



MINISTERIO DE GANADERÍA
AGRICULTURA Y PESCA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Análisis sectorial y cadenas productivas
Temas de política
Estudios



ANUARIO 2015
opypa



OPYPA

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

Análisis sectorial y cadenas productivas

Temas de política

Estudios

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Ministro

Ing. Agr. Tabaré Aguerre

Subsecretario

Ing. Agr. Enzo Benech

Director General

Dr. Alberto Castelar

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

Ing. Agr. (Ph. D.) Mario Mondelli

Director

Salvo indicación expresa, los autores de los artículos de este Anuario son técnicos de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

Coordinación general de publicación: Mónica Balparda

Coordinación de Sección Cadenas Productivas: Gonzalo Souto

Coordinación de Sección Temas de Política: Adrián Tamber y Mario Mondelli

Coordinación de Sección de Estudios: José Bervejillo

Los artículos de esta publicación están disponibles en www.mgap.gub.uy/opypa

Identificación de oportunidades de promoción de espacios de vinculación y colaboración para una mayor y mejor inserción internacional

Adrián Bendelman¹

Mariana Sierra²

El presente trabajo intenta ser una contribución al desarrollo productivo sostenible del país. Para ello se propuso identificar oportunidades de promoción de espacios de vinculación y colaboración público-privados como un eje de estudio que permita avanzar en la mejora de la competitividad del sector agroexportador. En este sentido, el trabajo se enfoca en las principales industrias agroexportadoras, apuntando a identificar sinergias con empresas intensivas en conocimiento. Uno de los propósitos de esta iniciativa es ofrecer insumos para el INIA y el MGAP en su camino de planificar futuras intervenciones, ajustar herramientas disponibles y/o proponer nuevos instrumentos de apoyo y articulación al sector productivo.

1. Fundamentación

Según el PENCTI, el desarrollo económico de Uruguay giró en torno al papel de sus recursos naturales (RRNN), de los que históricamente han derivado sus ventajas comparativas “naturales”. Los trabajos de prospectiva realizados en dirección al diseño de una visión de largo plazo muestran que el país continuará basando su producción en el uso de la tierra, aunque con una presencia cada vez mayor de sectores intensivos en conocimiento. Es así que, una parte relevante de la estrategia de desarrollo productivo debería apuntar a agregar valor incorporando conocimiento, diferenciando productos, lo que mejoraría nuestra inserción internacional tanto en términos de productos como de mercados.

Según Charles Sables, Uruguay como país agroexportador tiene la oportunidad de usar los beneficios que pueden obtenerse a partir de la producción de commodities, o sea, productos basados en recursos naturales, para adquirir capacidades más sofisticadas, con las cuales diversificar la actividad económica. En tal sentido, los RRNN ofrecen una base a partir de la cual es posible promover el aprendizaje para transformar las oportunidades potenciales en efectivas (PENCTI).

¹Licenciado en Sociología, adrian.bendelman@gmail.com

²Licenciado en Economía, msienramattos@gmail.com

A su vez, a nivel mundial se difunden cada vez más prácticas que las empresas llevan adelante y que tienen impacto significativo sobre el desarrollo de los países. Entre ellas podemos destacar la búsqueda de mayor diferenciación de productos, la mayor atención en los flujos de conocimiento, el aumento del gasto en investigación y desarrollo, en particular, y en innovación, en general. Este contexto incentiva a las empresas a llevar una creciente estructuración de los negocios en red.

Entre los diversos tipos de redes empresariales las cadenas globales de valor vienen adquiriendo mayor relevancia dado su impacto en el desarrollo económico de los países (Prochnik, 2010). Siguiendo esta línea argumental y según Fleury y Fleury, la mejora de la competitividad exige eficiencia colectiva, las empresas tendrán que enfocar sus competencias en el corebusiness y asociarse para complementar sus recursos y alcanzar sus objetivos (Fleury y Fleury, 2003).

Por otra parte, la colaboración público-privada (CPP), desde un punto vista teórico, tendría un rol reconocible entre las respuestas eficaces a los desafíos del desarrollo con equidad en las primeras décadas del siglo XXI esto es así porque la CPP reconoce la significación del sector privado en las economías contemporáneas y su capacidad de detectar más afinadamente y a tiempo los cuellos de botella en la economía y las fallas de las políticas, así como las oportunidades de negocios. En tanto existan fallas de mercado, ventajas por “llegar primero” y problemas de coordinación, seguirán siendo cada vez más necesarios los espacios de diálogo y colaboración efectiva en torno a estrategias de desarrollo productivo (Rius e Isabella, 2014).

