencia de la CVF a los mecanismos de gobernanza internos y al liderazgo de los patrocinadores para gestionar redes en torno a un objetivo común.

Se entiende que la gobernanza del sistema fue débil y la gestión de las redes en torno a un objetivo común también, a la luz de los beneficios señalados por los consultados. Los patrocinadores mencionan como los tres logros más importantes:

- a) el aumento del volumen recibido,
- b) una mayor coordinación de la cadena de proveeduría y
- c) una mejora en el relacionamiento con los productores.

La mejora en la calidad del producto sólo se menciona en los patrocinadores relacionados con las organizaciones de productores. Por otra parte, sólo uno de los

consultados -P09- consideró que no hubo beneficios para la organización patrocinadora.

Los agentes comerciales no presentan una clara priorización de los beneficios, las más mencionadas son las mejoras en las relaciones con productores y técnicos (36%) y mejoras en la calidad del producto (21%). El resto de las opciones fue marcado por todos en forma similar sin que se pueda determinar un orden de prelación. A pesar de encontrarse la posibilidad de explicar con mayor detalle el impacto de las mejoras derivadas de participar en los PN, los entrevistados encontraron que la variedad de opciones presentadas fue suficiente para describir los beneficios percibidos.

Los productores en forma general mencionan los beneficios en el siguiente orden;

- a) mejora en la seguridad de la producción (15/21),
- b) mejoras en la comercialización (13/21)
- c) mejor precio del producto (11/21) y asesoramiento técnico frecuente y oportuno (11/21).

La mejora en la seguridad en particular se refiere a la posibilidad de contratar seguros frente a eventos climáticos desfavorables, ya que al participar en los PN debían y se facilitaba tal gestión por parte de DIGEGRA. La seguridad en los productores más pequeños también se asocia al alivio de las cargas financieras con la banca y el banco de previsión social.

En grandes líneas los tres actores son coincidentes en que uno de los resultados de la política de PN es la mejora del vínculo dentro de la cadena de proveeduría. De algún modo todos señalan aspectos de mejoras a la comercialización ya sea por la calidad, por la cantidad o la mejora en el precio, pero todos con diferente matiz de importancia. Ninguno de los consultados se refiere a cambios en la forma de relacionamiento en torno a un objetivo común.

Aquellos productores que participaron en cadenas de exportación, que requerían un proceso de producción adecuado a los requisitos de los clientes, presentan un matiz en cuanto a los beneficios percibidos. Se presenta las diferencias entre ambos grupos, aunque el tamaño de la muestra no permitiría hacer inferencia a toda la población de productores.

La inocuidad del producto consumido y la reducción del impacto ambiental del proceso de producción son los primeros requisitos exigidos por los consumidores por fuera de las características organolépticas de la fruta. Este puede ser un objetivo que agrupe en común a productores, AC y patrocinadores para lograr el desarrollo de la CVF. Los requisitos de calidad de los consumidores son verificados mediante certificación externa del cumplimiento de los requisitos de producción y para ellos se requiere coordinación y confianza entre los actores ya que un error particular afecta todo el negocio. Dentro de los productores consultados 8/21 poseen procesos de producción con certificación y además tienen experiencia más cercana con el funcionamiento de una CVF.

Se planteó como interrogante si estos productores perciben los beneficios de participar en un PN de igual forma que aquellos que no certifican. En el cuadro (13) se observan las frecuencias relativas para las categorías consultadas en ambos grupos.

Cuadro (13): Tabla de frecuencias a partir de las respuestas derivadas de los beneficios de participar de PN

	Total PN	Nº productores frutícolas que reconoce el cambio	Frecuencias de respuestas que si reconoce el cambio sobre el Total (20)	Certifican (8)	No certifican (12)	p (diferencia =0) para las proporciones entre certificad y no certificada
Disponibilidad de dinero	0,48	8	0,40	0,38	0,42	1
Maquinas y herramientas de produccion nuevas	0,20	5	0,25	0,25	0,25	1
Incorporación de otra infraestructura	0,25	5	0,25	0,25	0,25	1
Asesoramiento técnico frecuente y oportuno	0,64	11	0,55	0,75	0,42	0,196
Mejoras en la comercialización	0,46	13	0,65	0,88	0,50	0,373
Mejora en el precio final del producto	0,37	11	0,55	0,38	0,67	0,362
Mejora en la seguridad de la producción	0,64	15	0,75	0,75	0,75	0,642
Mejora en la calidad de vida	0,40	10	0,50	0,25	0,67	0,09

Los resultados entre el grupo que certifica y el que no, presenta diferencia significativa para un  $\alpha=0.1$ . Las respuestas mejora de calidad de vida, asesoramiento técnico frecuente y oportuno, mejora en precio final del producto y mejoras en la comercialización son las que explican la misma.

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a productores participantes de PN realizada en el año 2014.

Los resultados del cuadro (13) permiten observar que el beneficio más mencionado y compartido por ambos grupos es la mejora en la comercialización, se diferencian en que el grupo certificado señala como beneficio relevante el asesoramiento técnico frecuente y oportuno y las mejoras en la seguridad de la producción, en cambio el otro grupo, que no opera con esa lógica, ubica en el segundo y tercer lugar de importancia la mejora en el precio final del producto y la mejora en la calidad de vida.

La seguridad de la producción se explicaría por el incentivo al uso de los seguros de la producción y por facilitar el acceso al financiamiento, del riego, de los insumos para la producción y del asesoramiento técnico. Las unidades de producción con problemas de escala y/o rezago tecnológico, así como las de alta dependencia de la producción para mantener el ingreso familiar, encontraron en el PN el único mecanismo para

acceder a este financiamiento. En este sentido los PN contribuyeron eficazmente para solventar períodos de crisis y permitir la permanencia de la unidad dentro del mercado.

Para el caso de los que no certifican su producto, el subsidio precio representaría una mejora en la comercialización pero sólo de la fracción de menor valor relativo (industria) sobre la cual el productor tiene menor control al momento de la venta.

Otra respuesta relevante es la mejora en la calidad de vida, explicada probablemente por la disminución del endeudamiento de la empresa y el aporte de capital de giro en momentos críticos derivados de condiciones climáticas adversas.

