Plan estratégico y diseño institucional para el sector citrícola en Uruguay

Proyecto TCP/URU/3301- FAO

Dr. Pablo Caputi
Ing.Agr. Federico Montes

Montevideo, Octubre de 2010

Agradecimientos

Al grupo gestor por haber confiado en que nuestro trabajo podía ser útil en un momento tan especial para el sector citrícola. El solo enunciado de una expectativa de "refundación" del rubro (o relanzamiento, como preferimos llamarlo los consultores) señala claramente la confianza en nosotros depositada.

La Ing.Agr. Yanil Bruno y el Ing.Agr. Joaquin Mangado estuvieron siempre a disposición de los consultores para solucionar cualquier problema práctico que obstaculizara el trabajo. A ellos nuestro agradecimiento especial por las horas dedicadas a apoyarnos y por la revisión técnica de aspectos claves de la propuesta.

A las más de 80 personas, reportadas en los anexos, a quienes se consultó para hacer este trabajo: su tiempo fue muy valioso para nosotros. Si bien intentar lograr un equilibrio entre todas las visiones es una tarea difícil, vale la pena intentarlo por la pasión y compromiso que todos ellos tienen con el rubro citrícola.

Al Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, Ing.Agr. Tabaré Aguerre, por haber dispuesto de tiempo para dos extensas entrevistas en un período de demandas especiales desde el sistema político. Este tiempo y el destinado en las sucesivas reuniones con las empresas y organizaciones del sector es buen augurio para el rubro para enfocar la resolución de sus problemas más inmediatos.

A la FAO por el financiamiento y por la revisión técnica de este informe. Contar con una institución de este prestigio como respaldo para un trabajo de consultoría es siempre un privilegio y una tranquilidad para los consultores.

Finalmente a todos quienes creen que este trabajo puede ayudar, aunque sea mínimamente, a mejorar las condiciones del rubro y con ello de la gente que en él trabaja. Al hacerlo no solo nos distinguen con su confianza sino que logran algo mucho más importante: empiezan a cambiar la realidad.

INDICE

p.p

1- Resumen Ejecutivo ……4

2- Estado de situación de la cadena ……8

2.1- Visión general del negocio
2.2- La base técnica de producción
2.3- La inserción de la citricultura de pequeña escala

3- Hipótesis de trabajo y validación con los agentes ……33

3.1- Hipótesis formuladas en la recopilación de antecedentes y entrevistas
3.2- El ejercicio de validación: taller de reflexión

4- Análisis FODA……55
4.1- Introducción
4.2- El FODA incrementado
4.3- Conclusiones para la propuesta estratégica

5- El Plan Estratégico para la citricultura ……67
5.1- Lineamientos y agenda
5.2- Diseño organizacional
5.3- Recursos y etapas
5.4- Marco Legal y su reforma

6- Bibliografía……82

Anexos ……83

Anexo 1. Indice de siglas
Anexo 2- Listado de actividades y agentes entrevistados
Anexo 3- Formulario del Taller de Consulta a expertos
Anexo 4- Participantes en Taller de Consulta
Anexo 5- La ley 13390
Anexo 6- Materiales remitidos a los consultores

1- Resumen Ejecutivo

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. 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.