Asimismo, Rius e Isabella (2014) destacan que en instrumentos de Política Industrial moderna se procura que desde el Estado se identifiquen y ayuden a corregir fallas de mercado privadas, fallas de las políticas públicas y problemas de coordinación. Por otro lado, permite desarrollar acciones cuyos beneficios no son totalmente apropiables por un agente en particular sino que benefician a todos o a varios de los participantes en un cierto mercado o negocio (“bienes públicos” o “bienes club”).

Por lo tanto, se entiende que Uruguay se encuentra frente a una oportunidad a nivel internacional cuyo aprovechamiento exige contar con capacidades colectivas de vinculación públicas y privadas más sofisticadas y así lograr una mejor inserción en las cadenas globales de valor. La identificación y promoción de espacios de vinculación y colaboración de actores públicos y privados, tal como se plantea en el presente trabajo, es un camino auspicioso a recorrer.

2. Objetivo

Identificar oportunidades de promoción de espacios de vinculación y colaboración de actores públicos y privados para favorecer una mayor y mejor inserción internacional. El trabajo se enfoca en las principales industrias agroexportadoras, apuntando a identificar sinergias con empresas intensivas en conocimiento.

3. Metodología y actores entrevistados

El diseño metodológico se basó en la realización de un trabajo exploratorio en la industria agroexportadora y en empresas intensivas en conocimiento.

La exploración se planteó desde la visión del negocio, desde una mirada comercial a la inserción internacional. En este sentido, se apuntó a llevar adelante entrevistas semi-estructuradas a gerentes generales o gerentes comerciales de las empresas.

Se llevaron a cabo 24 entrevistas a empresas agroexportadoras, 16 a empresas intensivas en conocimiento y 8 referentes institucionales (públicos, privados, investigación y referentes calificados).

Las empresas agroexportadoras fueron seleccionadas del listado de las primeras 200 empresas mayores exportadoras del 2013/2014 del ranking que elabora Uruguay XXI³. Asimismo, se buscó que estuvieran representados los siguientes sectores agroindustriales: arroceros, cárnico, cítrico, forestal, lácteo, lanero y oleaginoso.

Para la selección de las empresas intensivas en conocimiento se consultó a referentes calificados, así como también a las propias empresas agroindustriales.

En ambos casos, también se consideraron otras empresas que no exportan directamente, pero cuentan con alguna característica relevante para el objetivo buscado (innovadoras, con potencial de crecimiento, con vinculaciones con la industria agroexportadora, etc).

En los siguientes cuadros se detallan las empresas contactadas:

³Datos estadísticos brindados por el Área de Inteligencia Competitiva de Uruguay XXI.

Cuadro 1. Empresas entrevistadas	
Empresas agroexportadoras intensivas en RRNN (24)	
Sector	Empresa
Cárnico	Marfrig
	Grupo Minerva (PUL)
	Vaquerías del Este
	ConexiónGanadera
	San Jacinto (NIREA)
Olaeaginoso	Coopagran
	Granosur
	Orgánicos del Uruguay
	ADP
	Erro
	COUSA
Forestal	Weyerhouser
	FYMSA
	UPM
	URUFOR
	CajaBancaria
Lácteo	Conaprole
	Claldy
Lanero	Central Lanera
	Lanas Trinidad
Arrocero	Saman
	Cassarone
Frutas	CitrícolaSalteña
	Carsol Europe BV (Chile)

Cuadro 2. Empresas entrevistadas	
Empresas intensivas en conocimiento (16)	
Sector	Empresa
Servicios	Genia
	ABENGOA Teyma
	ATL
	SEG Ingeniería
	Controles
	Laje
	Prondil
	Semillas Santa Rosa
	Frost Protection
	TIC
Okaratech	
CPA Ferrere	
THALES LAB	
TraZur	
GEOFLY	
leeTech	

Cuadro 3. Instituciones entrevistadas	
Instituciones y referentes (8)	
Sector	Empresa
Institucionales	FUCREA
	Instituto Pasteur
	Facultad de Ingeniería /UDELAR
	Polo Tecnológico de Pando
Referentes	Iecon/ UDELAR (2)
	Decon/ UDELAR
	BID

Por otro lado, la pauta de entrevista se elaboró con dimensiones que sirvieron de guía y que abonaron la exploración. Las dimensiones consideradas para abordar la temática de interés fueron:

- **Dificultades y Restricciones**
- **Desafíos y Oportunidades**
- **Vinculación y Colaboración**

Para el análisis de la información recogida en el trabajo de campo se construyeron relatos que buscaron brindar pistas de acciones a impulsar. La información vertida en el presente documento no tiene valor cuantitativo, no es generalizable, ni es posible inferir de ella comportamientos de las empresas que no fueron entrevistadas. Plantea puntos destacados por los actores entrevistados. Asimismo, no agota las temáticas, las esboza.