La mejora de la comercialización - beneficio de mayor peso para el grupo de productores que certifican la producción- se puede explicar por los subsidios a la exportación y a la industria que permiten cubrir los costos de producción unitarios. Pero también mejoran la posibilidad de colocar todo el volumen físico de una campaña, y disminuye el esfuerzo de ventas de la zafra, permitiendo así planificar el destino final de cada clase de calidad.

La efectividad de los PN para el desarrollo de la CVF puede analizarse desde una visión económica, social y ambiental a la luz de lo propuesto por Neven (2015). En lo económico la efectividad debería evidenciar una mayor rentabilidad tanto del punto de vista privado como del fiscal. Por parte del estado hubo una renuncia fiscal al orientar los ingresos por el IVA aplicado a la venta de frutas y verduras hacia subsidios y apoyos reintegrables. El sector beneficiario a través de dicha renuncia debía ser más rentable y esta rentabilidad se podría inferir por mejoras en la calidad y cantidad del producto comercializado, menores costos de producción, mejoras en los ingresos por el fortalecimiento de los canales de comercialización o por la generación de nuevos canales. La efectividad en este aspecto fue limitada pues los canales de comercio fueron los tradicionales, y los ingresos de los productores mejoraron según su vinculación con el patrocinador y los acuerdos que establecía en su contrato. Calidad

y cantidad de producto recibido por los AC tuvo un efecto también variable según el tipo de contrato establecido.

Los apoyos ofrecidos por el MGAP no fueron suficientes para lograr cambios sustanciales en las cadenas de comercialización ni para reorientar el comercio del mercado interno en fresco hacia la industria o la exportación. En este aspecto, la política vigente de protección de del mercado interno fue determinante para que los efectos de los PN en lo económico no fueran de mayor magnitud. Los patrocinadores que operaron en los PN tampoco mostraron un liderazgo definido para cambiar las relaciones de comercio y construir relaciones comerciales más equitativas propias de una CVF.

Una segunda visión sobre la efectividad es el componente social. Los PN tenían como objetivo estratégico la formalización de nuevos vínculos, en particular vínculos comerciales de largo plazo o la oportunidad de relacionarse con nuevos actores. La efectividad en este caso es sólo parcial y se manifestó en aquel subconjunto de productores orientados a la exportación y habituados a este mercado. Los productores no exportadores tuvieron dificultades para lograr la calidad requerida asociada a variedades, y los que contaban con variedades de exportación se vincularon sólo en forma ocasional según los precios en el contrato pre zafra y en el mercado interno. El hecho de que se asociaran ocasionalmente no constituye una integración.

En el caso de la exportación en particular los productores deben cumplir específicamente con los requisitos de los compradores en proceso y producto y la simple producción del rubro no alcanza para asociarse a una CVF como lo indica (Failade, *et al.* 2011). Pero desde el punto de vista social, los PN fueron efectivos para mejorar las condiciones de solvencia de las empresas, para mejorar el acceso a los seguros climáticos y en general para asegurar la estabilidad de la matriz productiva. En el caso de los AC reconocen una mejora de vínculos y oportunidades de diálogo con el sector primario.

Una tercera visión de la efectividad cambios en el impacto ambiental del sector productivo. En este aspecto en 2012 se habilitaron cambios en la producción con las convocatorias a PN con el fin de adherir a la estrategia de control integrado de plagas y a la minimización en el uso de plaguicidas. Se logró una importante adhesión de todos los actores. El resultado inmediato de este apoyo beneficiaba directamente a los exportadores pero fue acatado en forma generalizada por los productores aun cuando su producción fuera para el mercado interno.

### 3.3 SOSTENIBILIDAD

La tercera dimensión sobre la que se evaluó la Política de PN fue la sostenibilidad, entendiendo por ella la continuidad en el tiempo de los cambios para el sector buscados por la política. Los cambios centrales previstos por la política eran la inclusión de productores en cadenas comerciales que exploren mercados alternos al mercado interno en fresco, el relacionamiento comercial mediante contratos de pre zafra y el uso generalizado de seguros contra adversidades climáticas. Estos cambios impactarían en una mejor posición financiera de las unidades productivas agrarias y en la construcción de una CVF.

Una CVF consolidada no dependería de subsidios del MGAP, estaría integrada por unidades de producción con ingresos suficientes para el pago de los salarios, y aportes fiscales generando buena rentabilidad para los productores. Serían aquellas que además generarían externalidades positivas para los consumidores y el ambiente. Este conjunto de atributos se asocia al concepto de CV sostenible (Neven, 2015).

Luego de los años de ejecución de la política de PN, a pesar de haber mejorado la situación económico-financiera, un número importante de unidades siguen operando en el límite técnico razonable y ellos según Neven (2015) no son agentes neutros para el desarrollo de una CVF. Los más rezagados operan disminuyendo el valor global creado por los actores con capacidad de competencia. Aquellos productores con rezago tecnológico, asociados o no a restricciones de tamaño, con dificultades de acceso a la

financiación, los servicios y la infraestructura contribuyen para que el volumen producido sea escaso e irregular con frecuente compromiso de la calidad organoléptica de la fruta. La intención de acercar los más rezagados a las cadenas competitivas, sin un cambio en las reglas del relacionamiento con los intermediarios, seguramente no tenga efecto de largo plazo. Su sobrevivencia productiva depende de los costos de transacción que asuman ya que tienen escaso poder de mercado.

La convivencia de la política de protección a la fruticultura, que impone límites a la importación de fruta, con la política de PN, que subsidiaba al productor de la fruta y otorgaba financiamiento de bajo interés, pretendía ser un doble resguardo financiero en beneficio de las unidades rezagadas y afectadas por las crisis de los años previos. Ambas medidas de política afectaron el excedente del consumidor, pues para igual calidad de fruta pagó un precio más elevado que en el mercado internacional (Silva *et al.*, 2013) y también, dependiendo del lugar donde adquirió el producto asumió un recargo impositivo. Pero, como lo señalaron los propios actores, los beneficios buscados no siempre llegaron a su destinatario porque las condiciones de comercialización permitieron que buena parte de los ingresos adicionales quedaran en el agente comercial. La escasa capacidad de los productores por generar condiciones contractuales equitativas y la falta de líderes orientados hacia negociaciones del tipo ganar-ganar para desarrollar CVF explican este resultado.