2- Estado de situación de la cadena

2.1- Visión general del negocio

2.1.1- Breve reseña de la citricultura en Uruguay

A pesar de su reducida superficie y de un tamaño de mercado relativamente pequeño que ha condicionado su desarrollo económico, Uruguay ha logrado tener un buen desempeño exportador en un conjunto de rubros. Esto es un gran mérito a la luz de la distancia del país de los grandes centros económicos mundiales que han dinamizado regiones enteras. Por poner solo un ejemplo, es claro que el desarrollo de un país como Chile tiene que ver tanto con una vocación de integración comercial y económica a los grandes circuitos de riqueza mundial como con el aprovechamiento de una posición geográfica privilegiada para el comercio con Asia y el Pacífico, fundamentalmente en la década del 80 y 90. Hasta el momento el país no ha disfrutado de la ventaja de "posicionamiento" para el desarrollo de capacidades exportadoras significativas[1], por lo que lograr llegar en forma competitiva a los mercados mundiales siempre ha sido un reto para cualquier actividad empresarial en nuestro país. En virtud de sus condiciones privilegiadas para la producción de pasturas (suelos, agua, clima) el país explotó a lo largo del tiempo sus ventajas comparativas en los rubros ganaderos y en los productos con ellos asociados. Cuero, lanas, carnes, lácteos son alguno de los productos en los que el país ha incursionado con éxito en el comercio exterior en el siglo pasado. Por tomar una referencia, el país se ubica como sexto exportador mundial en carne bovina (en volúmenes) y una buena demanda de estos productos en el mercado internacional permite obtener precios que facilitan la concreción de buenos negocios lo que alimenta un círculo virtuoso de inversión y aumento de productividad.

Al país le ha costado tener una horticultura y/o fruticultura competitiva de exportación. Quizás la excepción a esta regla sea la producción y exportación de cítricos: este es el primer elemento a tener claro cuando se realizan análisis y proyecciones. El único rubro de la horti-fruticultura que ha conseguido tener una fuerte inserción en los mercados internacionales en forma sostenida ha sido el citrícola. En la base de este desarrollo exportador está un proceso nítido de voluntad de desarrollo integral del sector a partir de las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado, proceso que culmina con la creación de la Ley Citrícola de 1970 (13930), que se comentará posteriormente.

Diversos trabajos ilustran el proceso de implantación, crecimiento y desarrollo de las actividades en el país[2]. A modo de apretada síntesis los cítricos se introducen en el país a comienzos del siglo XIX, a través de los primeros asentamientos de inmigrantes. La producción original de cítricos estaba orientada al mercado doméstico, fundamentalmente a las principales ciudades, y durante muchos años se producen pequeñas mejoras incrementales pero sin dar un salto cualitativo ni cuantitativo relevante. Es recién en la década del 60 del siglo XX con la llegada de inversores extranjeros[3] que se comienza a delinear un proyecto de citricultura de exportación. Quizás lo más relevante aquí es que estas inversiones traen una orientación o enfoque que contrasta fuertemente con la cultura agropecuaria dominante en la época. Estrategia de largo plazo, previsiones de riego, selección de materiales adecuados para los mercados mundiales, desarrollo de logística de exportación, enfoques modernos del comercio exterior. Todas novedades para un país fuertemente ganadero en donde el sistema extensivo de explotación era el dominante.

---

[1] El desarrollo en las próximas décadas de la economía brasilera y con ella de Latinoamérica puede significar un cambio sustantivo, que revierta la desventaja relativa del país en su localización.

[2] Ver por ejemplo "Historia de la Citricultura del Uruguay". José Ortiz de Taranco

[3] Es importante en este proceso el establecimiento de inmigrantes argelinos en el norte del país (Paysandú).

Este esfuerzo privado en la década del sesenta se ve coronado con el acople de la políticas públicas de estímulo al sector, expresadas en la ley 13930. Por la misma se crea el Plan Citrícola y se propone una innovación institucional realmente significativa para la época: la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola[4]. Es decir hace más de cuarenta años ya existía en el Uruguay una institución de construcción de políticas de promoción del rubro con integración mixta público-privado. El hecho que este modelo de trabajo sea común hoy en día no debería hacer perder de vista el notable adelanto para esa época, lo que sirve para ilustrar la expectativa que el rubro encarnaba como posible dinamizador de la fruticultura nacional.

Algunos de los proyectos más importantes del sector contarán también con el respaldo de organismos financieros internacionales (ejm: BID). Esto quiere decir que la visualización de la citricultura como una alternativa válida para el desarrollo agropecuario en Uruguay y su modernización no era solo una convicción de los agentes económicos y políticos locales sino también de técnicos y autoridades internacionales.

En términos muy generales se podría caracterizar la década del 70 como de "*pionerismo*" y la década del 80 como de consolidación. Mayores áreas, desarrollo del riego, apertura de mercados, consolidación de flujos comerciales. Varias de estas actividades estuvieron apoyadas en la cooperación internacional en la medida que el país incursionaba en aspectos tecnológicos relativamente nuevos en estas regiones pero ya maduros en otras[5].