La construcción de dichos relatos se basa en la descripción de temáticas que emergen de las entrevistas, que parecen interesantes o llaman la atención por ser recurrentes, innovadoras o desafiantes. De lo que se trata es de presentar la descripción de los casos observados como casos válidos en sí mismos. Cabe señalar que los relatos contienen las dimensiones previstas para la exploración.

Finalmente, el análisis de los diferentes relatos ha permitido buscar pistas para impulsar posibles espacios de intervención y vinculación, temáticas (no necesariamente plausibles de trabajar como espacios) y nuevas alternativas para profundizar la exploración.

4. Resultados de la exploración.

4.1 Relato 1: Venta de carne premium en nichos de mercado.

- Se pueden distinguir distintos negocios en un mismo sector, los cuales pertenecen a distintas Cadenas Globales de Valor dependiendo la estrategia de venta (venta on-line vía Facebook, llegada directo al retail verticalmente, otros con canales más tradicionales y otros con dificultad de acceso a los canales comerciales).
- Existen experiencias de operar en EEUU comercializando carne Premium fraccionada con el foco puesto en restaurantes de alta gama y en venta directa a los hogares a través de las redes sociales (vía Facebook por ejemplo). Este producto exportado se basa en atributos de calidad: carne criada a pasto natural. Un desafío para este tipo de productos son las cadenas de supermercados apostando a la producción orgánica de carne.

- Existen diferencias con la estrategia de las multinacionales la cuales parecerían tener el aspecto comercial “encaminado”, la estrategia viene muchas veces de afuera. Tiene una gran fortaleza en la cadena de distribución, avanzan hacia adelante y llegan al retail, incluso comprando cadenas de competencia secundaria con puntos de comercialización.
- Otra diferencia estratégica se ha observado con asociaciones de productores y establecimientos que buscan realizar acuerdos con la industria para la comercialización de carne de alta calidad. Estas asociaciones no logran exportar directamente. Trabajan en acuerdos comerciales con los frigoríficos. Los acuerdos son generalmente por precio y calidad (no por volumen), y por lo general se busca alianzas duraderas en el tiempo.
- Desde el punto de vista de los productores: ¿cómo valorizar productos naturales? En este sentido, se piensa en eventuales acciones de inteligencia competitiva como bien público.
- Calidad-Precio-Confianza, imagen país. Los entrevistados afirman que la certificación da acceso a mercados aunque no resulta en mejores precios. Cuando se consultó sobre los beneficios de la trazabilidad a las empresas agroexportadoras (nacionales y multinacionales) todas coincidieron en que contar con dicho sistema da acceso a mercados, pero no se obtienen mejores precios. También opinan que aportó a la transparencia del sector y a la imagen país, posicionando al Uruguay como un productor confiable.

4.2 Relato 2: Serviceprovider, certificaciones y articulación público-privada.

- En este relato se destaca la figura del “*serviceprovider*” como forma de mejorar la inserción comercial y avanzar en la cadena global de valoren el mercado de la fruta fresca. Hoy las cadenas de supermercado europeas se están concentrando y quieren ir directo al productor. La tendencia es solucionar todo lo que importa la gran cadena vía al *serviceprovider* (el cual gestiona no sólo la importación, sino todo lo que tiene que ver con la logística). Actualmente muchos supermercados lo tienen contratado (esto tanto en EEUU como en Europa). Todo se hace en destino y los importadores que prestaban solo el servicio de importación tradicional están incluyendo también almacenaje, empaque, etiquetado, control de stock, parcialización de envíos, envíos a distribuidores, etc. Incluso los supermercados están creando estas figuras que sirven también para el control de calidad. Hay una tendencia a la desaparición del *trader* tradicional. Los supermercados están creando estas empresas (*serviceprovider*) en asociación con empresas de logística. Europa tiene concentrada el 80% de estas empresas (comercialización) en Holanda.

