Plan estratégico y diseño institucional para el sector citrícola en Uruguay

Ing. Agr., PhD., Pablo Caputi[1]
Ing. Agr. Federico Montes

Existe un consenso generalizado entre los analistas de los institutos especializados en prospectiva, que la década que viene y las siguientes serán muy propicias para aquellos países productores de alimentos. La población mundial seguirá creciendo hasta mediados de siglo, pasando de los 7 mil millones de personas a más de 9 mil millones de personas. Este incremento se producirá fundamentalmente en Asia y África y en menor medida América. Concomitantemente con el aumento de población se espera un aumento de la renta o poder de compra de los consumidores en esos países. Este fenómeno ya se está observando en los últimos años y nuestro país y los de la región no han sido ajenos al mismo. Por tomar una referencia el salario real en Uruguay creció en los últimos 5 años por encima del 30%: esto trae un mayor poder de compra de todos los artículos, entre ellos los alimentos.

La mayor restricción que enfrentarán las cadenas de alimentos será el buen uso de los recursos naturales y humanos: la competencia es ahora entre ellas por el uso de estos recursos cada día más escasos. Es muy claro que la tierra (recurso finito) se está encareciendo en todo el mundo. Esto ya se ha observado nítidamente en Uruguay en los últimos 5 años. No es tan evidente, por no tener un precio fijado, el encarecimiento relativo del recurso agua que será restrictivo y determinante para la localización de actividades productivas en el mundo. Finalmente en algunas regiones o países, quizás Uruguay sea uno de estos casos, la mano de obra podrá ser un factor cada día más caro sobretodo en actividades rurales que sean menos atractivas que las urbanas. Combinando estos factores (tierra, agua, mano de obra) comienzan a emerger para cada región productiva sus posibilidades o padrones de competencia. En un país pequeño como Uruguay, relativamente bien dotado de recursos hídricos una producción que no demande mucha tierra pero que sí emplee bien el agua parece atractiva a priori si logra sortear sus restricciones de mano de obra.

La citricultura podría tener la combinación adecuada en estos tres factores para ser competitiva a nivel mundial y a su vez para competir con otros rubros dentro del país. En las últimas 4 décadas se desarrolló una trama económica y comercial en este rubro muy valiosa, que logró posicionar al país como un proveedor de calidad de importantes mercados mundiales, fundamentalmente el europeo.

[1] *Este es el resumen ejecutivo del Proyecto TCP/URU/3301-FAO. El informe fue presentado en octubre de 2010 y se encuentra disponible en la página web de OPYPA.*

Innovación tecnológica, madurez empresarial, reputación comercial son activos del sector. Asimismo hay una cierta inversión internacional localizada en algunas empresas e inclusive alianzas estratégicas (o integraciones) con compradores y distribuidores internacionales. En síntesis la citricultura del Uruguay, que produce a contra-estación del Hemisferio Norte, es conocida y respetada a nivel mundial por buenos estándares de calidad y de cumplimiento comercial.

Sin embargo la fuerte dinámica exhibida en las décadas del setenta y ochenta dieron paso a un estancamiento en la década del noventa y posterior retroceso. El mismo fue leve en términos absolutos, pero importante en términos relativos respecto a otras citriculturas del mundo y a otros rubros agropecuarios del Uruguay. Esto provocó primero un cierto desconcierto y luego un desánimo en muchos actores de la citricultura que pusieron en cuestión la viabilidad en conjunto del propio sector. En un mundo que cambia a gran velocidad las realidades mudan constantemente: el sector citrícola está seguramente en la inminencia de un nuevo cambio. Ante si tiene abiertos dos caminos: uno que lo lleva a un progresivo decaimiento por falta de inversión, renovación y compromisos efectivos y otro que desata un nuevo círculo virtuoso: mejora de expectativas, nuevas alianzas y contratos, inversión económica, capacitación, mayor agresividad comercial en el exterior. Todo esto solo es posible con una organización cualitativamente diferente del rubro, aprovechando las oportunidades del momento.

El primer problema que enfrenta el sector en la actualidad es su desorganización. Luego de una experiencia muy exitosa de trabajo con el denominado Plan Citrícola y su institucionalidad asociada (la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola), el sector comenzó a perder sus referencias fundamentales. Esta desarticulación en la conducción política de la citricultura, cimentada en ciertos enfoques sobre los roles público-privados, tuvo un fuerte impacto en los servicios técnicos de apoyo al sector que están distribuidos a lo largo de todo el aparato público. Descoordinación y mal manejo en la problemática fito-sanitaria, pocos resultados en el acceso a nuevos mercados, bajo impacto de la investigación e innovación, no abordaje de problemas económicos sustantivos del sector (como la mano de obra) entre otros. Mientras esto sucedía en la citricultura, otros rubros de exportación del Uruguay conseguían mantenerse mejor organizados a efectos de incidir en la formulación de políticas públicas.