El primer golpe negativo importante para el rubro es el del fin del régimen cambiario conocido como "tablita" (pre-fijación del tipo de cambio) en 1982 que provocó una brusca devaluación de la moneda uruguaya. Para un sector que apuesta al largo plazo en base a inversiones (y endeudamiento) un cambio tan abrupto del entorno macro-económico sin dudas lo afectó negativamente. Esto es importante entenderlo porque es una ley económica general: hay rubros o actividades que tienen mayor "flexibilidad" para adaptarse a condiciones adversas. Aquellos rubros que realizan su producción en plazos más largos inevitablemente son más vulnerables a estos problemas por su rigidez productiva y comercial, en un producto que además es perecedero en plazos muy breves. O sea, la inestabilidad macro-económica produce impactos asimétricos en los distintos sectores de la agropecuaria privilegiando los comportamientos más adversos al riesgo, orientados al corto plazo o de menor inversión relativa.

El segundo golpe negativo que termina por frenar el crecimiento del sector es la aparición del cancro a mediados de la década del ochenta (1986). Esta enfermedad provoca una seria alteración en la inserción internacional inmediata y llevará varios años hasta lograr mitigar los impactos del problema sanitario. Es en esta época también que comienza a erosionarse la relación privados-públicos, por diferencias de enfoques en la estrategia sanitaria algo inevitable y reiterado en los países de América del Sur (tanto en producción vegetal como en producción animal).

Para la década del noventa ya era evidente que la citricultura había llegado a la madurez en una serie de aspectos. Estabilización de área, estabilización de producción, definición de mercados, inversión residual meramente de mantenimiento pero no de expansión. El sector en su conjunto había agotado la primera etapa del crecimiento exportador significativo y se enfrentaba a nuevos desafíos incrementados por el rezago del tipo de cambio en la primera parte de la década del noventa, algo que le quitó competitividad a todos los rubros agro-exportadores.

---

[4] Para dar una idea de importancia, debe recordarse que de la misma época es la ley de creación del Plan Agropecuario y otras instituciones para el desarrollo agropecuario. La ley completa se reporta en el Anexo 5.

[5] Es reiteradamente referidos por varios entrevistados la importancia de la cooperación del técnico israelí Ben David, en las primeras etapas del desarrollo del rubro en el país.

2.1.2- Desempeño en los últimos 20 años

Sin haber resuelto de manera satisfactoria los problemas provocados por la crisis del tipo de cambio de 1982, debilitadas por la emergencia del cancro en la década del ochenta, las empresas que continuaban con un fuerte endeudamiento sufrieron una segunda crisis de tipo de cambio en el 2002. En las últimas décadas se producen también eventos de déficit hídricos significativos (sequías de 1988/89, 2008/09) algo de gran impacto en un producto que demanda mucha agua y en donde la mitad de la producción no tiene riego.

Naturalmente los eventos "desfavorables" (crisis cambiaria, sequía) tendrán un impacto asimétrico en las diferentes empresas en función de la mayor o menor exposición a estos problemas. Este factor de "impacto asimétrico" es fundamental para entender la distinta posición en la que se encuentran las empresas del rubro al día de hoy y por lo tanto sus perspectivas futuras: aquellas empresas saneadas financieramente podrán aprovechar las oportunidades que se le están presentado al rubro de mejor manera que aquellas que no han logrado resolver ese problema satisfactoriamente.

El cuadro 2.1.2.1 muestra la evolución de la producción total y productividad por hectárea (estimada) entre los años 2000-2009[6].