- Políticas medio ambientales: Los productos ambientalmente sustentables están presente en el mercado. Lo orgánico sin embargo, es muy limitado, son mercados muy reducidos por el momento (cuesta valorizar el precio de lo orgánico, no se paga). La huella de carbono y otras certificaciones hay que relativizarlas, por el momento, como restricciones para el acceso a mercados.
- Experiencias auspiciosas de colaboración público-privada: Chile cuenta con PROCHILE que brinda a las empresas información de mercado y contactos a través de sus oficinas en el mundo (Holanda, Inglaterra, Polonia y Rusia). Son oficinas comerciales de PROCHILE. En general, están en el mismo edificio de las embajadas con personas nativas del lugar en el que se instalan (en Rusia contratan a un local por ejemplo). Asimismo, en Chile existe el Comité del Kiwi y del Arándano. Son organizaciones con gestión independiente, público-privado, integrados por las empresas de mayor exportación (si cambian el ranking de las exportaciones cambian los directivos). Estos comités dan información climática, parámetros de calidad y realizan presentaciones en los mercados. Lo primero que hicieron fue definir “normas internas”, se construyeron en conjunto con los actores públicos y privados. Por ejemplo, el comité va al mayor supermercado de Alemania a contar como mejoró el kiwi chileno y contar las medidas que se adoptaron para impulsar las mejoras. El Comité del Kiwi fue el primero que puso las normas a la interna de Chile (y el 90% de los exportadores están en dicho Comité) y luego de mejorar los productos es el Comité el que sale a describir al cliente las mejoras de los productos. Dichas normas son de desarrollo público-privado y el Comité gestiona y mantiene la lista de Técnicos acreditados, certificados y capacitados en kiwi para dar recomendaciones a los productores.
- Certificaciones: son la puerta de entrada, permiten la venta. No se obtiene una diferenciación en el precio (no pagan más). La trazabilidad o la huella de carbono no la pide el consumidor, la exige el *retail*. En general, no se ven nuevas restricciones ambientales que afecten en el mediano plazo. La huella de carbono no se percibe como restricción a la concreción de negocios. Obtener mejores precios va asociado al tema de la calidad.
- Vinculaciones. En mayor o menor medida, las empresas de Uruguay conocen el mercado en el que están insertos y conocen las cadenas globales del valor en la que se encuentran insertas. En general, no se detectó una vinculación sistemática de las empresas con el sector público y/o con la academia, a pesar de que los actores mencionan que los ámbitos de articulación existen y que conocen y/o han tenido vinculación con las instituciones de referencia (ministerios, institutos técnicos, instituciones tecnológicas o de investigación). Varias empresas no han utilizado ninguno de los instrumentos de apoyo (Uruguay XXI, ANII, COMAP, otros). Asimismo, respecto a los ámbitos de articulación público-privado los actores los definen como

ámbitos heterogéneos y poco ejecutivos, cuyos tiempos son extensos, falta de focalización y se percibe cierta sobre institucionalidad.

4.3 Relato 3: Logística, acuerdos comerciales, tecnología y energía.

- El presente relato se ha construido a partir de las entrevistas al sector arrocero, lanero, lácteo y forestal.
- Temas macro (costos logísticos, infraestructura, acceso a mercados): Las empresas entrevistadas mencionan que en Uruguay hay un gran problema de competitividad: costos logísticos, costos de mano de obra, infraestructura vial, entre otros.
- Acceso a mercados: Según las empresas entrevistadas el producto uruguayo tiene buena imagen a nivel mundial. Se plantea como desafío la apertura de nuevos mercados por parte del Estado a través de acuerdos comerciales entre países. Dicha problemática, en algunos sectores, tiene un peso mucho más notorio (arroz, lácteos, lana).
- Tecnología: Las empresas agroexportadoras entrevistadas mencionan que en la industria no hay una restricción tecnológica, si bien se detecta una carencia de mano de obra que pueda manejar la tecnología. Afirman que la tecnología está disponible, no hay un problema en el acceso. Mayoritariamente la industria importa la tecnología. La tecnología está disponible, sin embargo difícilmente la compren en Uruguay.
- Recursos Humanos y Gestión. En los servicios a la industria las empresas detectan carencias en la mano de obra, “es difícil encontrar técnicos”. Asimismo, se identifican dificultades en la gestión de las empresas que brindan servicios técnicos a la industria (por ejemplo: contratistas).

4.4 Relato 4: Tecnologías de la información y las regulaciones (Sistema de Trazabilidad y Plan de Uso y Manejo de Suelos).

- Según los actores entrevistados una de las grandes restricciones para el vínculo entre agro y las TICs son los idiomas diferentes entre ingenieros agrónomos e ingenieros en sistemas (el lenguaje). Otra, es la falta visión de los empresarios de TIC de la importancia que tiene el agro en la economía.
- Se relevó como una oportunidad la posibilidad de extender el sistema de trazabilidad a otros sectores y/o temáticas (residuos biológicos y trazabilidad de envases).