El impacto más importante que sufrió el sector, con importantes consecuencias en la forma de trabajo y en las relaciones entre el sector privado y el sector público, fue la irrupción del cancro cítrico a mediados de la década del ochenta. Si bien con el tiempo se logro una cierta flexibilidad táctica para convivir con el problema (desde una óptica de acceso a mercados), es evidente que este problema erosionó la dinámica y el funcionamiento de la citricultura en Uruguay. Si adicionamos a la visión política desreguladora este fracaso relativo en la solución fito-sanitaria, se obtiene como resultado un rezago muy importante del patrimonio fito-sanitario del país. Esta es la base competitiva fundamental para la producción

de alimentos, en la medida que es muy común el uso de barreras sanitarias al ingreso de productos en los mercados mundiales.

A los problemas fito-sanitarios mencionados habría que adicionar sucesivas crisis de tipo de cambio (devaluación de 1982 y 2002) que afectaron seriamente a un sector endeudado en moneda extranjera. Algunos de los principales proyectos empresariales de la citricultura no lograron superar esa combinación de factores, por lo que su rentabilidad corriente y potencial fue seriamente dañada. El endeudamiento resultante pasó a ser una restricción severa no solo para la nueva inversión necesaria sino aún para el mantenimiento de actividades básicas (en el monte y planta de packing). En los últimos años se había generalizado en el sector la visión de que el principal problema a atacar era la fragilidad financiera de las grandes empresas (endeudamiento) y que sin un cambio sustantivo en este punto no se podría pensar en un futuro para el rubro en el país.

En la década pasada las dificultades de un acceso fluido al mercado brasilero, la no apertura del mercado norteamericano y la dificultad de llegar en buenas condiciones a los mercados más distantes restringieron mucho el horizonte exportador de las empresas. No solo había problemas en la oferta (cantidad y calidad de producto) sino también en la valorización de esa oferta exportable en los mercados internacionales (por pocas opciones de colocación). Para un sector que nació con vocación fuertemente exportadora, esta traba se constituyó en un escollo fundamental que vino a agravar algunos problemas (por ejemplo el endeudamiento). El mercado interno fue una buena solución para algunas empresas de mediano porte pero no fue suficiente, ni lo puede ser, para empresas de gran porte y con otra estructura de costos y estrategia.

El panorama de problemas o dificultades reseñado podría tener sin embargo un cambio importante en los próximos años si se toman las decisiones adecuadas. En relación a la desarticulación entre el sector público-privado y a la mejora en el trabajo dentro de ambos sectores no existe ninguna traba para no revertir el proceso rápidamente. En primer lugar la administración de gobierno actual ha manifestado su vocación de mejorar el trabajo en el sector público (principios de transversalidad) para tener un mayor impacto con las políticas sectoriales, apuntando a mejorar la competitividad exportadora del país. Al mismo tiempo el sector privado tiene una larga experiencia acumulada de solución de conflictos por la vía de la negociación y la construcción colectiva: esta cultura permanece como un patrimonio intangible, algo fácilmente comprobable con los resultados en el taller de consulta realizado en este trabajo. Lo que es necesario establecer es “un nuevo contrato” entre todas las partes, orientándose a metas y resultados muy concretos en el corto y mediano plazo. En la medida que para esto no se precisan grandes recursos económicos sino más bien voluntad política (en un sentido amplio), no parece un obstáculo difícil de remover.

En segundo lugar la reconstrucción de un buen patrimonio fito-sanitario para el país no parece una meta difícil de alcanzar si se retoman los principios básicos sobre los cuales se debe trabajar. Nuestro país es pequeño en superficie, lo que facilita el control, y existe un nivel cultural básico en todos los agentes económicos para entender protocolos y reglas algo que se va generalizando en todos los rubros. Además el sector público puede potencialmente imponer (cuando sea necesario) el cumplimiento de normas, apelando al interés común: hay larga tradición al respecto. Es importante destacar aquí que los actores privados más relevantes tienen plena consciencia de la importancia estratégica y competitiva de la sanidad y están dispuestos a apoyar y secundar al sector público en todas las acciones que este racionalmente proponga. El problema estaría focalizado o restringido a aquellas producciones más informales, a quienes les tomaría un tiempo algo mayor para trabajar en el nuevo formato. De todos modos se entiende que es un problema superable con una buena coordinación inter-institucional, algo que ya está esbozado y a punto de comenzar a operar nuevamente.

En relación al deterioro en la inversión de algunas importantes empresas por fragilidad financiera, es importante destacar que nuestro país viene recibiendo un contingente de inversión extranjera directa en diversas áreas. No existe a priori ninguna restricción para que las empresas citrícolas más endeudadas no puedan llegar a algún tipo de acuerdo para integrar estos capitales a sus actividades. En un mundo de tasas de interés muy bajas, los fondos de inversión y otras fuentes de capital están siempre a la búsqueda de proyectos viables y rentables en el largo plazo. No es este un mundo con las restricciones crediticias que se observaban dos o tres décadas atrás. Más bien lo contrario, es un mundo de alta liquidez. Hay muchos ejemplos en el país en la última década que documentan este estado de situación: la oferta de fondos está presente desde que los proyectos sean consistentes y atractivos en el mediano y largo plazo.