Cuadro 2.1.2.1- Superficie, producción y productividad en cítricos , 2000-2009

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ton. Totales	216.846	342.594	235.531	248.690	242.177	326.040	277.533	346.238	253.459	267.500
Ton/há	13	20	14	15	14	19	16	20	15	16

Fuente: elaborado a partir de datos de DIEA-URUNET

A pesar de que no se reporte en el cuadro, el primer indicador clave es que no hay progreso significativo en la superficie total en la década (este punto se discute más adelante, en un análisis por décadas). En segundo lugar la productividad es baja en la comparación internacional y se observa una fuerte oscilación, debido fundamentalmente a elementos climáticos: como se verá más adelante casi un 50% del área no tiene riego, lo que la deja expuesta a eventos de carencia de agua. Adicionalmente no ha habido en los últimos 10 años una renovación importante del material genético. Esto quiere decir que los montes se han envejecido, disminuyendo su potencial productivo aun en aquellos casos en donde el riego está presente.

En síntesis: superficie total estancada, una proporción importante sin riego. La citricultura del año 2009, en sus grandes números, no presenta progresos en relación a aquella del año 2000. Esto representa un contraste muy notorio con lo sucedido en el proceso fundacional en donde la dinámica y el progreso se podían medir a través de cualquiera de sus indicadores clave (superficie, productividad, renovación, etc.).

Adicionalmente la citricultura pierde posición relativa frente a otras actividades agropecuarias más dinámicas. Forestación, agricultura de secano, lechería y la propia ganadería bovina muestran en la década desarrollos muy importantes. Este contraste aumenta la percepción de estancamiento (o retroceso) en el sector, modificando radicalmente la percepción de la sociedad de la "promesa de la citricultura".

[6] Dado que no existe un dato exacto sobre la evolución de la superficie anual, se tomó para el cálculo una superficie efectiva promedio aproximada a las 16.000 ha en el período. Dado que la misma puede haber oscilado entre 16-17 mil ha, esto no introduce un gran error en el tema productividad por hectárea, que es lo que se quiere comentar.

2.1.3- Comparación del desempeño con otras actividades

La percepción de progreso o estancamiento de una actividad tiene que ver tanto con su desempeño absoluto como con su desempeño relativo: no es lo mismo estar estabilizado en cierto nivel productivo cuando el resto de las actividades también lo están que cuando el resto crece. Algunas variables relevantes del contexto económico de las empresas (oscilaciones de los mercados mundiales, problemas con el tipo de cambio, sequías, etc.) afectan a todos los rubros. Aquellos que consiguen superar estos obstáculos exhiben una mayor competitividad que el resto y por lo tanto se posicionan mejor hacia el futuro. Por eso tomar otras referencias es importante.

Comencemos por un indicador simple de actividad económica: el PBI. Entre 1999-2003 el país registra una importante caída de su producción: en el acumulado, más del 30%. Pero luego tiene una recuperación importante, que lleva a superar los niveles previos a la crisis. Para el año 2008 ya se había alcanzado el nivel de producto pre-crisis (1998), el año 2009 tuvo un importante crecimiento y para este 2010 se espera un crecimiento superior al 8%. Es decir: la economía nacional viene creciendo a gran ritmo.

En la agropecuaria es muy notorio el cambio que se han producido en la década en algunos rubros y la consecuencia que han tenido en el uso del territorio. La forestación, por ejemplo, llega ya casi a 1 millón de hectáreas. La agricultura de secano ha tenido un fuerte impulso en la soja (que supera las 800 mil ha) y el trigo (que supera las 450 mil ha): esto era totalmente impensado en las décadas anteriores y ha rediseñado el mapa de negocios en el Uruguay.

El estancamiento relativo no es solo en la producción sino también en la exportación. Algunos rubros han tenido un gran destaque en volúmenes (arroz, soja, trigo, chips de madera, etc.). Otros han tenido un buen desempeño en valores (carne, leche, etc.). Por ejemplo el sector de carne bovina (visto como tradicional y poco dinámico) prácticamente cuadruplicó los valores obtenidos entre el año 2000 y el pico del 2008 (retrocediendo luego ligeramente). En la misma década (2000-2009) la citricultura pasa desde valores cercanos a 60 millones de USD a valores cercanos a 80 millones de USD (una mejora del 33%), con un pico en el 2008 como muchos de los alimentos.