Los PN fueron una oportunidad para establecer una nueva dinámica de vinculación entre productor y AC a través de contratos escritos fijando volúmenes y precios a futuro. Para ambos actores este contrato sería una estrategia para reducir riesgos comerciales. Un contrato debidamente establecido y donde ambos actores mantuvieran la intención de respetar el mismo en todos en sus términos puede ser una salvaguarda para evitar que los productores asuman todos los costos de transacción. En lo observado, el reducido poder de mercado de los productores determinó que fueran elegidos como proveedores de fruta a granel en un negocio final del cual no participaban como socios. Los productores fueron invitados por sus cualidades como proveedores pero, además un subconjunto fue invitado por la sugerencia de la



administración de incluir productores por su perfil social. El patrocinador del PN tenía el poder de fijar las condiciones comerciales y las características de los contratos. Al ser casi unilaterales los productores no consideraron los contratos como obligatorios. Por ello no parece factible que los productores continúen pactando contratos de pre zafra para respaldar sus negocios. La falta de experiencia en relaciones sinérgicas torna poco probable una adhesión de los productores y AC a los contratos por escrito para el relacionamiento futuro fuera de la intervención del MGAP.

El liderazgo de los promotores para gestionar las redes fue variable según la experiencia comercial anterior, pero en casi todos los casos hubo fallos en el cumplimiento de los términos contractuales, la razón más probable es que no se perciben beneficios colectivos por cumplir con el objetivo del PN. Los contratos exigidos en los PN no tuvieron la fortaleza suficiente para cambiar las relaciones de comercialización hacia relaciones sinérgicas tipo “ganar –ganar” propias de una CVF. Los contratos existieron pero no fueron un medio eficaz de comunicación y de reducción de los costos de transacción de cada uno de los actores intervinientes en el PN, por ello parece poco probable que luego de estas convocatorias el vínculo entre los actores sea el de los contratos escritos con un análisis de los costos de transacción que asumen cada una de las partes

En otro aspecto, la política de sostener a los productores inicialmente orientados sólo al mercado interno no tuvo el impacto suficiente para estimular un cambio de largo plazo en la matriz productiva. Las mejoras en la calidad de proceso y de producto son requisitos necesarios para la inserción internacional. En un mercado cerrado, que protege al productor, es difícil desarrollar estímulos para el cambio técnico orientado a la inocuidad y mejor desempeño ambiental. Esta dificultad se asocia a la informalidad de muchas unidades familiares, que torna casi imposible la fiscalización del cumplimiento de los requisitos medioambientales, generando como consecuencia una menor exigencia en las prácticas culturales. En cambio en un mercado abierto, donde hay oferta de múltiples proveedores, el consumidor puede obtener una unidad de fruta con la calidad que prefiere y a precios que le supongan el más alto excedente.

La compra no será necesariamente realizada en un proveedor local, sino al que más requisitos cumpla sin importar la distancia a la que se encuentre. En cambio, en un mercado cerrado con barreras a la importación, el consumidor tiene escaso poder y es el proveedor es el que indica las calidades y precios de venta. Los estímulos para que el proveedor atienda otros requisitos de la demanda son mínimos y se pierde capacidad de mejora.

Por lo expuesto, la sostenibilidad de los cambios planificados en la política, al retirar los apoyos financieros se ve comprometida porque no hubo un aprendizaje efectivo de los productores para negociar contratos equitativos, no hubo estímulos para sostener una masa crítica exportadora de alta calidad y los altos precios del mercado interno con sus casi nulos requisitos no son un estímulo para el cambio productivo determinando un circuito de ineficiencia dependiente del mercado.

### 3.4 RECOMENDACIONES DE POLITICA

El análisis de las dimensiones de pertinencia, efectividad y sostenibilidad, de la herramienta PN de DIGEGRA en FHC ejecutada entre 2005-2012, permite sugerir seis ideas como recomendaciones de política:

1. Diferenciar políticas según objetivos sociales y económicos perseguidos.
2. Formalización en la fase primaria, para la identificación unívoca de las unidades de producción.
3. Uso de sistemas de información geográfica para identificar los cultivos integrados a los PN para evitar oportunismo.
4. Desarrollar mecanismos de seguimiento en el uso de las Buenas Practicas para los beneficiarios de fomentos
5. Fortalecimiento en el diseño y aplicación de contratos comerciales para la fase primaria.
6. Mayor apertura del mercado interno a la oferta del exterior.

Un primer aspecto a considerar en las recomendaciones es definir claramente los fines que persigue la Administración con cada convocatoria. En el contexto de su aplicación, los PN fueron la única herramienta disponible por la administración para atender todos los problemas de la fase agraria, pero el documento no fue adaptado a cada condición. A pesar de que el cuerpo técnico de DIGEGRA tenía absoluta claridad de los mismos, adaptando a los fines perseguidos la evaluación y los criterios de ponderación de cada ítem en los PN, las cláusulas de los instructivos con los requisitos que se entregan a los proponentes privados no mostraban diferencias. Esta realidad, muchas veces salvada con consultas y retroalimentaciones de los evaluadores, enlenteció el proceso de evaluación y elevó el nivel de críticas hacia el MGAP. Se sugiere que el instructivo remarque los cambios de énfasis en el documento base, según los fines puntuales perseguidos, incluyendo la ponderación que se le dará a cada uno de estos énfasis. Esta sugerencia se realiza considerando como criterio básico que la Ley aprobada sigue teniendo el espíritu de apoyar iniciativas que puedan explicitar el beneficio de los negocios propuestos.

Una segunda recomendación refiere a la multiplicidad de formas de identificación de los productores aceptadas en los PN asociadas al volumen comprometido en el PN. Los instructivos solicitaban que los beneficiarios de la fase primaria fueran personas identificadas con el número de cédula de identidad junto con un nombre completo. En la documentación revisada, se observó solicitudes aprobadas con sólo CI, sólo nombre de pila, sólo apellido, CI con nombres completos con primer y segundo nombre y apellido y la misma CI por ejemplo sin el dígito identificador constituida por el segundo nombre y segundo apellido. Las variantes en general estaban asociadas a una misma localización física del establecimiento con igual o diferente número de productor familiar pero asociadas en el contrato en unos casos toneladas de fruta, en otras hectáreas sin poder discernir si o no el mismo cultivo, variedad o superficie comprometida. En la normativa tampoco se aclara si un productor está habilitado a presentar el mismo cultivo con múltiples patrocinadores, pero en todo caso la precisión debería tenerla el AC con el cual se encuentra fijando contrato para que éste pueda establecer la dimensión exacta de su negocio. Por las consultas realizadas uno de los

motivos de crítica a los PN para AC y patrocinadores era el escaso cumplimiento de los contratos y asociada a él la tasa de ejecución de los montos aprobados que no llegó al 70% en promedio. Solicitarle a todas las unidades productivas el registro mediante el Registro Único Tributario (RUT) evitaría innecesarias duplicaciones en los registros y habilitaría espacios de competencia a estos productores que hoy no lo tienen. La formalización documental permitiría el seguimiento eficaz de las transacciones y las exoneraciones tributarias que fuese necesario realizar sólo requerirían la fijación de tasas diferenciales.