- Comercialización de la trazabilidad. ¿Se podría exportar el sistema de trazabilidad uruguayo? El país posee el conocimiento adquirido por el Estado y por el sector privado el cual podría ser comercializable. Desde un punto de vista, algunos actores consideran que sería mejor que Uruguay tuviera una estrategia de comercialización, incluso pensando en el tamaño de otros mercados (y por los fondos que otros países pudieran invertir en estos sistemas de trazabilidad), podría generar que otros aspectos del sistema de trazabilidad se puedan desarrollar y que esto redunde en enriquecer el sistema de trazabilidad uruguayo.
- Regulaciones (Sistema de Trazabilidad y Plan de uso y manejo de suelos). El sistema genera mucha información que aún falta explotar. El desafío sería utilizar más la información que surge del sistema de trazabilidad (*big data*). Otra oportunidad es la capacitación de profesionales vinculados al agro (veterinarios, ingenieros agrónomos y otros) en temas de servicios tecnológicos al agro.

5. Reflexiones finales

- **Estrategias de nicho.** Profundizar el trabajo y la articulación entorno a la carne de calidad con destino a Estados Unidos y Europa a partir de “nuevos modelos de inserción competitiva sostenible”. Estudiar posibilidades de colaboración entre los grupos o asociaciones existentes. Conocer mejor los nichos de productos orgánicos y otros nichos de alta calidad. Sobre todo para empresas no multinacionales. La inteligencia competitiva como bien público.
- **Serviceprovider.** Analizar la posibilidad de avanzar en alternativas de crear conjuntamente la figura del “*serviceprovider*” en los mercados de destino.
- **Acuerdos comerciales.** La apertura de nuevos mercados y la asistencia posible desde el Estado a las empresas en los mercados de destino es un desafío.
- **Extender la trazabilidad a otros sectores de la economía.** Aporta transparencia a los sectores y a la imagen país, posicionando al país como un productor confiable tanto dentro del agro (miel, cítricos, ovinos) como fuera de él (plásticos y envases).
- **Internacionalización del Sistema de Trazabilidad.** El país posee el conocimiento adquirido por el Estado y por el sector privado el cual podría ser comercializable.
- **Espacios sectoriales de articulación público-privados.** Existen espacios de articulación público-privados. Si bien muchos de los empresarios entrevistados se consideran escépticos de la eficacia de dichos ámbitos de trabajo, la mayoría consideran que es necesaria una agenda de trabajo y contar con un “norte”. Las funciones que los entrevistados mencionan para los ámbitos serían: brindar a las empresas información de mercado, contactos, oficinas comerciales en el mundo, parámetros de calidad, realizar presentaciones país en los mercados de destino y establecer “normas internas”.

En este sentido, se requiere profundizar en la planificación estratégica y focos concretos en los intereses comunes. Este sería un ámbito para profundizar la

exploración (de manera transversal a los espacios existentes y en nuevas experiencias como los centros tecnológicos de reciente creación).

- **Vinculaciones intersectoriales.** Se podría apoyar la articulación entre empresas del agro y de la industria del conocimiento e incentivar a las empresas a desarrollar tecnología en Uruguay. Esto se vincula con los instrumentos de apoyo. Se identifica una oportunidad en:
 - Capacitar a los recursos humanos vinculados a los servicios para la industria (sobre todo en el interior del país).
 - Generar más valor a partir del sistema de trazabilidad (u otras regulaciones). El desafío sería utilizar mejor la información que surge del sistema de trazabilidad (“big data”), hay una oportunidad en capacitar profesionales (veterinarios, ingenieros agrónomos) en temas de servicios tecnológicos vinculados al agro.

Parecerían existir nuevos intersticios de aprendizaje y a partir de las regulaciones se abre una oportunidad de generar espacios (en trazabilidad y uso y manejo de suelos por ejemplo), aprovechando o capitalizando los bienes públicos y los actores vinculados a ello (577 técnicos (ingenieros agrónomos), vinculados al plan de uso y manejo de suelos por ejemplo).

Vinculación entre las empresas del agro y las intensivas en conocimiento: ¿a través de instrumentos de apoyo existentes? o ¿los instrumentos se capitalizan luego de que aparecen o se despliegan las oportunidades de vinculación?

A modo de cierre, se espera que el resultado de la presente exploración sirva de insumo para el INIA y el MGAP a los efectos de planificar futuras intervenciones, ajustar herramientas disponibles y/o proponer nuevos instrumentos de apoyo y articulación al sector productivo.