En síntesis: al inicio de esta década las exportaciones de carne bovina, por ejemplo, eran 5 veces mayores en valor que las provenientes de la citricultura. Al final de la década son más de 10 veces superiores. O sea, a lo largo de la década el sector citrícola exportador pierde importancia relativa frente a otros rubros lo que agrava la percepción de los problemas.

2.1.4- La situación productiva

Para entender la orientación al mercado interno o internacional de los cítricos, sus usos y su potencial desarrollo el primer paso es comprender cómo está dividida la producción por especie: esas casi 300 mil toneladas pueden tener una composición muy distinta en los diferentes países o regiones[7]. El cuadro 2.1.4.1 muestra la producción por especie en la última década.

Cuadro 2.1.4.1- Producción Total (ton) y porcentajes (%) por especie,2000-2008

Especie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total (ton)	216.846	342.547	235.516	248.690	242.177	326.040	277.533	346.239	253.4690
Naranjas (%)	50	55	49	53	51	54	50	54	51
Mandarinas (%)	30	28	32	30	32	29	32	34	35
Limones (%)	16	14	16	13	14	14	15	11	13
Pomelos (%)	4	3	3	4	3	3	3	1	1

Fuente: MGAP-DIEA, en base a CHNPC y encuestas citrícolas

Como se observa para el final de la década, las naranjas representan aproximadamente el 50% de la producción, las mandarinas un 35%, el limón algo más del 10% y el pomelo ocupa una posición marginal. Estas proporciones se mantienen relativamente estables en la década, algo que seguramente puede cambiar en los próximos años a la luz de las inversiones que se están realizando y de la opinión de los técnicos respecto a futuras inversiones. El aumento de solamente cinco puntos porcentuales en mandarinas, lo que podría indicar poco cambio, en realidad oculta un importante cambio en las estructuras varietales.

Como se verá más adelante la proporción más importante de la naranja de exportación es para la elaboración de jugos, no para su consumo de mesa. Esto es lo contrario en la mandarina donde la proporción mayoritaria se destina para el consumo de mesa, algo que tendrá consecuencias en la forma en que las distintas especies y variedades se adaptan a condiciones climáticas adversas (sequías, heladas, etc).

[7] Por ejemplo la provincia de Tucumán en Argentina, gran exportador mundial, está especializada en la producción de limón.

2.2- La base técnica de producción

2.2.1- La base genética y su orientación a los mercados

A continuación se discute con más detalle la base técnica de producción, analizando comportamientos por variedades y especies en los principales indicadores (superficie, producción, nº de plantas, etc.). Más que en cualquier otra producción el análisis de los materiales genéticos empleados es clave para entender la situación actual y proyección del rubro en el país. Para la elaboración del cuadro 2.2.1.1, se tomó la base de datos del Censo de 1980, el Censo de 1996 y la estimación que realiza el MGAP-DIEA correspondiente al año 2010. Esto toma tres puntos clave en las tres últimas décadas del rubro, con una estimación de mitad de período (1996).

Cuadro2.2.1.1. Evolución del número de plantas y superficie por especie y variedad (1980, 1996, 2010)

Censo 80				Censo 96		Estimación MGAP-DIEA 2010		
Especies	**Plantas**	**Ha efectivas**	**Variedades**	**Plantas**	**Ha efectivas**	**Variedades**	**Plantas**	**Ha efectivas**
			Valencia	1480683	4148	Valencia	1851605	4657
			Navel	1016736	2848	Navel	1130177	2572
			Salustiana	176358	494	Salustiana	240387	567
			Otras Naranjas	29631	83	Otras Naranjas	17356	83
Naranjas	**2216146**	**8830**	Total Naranjas	**2703408**	**7573**		**3239525**	**7879**
			Satsuma	649026	1818	Satsuma	854211	1610
			Clementinas	160650	450	Clementinas	292449	677
			Ellendale	621537	1741	Ellendale	394914	1033
			Nova	328020	781	Nova	444140	907
			Ortanique	103530	290	Ortanique	225829	486
			Común	415191	1163	Común	225602	647
			Montenegrina			Montenegrina Avana	321154	625
			Avana			Afourer	160639	246
			Murcott	57477	161	Murcott	142458	265
			Híbrida	164577	461	Híbrida	67400	193
			Otras	216342	606	Otras	39269	107
Mandarinas	**1041215**	**4150**	Total Mandarinas	**2716350**	**7471**	Total Mandarinas	**3168065**	**6796**
Limón	**1132231**	**4511**	Limón	**665280**	**1584**	Limón	**779952**	**1942**
			Pomelo Rojo	154224	432	Pomelo Rojo	54073	123
			Pomelo Blanco	62832	176	Pomelo Blanco	35241	104
Pomelo	**242415**	**966**	Total Pomelo	**217056**	**608**	Total Pomelo	**89314**	**227**
Otras	**118448**	**472**	Otras	**3570**	**10**	Otras		
Total	**4750455**	**18929**	**Total**	**6305664**	**17246**	**Total**	**7276676**	**16844**