El tercer aspecto sugerido es el control del oportunismo. Este se puede configurar en aquellos patrocinadores que involucran productores sólo con el fin de representar las exigencias de integración, como en el otro extremo de la cadena, de los productores para negociar las entregas a los proveedores según la escasez relativa. Por esta razón desde el punto de vista de la ejecución se recomienda que la evaluación *ex ante* y *ex post* de los PN aumente su grado de exigencia, en particular en el cumplimiento de contratos entre actores y compromisos con la administración. La base documental archivada en DIGEGRA permitiría con el apoyo de herramientas de información geográfica desarrollar un mapa de beneficiarios con detalles de área de cultivo, variedades, evolución del volumen y de la calidad a lo largo del período de producción, vigencia del seguro, etc. Este sistema de información geográfico podría asociarse a un número de matrícula unívoco por chacra beneficiada lo que sin duda agiliza el control durante el proceso de producción. También permite desarrollar actividades técnicas focalizadas en productores con similar condición productiva o brindar la oportunidad de intervenir con medidas puntuales de apoyo en caso de observarse dificultades localizadas.

La cuarta recomendación asociada a la anterior es realizar el seguimiento de las Buenas Prácticas de cultivo para la fruticultura en todos los productores vinculados a PN, sobre todo en aquellos cuya expresión de interés es el mercado de exportación.

El quinto punto sugerido es un fortalecimiento a los productores en la capacidad de formular contratos escritos. Generar instancias de capacitación para conocer tipos de contratos, cláusula de salvaguarda, puntos de negociación y seguimiento de los procesos pre y pos cosecha, ayudaría a evitar se les trasladen todos los costos de transferencia que afectan su rentabilidad. Capacitarlos en sus derechos y deberes mejoraría la relación con los AC o les permitiría desarrollarse con mayor liderazgo en la fase comercial. En el vínculo productor- agente comercial no se observaron nuevos actores dentro del sistema. La política buscaba una mayor vinculación de los productores en el mercado de exportación. La oferta de productos frescos en contra estación que puede realizar Uruguay es marginal por ello los exportadores, para ser tenidos en cuenta como proveedores regulares, necesitan de una base productiva comprometida que asegure a sus compradores buenas experiencias en calidad, precio y volumen pactado. La exportación exige calidad de producto y proceso, no todos los productores de FHC tienen potencial de inserción en el mismo; para aquellos que participan aumenta el tamaño de su mercado, la presencia continua en el mercado destino permite negociar mejores condiciones en cada zafra, aunque tiene el riesgo de tener que proveer a precios no competitivos en alguna temporada. Las convocatorias a PN de exportación deberían reconocer esta problemática favoreciendo especialmente el esfuerzo de las cadenas de exportación para mantener la condición de proveedor continuo y deberían apoyar estratégicamente para superar las barreras a la entrada que tiene la exportación a los nuevos agentes comerciales.

Los productores se verían beneficiados en la negociación si desarrollaran una marca que los identifique y permita medir objetivamente las preferencias de los consumidores hacia sus productos y procesos. Aun cuando no tengan una marca propia y vendan sólo para el mercado interno la formalización de la gestión, la trazabilidad de los procesos internos, el control de costos, el seguimiento del rendimiento por calidad de cada zafra, permitiría a los productores mejorar los términos de la negociación comercial con los agentes comerciales.

El apoyo estratégico de DIGEGRA debería también reconocer la necesidad de una gradualidad en la adaptación de los procesos de producción desde lo tradicional hasta su consolidación como oferente del mercado internacional. El esquema de PN para la mejora de la comercialización e industria pueden ser un paso intermedio de adecuación al cumplimiento de estándares y contratos para integrar posteriormente las CVF de exportación. Para esta evolución debe pensarse en terminar la protección del mercado interno pues ella es una barrera para el cambio. Productores y agentes comerciales eficientes pueden preferir que se mantengan estas medidas pues les asegura sobreganancias y poder de mercado, pero debería medirse objetivamente quien es el receptor de los beneficios de la protección pues los precios más altos no son un beneficio para el consumidor y la crisis evidenció la poca salud del sistema productivo.

#### **4. CONCLUSIONES**

Considerando el contexto de aplicación de la política de PN de DIGEGRA durante los años 2005-2012 y el desarrollo de la fruticultura al inicio de su ejecución, se concluye sobre el primer objetivo de la investigación:

En la dimensión de pertinencia: los PN de DIGEGRA fueron pertinentes por que las convocatorias realizadas permitieron la participación de productores de todos los estratos de tamaño, rubros frutícolas y destinos comerciales y la administración procuró un acceso masivo de los productores de FHC a los beneficios financieros de la política. La herramienta solicitada, un PN para justificar la viabilidad comercial del colectivo que solicitaba apoyo estatal con la explícita inclusión de contratos vinculantes entre los actores privados sujetos de la política, fue también pertinente, pero, no fue un instrumento idóneo para todas las demandas de la sociedad que se pretendió atender. El concepto dispar de lo que es un PN, la débil gobernanza del sistema y su aplicación a múltiples objetivos, redujo el impacto esperado de la política en el sector. Las críticas de los actores involucrados refieren a la amplitud de la convocatoria, los retrasos de origen burocrático y la percepción de desvíos en el destino de los apoyos.