Finalmente la situación de alta dependencia de algunos mercados (Europa) por mal funcionamiento (Brasil), no acceso (USA) o baja inserción (mercados distantes, por ejemplo en Asia) también puede estar cambiando rápidamente, mejorando las expectativas para el sector exportador. Brasil por un lado tiene una moneda fuerte que no parece debilitarse y por otro existen mejores condiciones de ingreso de los cítricos uruguayos a ese destino (menores problemas de ingreso por Aduanas). Hay una expectativa cierta de ingreso a USA que cambiaría totalmente la rentabilidad de algunas operaciones, no solo por lo que significa ese mercado sino por el efecto “señalizador” para otros mercados que toman al americano como referencia. Finalmente los mercados más distantes, Asia y otros, experimentan un crecimiento importante de su demanda (población y renta) que hace atractivo el desarrollo de los mismos. En síntesis, las restricciones comerciales y limitaciones enfrentadas en el pasado podrían no existir en el futuro con la misma intensidad. Para un rubro netamente exportador en su estrategia, esto no deja de ser una novedad significativa y un aliciente adicional.

La propuesta central de este Plan Estratégico para la citricultura pasa por la re-organización de la institucionalidad. Se entiende que básicamente no es un tema de recursos sino de la correcta asignación de los mismos según prioridades. Para esto hay que reconstruir el "mando de la citricultura", con una dirección clara que se comprometa con resultados medibles. Es necesario un "nuevo contrato" o acuerdo de trabajo, entre las instituciones públicas, dentro de las empresas líderes y entre el sector público y privado: de alguna forma reconstruir el espíritu fundacional que tanto resultado le dio al sector (aunque sin repetir el formato organizativo).

El modelo organizacional propuesto es flexible en su diseño. En primer lugar, porque propone un período de "transición" de un año para poder comenzar rápidamente a trabajar sin tener que esperar a que se dicte un nuevo marco normativo: esto se podrá resolver posteriormente. En segundo lugar porque no propone una estructura rígida sino lo que se podría denominar una "institucionalidad competitiva" que irá resolviendo su desarrollo en función de los resultados concretos que muestre. En el centro de la organización se propone una Junta Directiva de pocos miembros con roles de conducción política, definición de prioridades y coordinación. La estructura administrativa y los recursos necesarios para su funcionamiento no constituyen un obstáculo dado que son muy moderados. En el primer anillo o círculo concéntrico se propone 4 mesas temáticas, estas sí de carácter ejecutivo: es allí en donde se van construyendo las soluciones para los distintos problemas del sector. La sanidad, la investigación y el desarrollo, el acceso y consolidación en los mercados mundiales, la promoción de una trama social más rica y diversa. Todas estas mesas deben tener un programa de trabajo claro, simple y acordado por todas las partes. La riqueza de la relación entre las mesas y la Junta Directiva determinará la utilidad e impacto de los trabajos: esta es una pieza de la institucionalidad competitiva. Finalmente en el nivel más externo operarán los programas complementarios de apoyo. Para que los mismos sean útiles y no haya duplicación o desperdicio de recursos es imprescindible que la Junta Directiva tenga conocimiento directo de los mismos y logre direccionar los recursos hacia las prioridades. De otro modo la "agenda" de apoyo queda definida desde fuera del sector, según criterios no siempre claros, algo que ya ha sucedido en el pasado: son pocos los actores de la citricultura que conocen el conjunto de programas de apoyo que hoy día el sector utiliza.

En relación al cronograma para la implementación de este Plan Estratégico, se sugieren dos niveles de implementación. El primero, más estricto, propone la secuencia de construcción institucional focalizando en el primer año del proyecto, que se entiende es el más crítico. Allí, en coherencia con la centralidad propuesta, la pieza fundamental es la constitución de la nueva Junta Directiva: esto desata una serie de procesos y actividades ulteriores por lo tanto debe ser bien resuelto al inicio. El segundo nivel refiere al cronograma temático que deben llevar adelante las diferentes mesas, con las instituciones allí representadas. El mismo se plantea para dos años, con una indicación tentativa de logros por semestre. Será

responsabilidad de las mesas refrendar (o no) estas propuestas, detallando los pasos intermedios para su concreción.

Más que cualquier otra actividad, la citricultura puede hacer uso de una ventaja fundamental: fácilmente puede identificarse con los atributos de “la imagen país”, eventualmente ensamblando en forma natural el valor que genera la marca empresa con el que podría generar la marca país. Los frutos frescos para consumo directo mantienen muy fácilmente la identidad de origen, en la medida que no sufren transformaciones. Esto quiere decir que es lógico y natural que todos aquellos atributos con que se pretende identificar al país (natural, no contaminado, respetuoso del ambiente, sustentable en lo social, etc.) puedan ser captables por las exportaciones de cítricos. No es tan fácil para una amplia gama de productos que exporta el país hacer este paso o asociación: la fruticultura de exportación debería reflexionar en profundidad sobre este aspecto a efectos de potenciar su acción junto al sector de promoción del sector público.