Fuente: Censo 1980,1996 y estimaciones 2010 MGAP-DIEA

Del análisis del cuadro se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La citricultura ha disminuido la superficie dedicada al cultivo. Se estima en el entorno 11 % entre 1980-2010. No existen indicadores precisos de las características de los predios que abandonan el sector. En la década del 90 e inicios del 2000, se observaron una gran cantidad de predios, de escalas menores a las 30 ha, que dejan el rubro citrícola por falta de rentabilidad. La citricultura limonera, concentrada principalmente en el sur del país que nace con vocación exportadora, sufre un fuerte descenso de superficie entre la década del 80 y del 90, en la que desaparecen casi 3.000 hectáreas (pasa de 4.511 ha a 1.584, ver cuadro).

- Las mayores exigencias de los mercados en cuanto a patrones de calidad y la aparición de las normas europeas como Eurep-Gap (luego Global-Gap), también colaboraron en desestimular a un sector que no consiguió realizar cambios en su modelo productivo.

- La evolución de las áreas por especies siguen mostrando que el Uruguay se posiciona en la producción de Naranjas, principalmente en el grupo de las Valencias. Desde el origen de la citricultura esta especie predominaba sobre las restantes. Las condiciones naturales de producción, y una buena colocación en los mercados internacionales hacen que esta especie mantenga su hegemonía frente al resto.

- La disminución de área no ha sido homogénea y hay especies y variedades más afectadas que otras. Por ejemplo el Pomelo Rojo ha mermado mucho en superficie en la última década. Esto no es estable en el tiempo y depende también de las décadas que se analicen.

- En donde sí ha habido un cambio importante es en las variedades. Tomando como referencia la última década, vuelve a tener un incremento la naranja Valencia, principalmente en clones para cosecha más temprana. Lo mismo acontece con las mandarinas, donde no se ve reflejado en la superficie total sino en la densidad (números de plantas por superficie).

- En estos últimos 10 años, las mandarinas en su composición varietal han tenido cambios importantes. La que más ha crecido es el grupo Satsuma seguidas por las denominadas Clementinas. En un tercer lugar se ubican la Clemenvilla, finalizando con mandarinas tardías tales como Ortanique, Montenegrina, Murcott y Avana.

- En el limón se revierte parcialmente en la última década la caída ya mencionada. Hay un aumento de un 20% del área con respecto al Censo del 96.

- Para el 2010 (estimaciones) comienza a aparecer nuevas variedades de mandarinas, por ejemplo Afourer (o Nadorcott), que representan en la actualidad áreas importantes de la citricultura del País. Esta es la primera variedad patentada que se incluye en el "*parque varietal exportador*", y responde a las nuevas exigencias de los mercados internacionales en cuanto a calidad interna, fácil pelado y bajo o nulo número de semillas.

Los cambios varietales observados en la citricultura de Uruguay respondieron a una serie de factores:

- comerciales; variedades más demandadas por los mercados
- climáticos; variedades de cosecha más temprana que escapen a los efectos de las heladas de invierno.
- canasta varietal más amplia, da la posibilidad de ofrecer un calendario de embarque atractivo para los clientes los cuales tienen diversos productos por mas tiempo.