En la dimensión de efectividad, del punto de vista social la herramienta PN fue efectiva en sostener las unidades de producción primaria de frutas. Contribuyó a disminuir el endeudamiento, aumentar la liquidez en las empresas y aumentó el área asegurada frente a inclemencias climáticas, en especial en empresas de carácter familiar. En términos de comercio, la esperada reorientación de los canales internos para el consumo en fresco, tuvo efectividad limitada. Los agentes y canales de comercio habitual no se modificaron, y aquellos que transferían los riesgos a los eslabones más débiles de la cadena continuaron haciéndolo. Los patrocinadores no mostraron un liderazgo definido para construir relaciones propias de una CVF, así como tampoco

los productores adquirieron destrezas para firmar contratos que eviten las transferencias de los riesgos. En este aspecto, los efectos de la política de protección del mercado interno fueron determinantes para que el impacto económico de los PN fuera de escasa magnitud.

La tercera dimensión es la sostenibilidad de los cambios planificados en la política. Se concluye que no se consolidaron nuevas relaciones comerciales a partir de los vínculos iniciales de los PN. Los vínculos fueron puntuales incluso dentro de la vigencia de la política, el potencial de vinculación a largo plazo se asocia al destino exportación pero los escasos estímulos para sostener la producción de alta calidad y el escaso poder de mercado del comprador interno atentan con la continuidad de procesos certificados, recambio de variedades y demás ajustes exigidos por el mercado internacional.

El segundo objetivo propuesto en la investigación son las recomendaciones de política, se concluye que el desempeño de la CVF se vería beneficiado con la formalización tributaria y documental de la fase primaria para lograr la identificación unívoca de cada unidad productiva. Asociando la información de las unidades productivas a un sistema de georreferenciación por rubro, variedad y potencial productivo permitiría focalizar las políticas según eventos climáticos, presencia de plagas o enfermedades y facilitaría el seguimiento en el uso de las Buenas Prácticas para los beneficiarios de fomentos. Este conjunto de recomendaciones apunta a una mayor transparencia del proceso y a evitar oportunismos en algunos agentes.

Una segunda recomendación es capacitar en la negociación de contratos comerciales a todos los actores de la cadena y en especial para los productores capacitar en los términos contractuales en relación a los costos de transferencias del proceso. Esta recomendación atiende a la generación de vínculos nuevos y estables así como a potenciar liderazgos positivos dentro de la CVF.

Una tercera recomendación es que aun cuando se disponga de un solo instrumento para múltiples objetivos, la administración debería diseñar instrumentos flexibles y criterios



explícitos de evaluación según el énfasis social y económico perseguido en cada convocatoria.

Por último, se concluye que una mayor apertura del mercado interno a la oferta del exterior puede mejorar el poder de mercado del comprador local e incentivar cambios productivos de relevancia.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez J, de Hegedus P, Pizzolón A, Tamosiunas M, Armand-Ugon H. 2014. Informe de Consultoría Evaluación de los Planes de Negocio (DIGEGRA/MGAP). Montevideo. Dpto. Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. 47 p.
- Bono G. 2014. Evaluación de Impacto del Componente I del Programa Ganadero en Durazno. Tesis Maestría. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía, 110 p.
- Brin J, Bentancur A. 2005. Las organizaciones de productores y el desarrollo de la granja: oportunidades y desafíos. Montevideo, Uruguay. IICA-JUNAGRA.162p.
- Briz J, de Felipe I, Briz T. 2012. Las redes de cadena de valor alimentaria en el siglo XXI: retos y oportunidades internacionales. En J. Briz, y I. de Felipe. La sostenibilidad del sistema alimentario a través de cadenas de valor. España. Editorial Agrícola. 597p.
- Bustelo M. 1999. Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. (En línea). Consultado 18 julio 2014. Disponible en:  
[http://www.etpcb.com.ar/documentos/sitios/evaluacion\\_intitucional/3\\_evaluacion\\_invest.pdf](http://www.etpcb.com.ar/documentos/sitios/evaluacion_intitucional/3_evaluacion_invest.pdf)
- Dabezies M, Errea E, Souto G. 2008. Agricultura y Agroindustria. En: Gabinete Ministerial de la innovación (Uruguay) Informe final de la consultoría sobre cadenas agroindustriales en el marco del Plan Estratégico Nacional en Ciencias Tecnología e Innovación. Montevideo. Serie aportes al PENCTI. ANNI. 92p.
- CAMM.DIGEGRA (Comisión Administradora de Mercado Modelo. Dirección General de la Granja, UY). 2014. Observatorio Granjero. Manzana informe

coyuntural. (en línea) Montevideo, Uruguay. 8 p Consultado 15 Nov 2015.  
Disponible en [www.mercadomodelo.net/informes-y-estudios](http://www.mercadomodelo.net/informes-y-estudios)

Failade A, Mondelli M, Peixoto C. 2011. Inserción de la Agricultura familiar en los modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales: casos en Uruguay y Paraguay, fruticultura de hoja caduca en Uruguay (en línea). Santiago Chile, FAO. pp 61-75. Consultado 10 dic. 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as409s.pdf>

Ferrer M, Camussi G, Fourment M, Varela V, Pereyra G, Tasks J, Contreras S, Cruz G, Astigarraga L, Picasso V. 2013. La fruticultura frente a los efectos del cambio climático y la variabilidad climática.. En MGAP-FAO. Sensibilidad y capacidad adaptativa de la viticultura y la fruticultura frente al cambio climático. Volumen VI. Clima de cambios: nuevos desafíos de adaptación en Uruguay. Resultado del proyecto FAO TCP URU 3302. Montevideo. Uruguay Pp 9-12. (En línea). Consultado 4 dic 2015. Disponible en [www.fao.org/climatechange/39808-037ee47ef38d0fe77ef4bc875001a2c1c.pdf](http://www.fao.org/climatechange/39808-037ee47ef38d0fe77ef4bc875001a2c1c.pdf)

Gottret M, Lundy M. 2007. Gestión de Cadenas productivas.. Serie *Metodologías para el desarrollo empresarial rural*. (En línea). Cali. Colombia. CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical) 169 p. Consultado 6 dic. 2016. Disponible en: [http://books.google.com.co/books/p/pub-2347935248438357?id=PN3ufBC-3zYC&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.co/books/p/pub-2347935248438357?id=PN3ufBC-3zYC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Iglesias, H. 2002. Cadena de valor como estrategia: las cadenas de valor en el sector agroalimentario. Argentina: INTA. Documento de Trabajo Estación experimental Anguil. 25 p.

Le Courtois E, Gálvez-Nogales E, Santacoloma P, Tartanac F. 2011. Enhancing farmers' access to markets for certified products: A comparative analysis using

a business model approach. Roma. FAO, Agricultural Management Marketing and Finance Working Documents. 52 p. (En línea). Consultado 6 abril 2014. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/016/k9849e/k9849e.pdf>.

MGAP. 2014. (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca). Guía de Buenas Prácticas Agrícolas para la Producción de Frutas y Hortalizas Frescas en Uruguay. Montevideo Uruguay. DIGEGRA. 73 p. (En línea). Consultado el 12 de diciembre de 2015. Disponible en:  
<http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/75868/1/guia-de-buenas-practicas.pdf>

MGAP.DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2011. Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos. Montevideo. Uruguay. MGAP.DIEA 146 p.

MGAP.DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2012. Encuesta Frutícola de Hoja Caduca zafra 2011/12. Serie encuestas No. 308. Montevideo, Uruguay MGAP.DIEA 22p.

MGAP.DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2010. Encuesta Frutícola de Hoja Caduca zafra 2009/10. Serie Encuestas No. 294 Montevideo. Uruguay. MGAP.DIEA 22p.

MGAP.DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2009. Encuesta Frutícola de Hoja Caduca. Serie Encuestas No. 280. Montevideo. Uruguay. MGAP.DIEA 22p.

MGAP.DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2007. Encuesta Frutícola de Hoja Caduca. Serie Encuestas No. 254 Montevideo. Uruguay. MGAP.DIEA 22p.

- MGAP.DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2005. Encuesta Frutícola de Hoja Caduca. Serie Encuestas No. 240. Montevideo. Uruguay.MGAP.DIEA.22p.
- Navarro F. 2015. Análisis situado del plan de negocios en español y portugués: perspectivas de emprendedores, docentes y estudiantes. Calidoscopio. Vol. 13, may/ago 2015, n. 2, p. 189-200. (En línea). Consultado 10 de Diciembre de 2015. Disponible en:  
<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/calidoscopio/article/view/cld.2015.132.05/4821>
- Neven D. 2015. Desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles; principios rectores. (en línea). Roma, FAO. 90 p. Consultado: 3 feb. 2016. Disponible en [www.fao.org/3/a-i3953s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i3953s.pdf)
- Núñez S, Scatoni I. 2013. Tecnología disponible para el manejo de plagas en frutales de hoja caduca. Montevideo. Uruguay. INIA. Serie técnica 210.150 p.
- Omta O, Hoenan S. 2012. Three fundamental perspectives on supply chain management. A literature review. En J. Briz, y I. de Felipe, Las redes de valor alimentaria en el siglo XXI: retos y oportunidades internacionales. España: Editorial Agrícola Española. 597p.
- Paolino C, Rodríguez A, López L, Errea E, Paolino L, Berretta N, Oddone G.2005. Evaluación del Programa de Reversión y Fomento de la Granja (PREDEG).s.p. (En línea). Consultado 6 diciembre 2016. Disponible en:  
[http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/1812008123118\\_Evaluaci%C3%B3ndelProgramadeReversi%C3%B3nyFomentodelaGranja\(PREDEG\).pdf](http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/1812008123118_Evaluaci%C3%B3ndelProgramadeReversi%C3%B3nyFomentodelaGranja(PREDEG).pdf).
- Peixoto, C. 2010. Diseño Estratégico y operativo del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja En: MGAP.OPYPA (Ministerio de Ganadería Agricultura

y Pesca. Oficina de la Planeamiento y Política Agropecuaria) 2010. Anuario estadístico. (En línea). Consultado 16 octubre 2013. Disponible en: [www.mgap.gub.uy/opypapublicaciones/ANUARIOS/Anuario2010/material/.pdf](http://www.mgap.gub.uy/opypapublicaciones/ANUARIOS/Anuario2010/material/.pdf)

Pizzolón A. 2004. Modernización del Sistema de Comercialización de Productos Frescos a Nivel Mayorista. Informe de consultoría. Montevideo. Uruguay. FAO PROYECTO PCT/URU/2903. Informe No 14. 47p.

Porto L. 1990 Notas sobre la metodología de complejos y cadenas productivas. Montevideo. CIEDUR. 37p.

PROMER (Programa de Apoyo a la Microempresa Rural de América Latina y El Caribe). 2003. Manual Diseño y Elaboración de Planes de Negocios para Micro y Medianos Empresarios Rurales. Santiago de Chile. PROMER. 75p. (En línea). Consultado 11 de Diciembre de 2015. Disponible en: [http://www.argeninta.org.ar/pdf/manual\\_plan%20neg\\_micro%20y%20med\\_rurales.pdf](http://www.argeninta.org.ar/pdf/manual_plan%20neg_micro%20y%20med_rurales.pdf)

Quintero J, Sanchez J. 2006. La cadena de valor: Una herramienta del pensamiento estratégico. TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales. Vol. 8 (3): 377 – 389. (En línea). Consultado 11 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/993/99318788001.pdf>

Rossi, V. 2007. Los proyectos de extensión universitaria y la construcción del capital social en la zona de Guichón. Tesis Maestría. Montevideo, Uruguay: Facultad de Agronomía, 109 p.

Santibáñez D. 2013. Políticas Públicas, modelos culturales y territorios: un enfoque contextual y cultural para la investigación evaluativa. Limitaciones e incompatibilidades en la actividad extractiva de buzos mariscadores. III Congreso Internacional de Ciencia Tecnología y Cultura. Simposio:

Investigación Evaluativa (p. 431-451). Santiago, Chile: Universidad de Santiago. (En línea). Consultado 15 julio 2015. Disponible en: [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122095/Políticas\\_publicas\\_modelos\\_culturales.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122095/Políticas_publicas_modelos_culturales.pdf?sequence=1)

Surel Y. 2006 Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: Franco R. y Lanzaro J. (Coords.). Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. (p.43-73). Buenos Aires. Argentina. Miño y Davila Ed.

Silva M, Amuedo S, D´Albora A. 2013. Desafíos y oportunidades para la inserción exportadora de la producción frutícola. En MGAP.OPYPA, Anuario OPYPA Montevideo. Uruguay. s.p. (En línea). Consultado 16 octubre 2015. Disponible en: [http://mgap.gub.uy/opypapublicaciones/ANUARIOS/Anuario\\_2013/material/pdf/23.pdf](http://mgap.gub.uy/opypapublicaciones/ANUARIOS/Anuario_2013/material/pdf/23.pdf)

Silva M, Huertas A. 2009 Agricultura Familiar fruticultura de hoja caduca, estructura, resultados y estrategias. Tesis Contador Público. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Económicas y Administración. 113 p. (En línea). Consultado 29 abril 2016. Disponible en [www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/139/1/M-CD3900.pdf](http://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/139/1/M-CD3900.pdf).