Como ejemplo de esto último, en naranja Valencia, se han ido incorporando clones más tempranos que permiten realizar programas de embarque desde julio hasta el final del período de cosecha de los clones tradicionales del Uruguay.

En síntesis cada una de las empresas, de acuerdo a sus propias estrategias, fue redefiniendo su plan de negocios en cuanto a qué variedades elegir, con qué clones, para qué situación productiva y mercado específico. Lo que quizás no existió es una visión de conjunto ("*visión país*"), que evaluara la conveniencia de variedad por región o las líneas más promisorias.

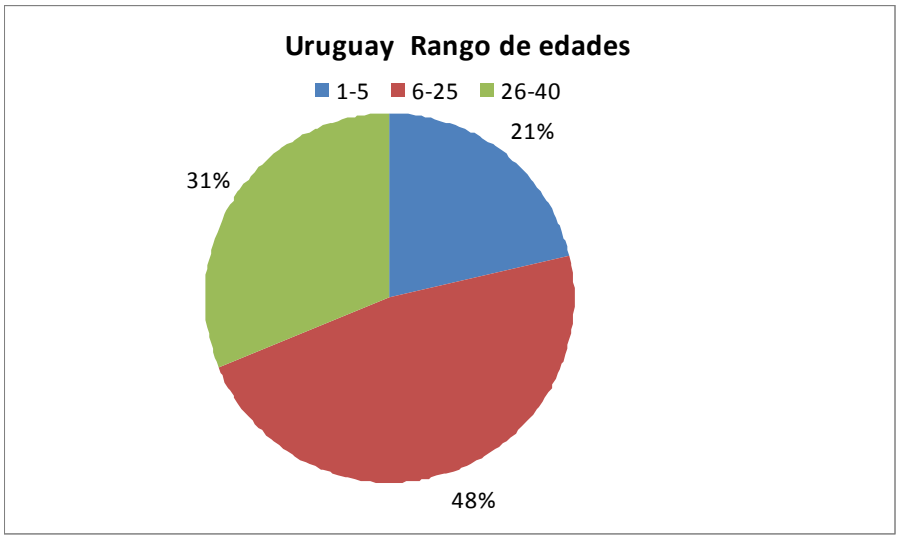
Otro ejemplo de cambios dentro de una especie (mandarina) es el aumento en la última década, tanto de superficie como de número de plantas, de un grupo de variedades tardías (Montenegrina, Avana, Murcott). Su incremento responde a diferentes estrategias empresariales: nichos en el exterior donde este grupo de mandarinas logran obtener buenos retornos para el productor; fuerte demanda a nivel del mercado local (son mandarinas muy adaptadas al gusto del consumidor uruguayo); ventana de colocación a nivel regional (principalmente en el mercado de Brasil).

El proceso de recambio de variedades (y clones) es algo que debe mantenerse en el tiempo para tener una citricultura competitiva. Esto lo llevará a la introducción de nuevos materiales genéticos provenientes del exterior y a seguir buscando los materiales locales que mejor se adapten a las diferentes regiones citrícolas del país. El país hace ya varios años que viene trabajando en el área de Mejoramiento Genético (por ejemplo en INIA, Salto Grande), en una interacción permanente entre las empresas citrícolas y los investigadores.

Independientemente del tipo de material que se emplee (nacional, introducido, etc.) es evidente que el mismo contribuye, cuando se emplea, a rejuvenecer las plantaciones. Como se verá a continuación esta es una de las debilidades actuales de la citricultura nacional, cuando se la compara con la de otros países competidores.

En el gráfico 2.2.1.1 se puede observar una estimación sobre las edades de los montes citrícolas de Uruguay.

Gráfico 2.2.1.1- Participación porcentual (%), por grupos de edades (años) para la citricultura en Uruguay



Fuente: Elaboración propia con datos brindados por las empresas.