Uruguay-Poder Ejecutivo. 2012. Decreto No. 267/2012.Modificación de disposiciones relativas al Fondo de Fomento de la Granja (ex Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja). (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/267-2012>

Uruguay-Poder Ejecutivo. 2008. Decreto No. 52/2008. Proyectos de producción granjera de integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial granjera. Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG). (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/52-2008/3>.

Uruguay-Poder Ejecutivo. 2004. Decreto No. 453/2004. Modificase el Decreto 219/002 relativo al Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG). (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/453-2004/1>

Uruguay-Poder Ejecutivo. 2002. Decreto No. 219/2002. Reglamentación de la Ley 17503 sobre cometidos del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/219-2002/5>

Uruguay. Poder Legislativo. 2011. Ley N° 18827. Fondo de fomento de la Granja ex Fondo de reconstrucción y fomento de la Granja (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8189606.htm>

Uruguay. Poder Legislativo. 2007. Ley N° 18046. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2005. (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8189606.htm>

Uruguay. Poder Legislativo. 2004. Ley N° 17844. Fondo de reconstrucción y fomento de la Granja (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp362895.htm>

Uruguay. Poder Legislativo. 2002. Ley N° 17503. Créase el fondo de Reconstrucción y fomento de la Granja (FRFG) (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5775021.htm>

Uruguay. Poder Legislativo. 1990. Ley N° 16.105. Rendición de cuentas y Balance de Ejecución presupuestal (En línea). Consultado 15 julio 2015. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp977964.htm>



- Uruguay XXI. 2013. Frutas frescas en Uruguay. (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: [www.uruguayXXI.gub.uy/wp-content/uploads/2013/03/frutas-frescas-en-uruguay-Febrero-2013-URUGUAYXXI.pdf](http://www.uruguayXXI.gub.uy/wp-content/uploads/2013/03/frutas-frescas-en-uruguay-Febrero-2013-URUGUAYXXI.pdf).
- Vassallo M. 2005. Situación social del medio rural y la política de desarrollo rural. En De Hegedüs, Vassallo et al. Sistematización de experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, en Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. Montevideo, Uruguay, IICA.463p.
- Weiss, C. 1972. Evaluation research: methods of assessing programs effectiveness. New Jersey. Prentice Hall. (En línea). Consultado 10 de Diciembre de 2015  
Disponible  
en:<http://65.182.2.242/docum/crid/Febrero2005/pdf/eng/doc345/doc345-contenido.pdf>
- Zoppolo R, Scatoni I, Duarte F, Mujica V, Gabard, Z. 2016. Area-wide pest management in deciduous fruits of southern Uruguay. *Acta Horticulturae*, No. 1137, p. 153-160.
- Zylbersztajn, D.2005. Papel dos Contratos na Coordenação Agro-Industrial: um olhar além dos mercados. *Revista de Economia y Sociologia Rural*, 43(03), 385-420. (En línea). Consultado 10 de Diciembre de 2015. Disponible en [www.scielo.br/pdf/reser/v43no.3/27739.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reser/v43no.3/27739.pdf)

## **6. ANEXOS**

### **6.1. PAUTA DE ENTREVISTA PARA PRODUCTORES**

1. Usted ha participado en Planes de Negocios de DIGEGRA ¿cómo se vinculó con ellos? Marcar la que corresponda.

- 1.1 Técnicos de DIGEGRA: asesoramiento
- 1.2 técnicos asesores privados
- 1.3 Promotores vinculados a las Intendencias
- 1.4 Sociedad de Fomento o similar
- 1.5 Promotor /patrocinador vinculado al comercio
- 1.6 Invitado por productores de la zona

2- ¿Cuáles son los beneficios que más valora de la vinculación con DIGEGRA a través del llamado a los Planes de Negocio? ENUMERAR

3- Ahora le vamos a leer una lista de posibles cambios que pueda haber obtenido en su sistema de producción a partir de su participación en los PN. Le pido me indique en cada uno, si el ítem mencionado fue un cambio en su empresa o no. En el caso de un cambio le voy a pedir me dé un ejemplo del cambio ya sea que mejoró o empeoró. Si no quedan dudas le paso a leer los ítems

3.1: Disponibilidad de dinero en momento adecuado. Cambió: si ( ) no ( ).

Ejemplo:...

3.2: Maquinarias y herramientas para la producción? Cambió: si ( ) no ( ).

Ejemplo: ...

3.3: Otra Infraestructura importante para la producción? Cambió: si ( ) no ( ).

Ejemplo: ...

3.4: Cantidad y/o calidad en el asesoramiento técnico recibido? Cambió: si ( )

no ( ). Ejemplo: ...

3.5: Forma de comercialización? Cambió: si ( ) no ( ). Ejemplo: ...

3.6: Los precios finales recibidos por los productos del Plan de Negocios

Cambió: si ( ) no ( ). Ejemplo: ...

3.7: La producción del rubro le da mayor seguridad? Cambió: si ( ) no ( ).

Ejemplo: ...

3.8: Su calidad de vida? Cambió: si ( ) no ( ). Ejemplo: ...

4. Usted participó en un Plan de Negocio donde el patrocinador comprometió un precio a pagar por su producción:

4.1 ¿Hoy usted opina que los precios pactados en los Planes de Negocio son buenas estimaciones del precio de zafra?¿Por qué?

.....  
.....

4.2 Si durante la zafra el precio de mercado fuera superior al precio pactado con el patrocinador, ¿Considera que debería haber alguna modificación de contrato? Si ( ) NO ( )  
¿Cuál sugiere? ..... No sabe ( )  
¿Quién la debería asumir? MGAP ( ) Patrocinadores ( ) Productores ( )  
explique:...

5. En las evaluaciones realizadas por DIGEGRA se observa que hay diferencias entre el volumen prometido y el volumen efectivamente entregado, podrían indicarme en orden de importancia cuales fueron las principales razones que explican el no poder cumplir con lo prometido

- 5.1 clima
- 5.2 precios más favorables fuera del PN
- 5.3 deudas a proveedores pagas con producto
- 5.4 Mala cosecha
- 5.5 Pago de salarios con producto
- 5.6 Adelantos de efectivo por comisionistas

6. En los planes de Negocios de DIGEGRA se solicitaba contratar un seguro por el área subvencionada, ¿Extendió el seguro a otros rubros de la empresa?

- 6.1 No, porque?
- 6.2 Si, ¿Continuará asegurando la producción aun cuando no haya PN?

7. ¿Cual fueron los aprendizajes significativos que incorporó a consecuencia de estar en los PN?

8. ¿Cuáles fueron las principales dificultades en la gestión de los PN?

9. Preguntas específicas para PN en FHC :

9.1 Realizó cambios en la forma de producir para poder exportar? Cuales?

9.2 Fue capacitado sobre los procedimientos a seguir para lograr exportar con inocuidad conoce los manuales de BPs exigidos por los compradores?

9.3 Si hoy fuera un auditor para certificarlo, cree usted que tendría posibilidades de hacerlo?

9.4 Los técnicos que lo asesoran, le ayudan a lograr la calidad requerida? Lo han capacitado?

9.5 Considera que los costos para cumplir con los requisitos son muy elevados?

9.6 La fruta que produce, tiene mucho descarte para el mercado de exportación ¿por qué?

9.7 Tiene la producción asegurada? Sólo la del PN o toda la producción? Por qué?

9.8 el precio recibido por la fruta del PN justifica los requisitos de producción?

10. ¿Qué supone debería cambiar del proceso?
  - 10.1 En la formulación del plan
  - 10.2 En la aprobación de DIGEGRA
  - 10.3 Durante la ejecución del Plan
  - 10.4 En la evaluación y control de DIGEGRA
  - 10.5 Cuando finaliza el contrato con DIGEGRA
  
11. ¿Qué papel podría jugar usted para mejorar el proceso de formulación y gestión del Plan de Negocios con DIGEGRA?

## 6.2 PAUTA PARA PATROCINADORES /AGENTES COMERCIALES

- 1) Puede definir que es para Ud. un plan de negocios? Respuesta abierta
- 2) En qué tipo de plan de negocios participó?
  1. hortofrutícola industrial
  2. hortofrutícola comercial/exportación
- 3) Participo en más de un PN?
  1. SI
  2. NO
- 4)Cuál fue su motivación para proponer un Plan de Negocios a DIGEGRA
  1. 1.Financiamiento de cultivos y as. Técnica
  2. Buscar consolidar una cadena de proveeduría
  3. Complemento de precio para viabilizar un negocio de bajo margen
  4. Lo hizo a pedido de un grupo de productores interesados en realizar un PN
- 5) Cual fue para Ud. el principal impacto de realizar PN?
  1. Aumento de volumen y mejora en calidad y coordinación de la cadena de proveeduría
  2. Aumento de la producción pero con problemas de relacionamiento e incumplimientos con los productores
  3. Mejora en el relacionamiento con el técnico y los productores pero escasa respuesta en relación a los volúmenes entregados
  4. No hubo ningún impacto, o fueron de poca significación
- 6) Como fue el relacionamiento con DIGEGRA en coordinación de ejecución del Plan
  1. Adecuado en todos los temas
  2. Bien pero con problemas en las rendiciones de fondos y los desembolsos
  3. Importantes problemas con los plazos de comienzo y pagos sucesivos
  4. Falto un seguimiento más cercano por parte de los técnicos de DIGEGRA
- 7) Como fue el relacionamiento de Patrocinador con el técnico contratado en el marco del Plan (si lo hubiera)
  1. Adecuado y con buena interacción con el resto de los agentes, lo pienso mantener contratado a futuro con o sin PN
  2. Similar al anterior pero no lo evaluó en forma tan positiva como para contratarlo a futuro
  3. Problemático ya que respondía más a DIGEGRA que al Patrocinador

4. Problemático ya que respondía más a los productores que al Patrocinador
- 8) Como fue el relacionamiento del Patrocinador con Agente Comercial
    1. No corresponde porque el Patrocinador era el agente comercial
    2. Correcto y permitió realizar completamente todas las coordinaciones
    3. Con problemas de relacionamiento ya que no cumplió con todas las condiciones pre-acordadas
    4. Con grandes problemas de relacionamiento ya que el Agente Comercial no estaba involucrado ni interesado en el PN
  - 9) Como fue la Metodología de Selección de los productores participantes
    1. Se tomaron Grupos ya conformados
    2. Seleccionados individualmente por antecedentes en otros planes
    3. Seleccionados por sugerencia del Técnico
    4. Propuestos por DIGEGRA o una organización de productores
  - 10) Cumplimiento de Contratos por parte de los productores
    1. Cumplimiento adecuado a las condiciones firmadas oportunamente
    2. Acuerdo verbal pero con alto cumplimiento
    3. Acuerdo firmado pero bajo grado de cumplimiento
    4. Acuerdo verbal y bajo grado de cumplimiento
  - 11) Rol del Técnico contratado en el marco del PN:
    1. Participación en temas productivos, logísticos y comerciales
    2. Participación exclusiva en temas productivos
    3. Participación exclusiva en temas comerciales
    4. Otros roles
  - 12) Trámite de redacción y aprobación del Plan de Negocios
    1. Formulario accesible y plazos de aprobación razonables
    2. Formulario accesible pero plazos muy largos de aprobación
    3. Formulario de difícil llenado, trámites de aprobación razonables
    4. Formulario de difícil llenado, trámites muy largos de aprobación
  - 13) Seguimiento de técnicos de DIGEGRA en la ejecución de los PN
    1. Pasivo
    2. Al ser consultados responden
    3. Toman decisiones propias sin asumir responsabilidades
    4. Participan en todo el proceso con propuestas y papeles activos
  - 14) El PN finalizó con un informe técnico y económico elevado a DIGEGRA con los resultados obtenidos?
    1. SI

2. NO

15) Cuáles fueron los aspectos a mejorar del PN (señale brevemente los dos más importantes)

1. Formularios y bases
2. Interacción con el técnico de la Agencia
3. Trámite para firmar y recibir los desembolsos
4. Seguimiento y Evaluación final

16) Definiría Ud. como exitoso el PN en el cual participo? (fundamente brevemente)

1. SI
2. No
3. En parte