Para esta estimación se tomó una muestra con datos aportados por las principales empresas exportadoras del Uruguay y por un grupo de productores que remiten a estas. El área utilizada para esta estimación fue aproximadamente de 11.000 hectáreas lo que representa casi un 70% de la superficie efectiva destinada al cultivo de citrus. Los parámetros de rango de edades fueron:

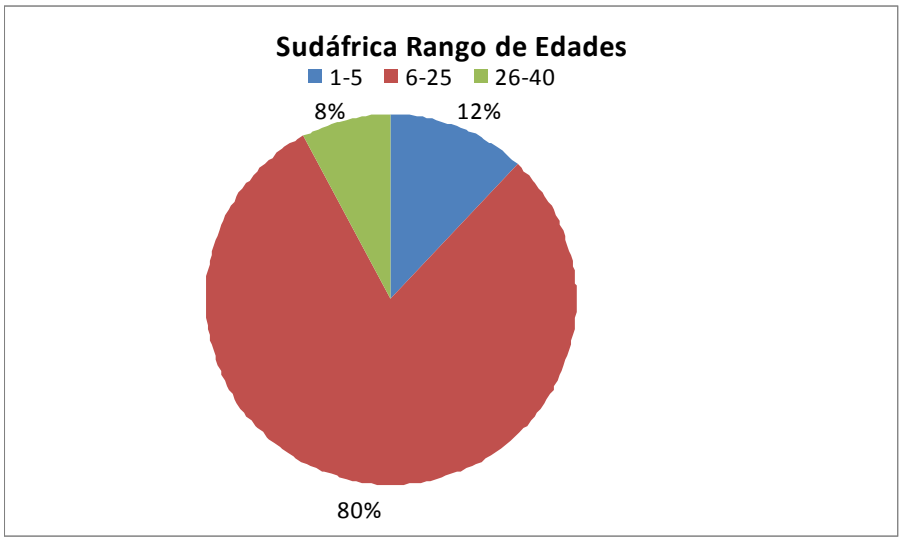
Rango 1-5 años. Plantaciones nuevas
Rango 6-25 años. Plantaciones en plena producción.
Rango mayor a 25 años. Montes adultos, que deberían reponerse.

De la gráfica se desprende que el 31 % del área citrícola es de montes adultos que ya pasaron su óptimo productivo. Quizás esta sea una de las debilidades principales que condicionan tanto el presente como el futuro del rubro[8].

Para tener un padrón de comparación quizás sea útil realizar una evaluación de este parámetro en Sudáfrica, nuestro principal competidor en la exportación desde el Hemisferio Sur.

[8] Es importante recordar que este aspecto (edad de las plantas, potencial productivo) no es homogéneo en todas las especies. Limones con más de 20 años se recomienda su recambio, mientras que naranjas Valencia alcanzan los 30 años con buena productividad.

Gráfico 2.2.1.2- Participación porcentual (%), por grupos de edades (años) para la citricultura en Sudáfrica



Fuente: elaborado a partir de datos de Key Industry Statistics 2008

Como se observa en el gráfico, solamente el 8% de la superficie citrícola está en el rango "problema" de entre 25-40 años: esto es la cuarta parte de lo que sucede en Uruguay. La definición del sector productivo sudafricano de mantener en un óptimo productivo las plantaciones es claramente de tipo estratégico, lo que tiene posteriormente múltiples implicancias. Un fuerte desarrollo de los viveros, que apuntalan este recambio, planes sanitarios consistentes (para garantizar los nuevos materiales) y mejoramiento genético acorde (que tendrá buena relación costo-beneficio, al ser muy demandado) son solo algunas de las consecuencias de esta estrategia.

2.2.2 Situación Tecnológica y productiva

<u>La productividad por hectárea y el producto exportable</u>

La productividad de los montes citrícolas es un punto básico a evaluar: no es posible tener éxito si la productividad no permite obtener una buena rentabilidad. Como estamos tratando con un sector exportador, un indicador posible a emplear es el de las toneladas exportadas por hectárea: no debe olvidarse que en este tipo de productos hay una "selección" por calidades para cumplir con los requisitos de los mercados. La pregunta relevante aquí es ¿qué cantidad de producto tiene el estándar necesario para ser exportado?

Aunque se aumentara el valor o los precios de venta del producto al exterior, siempre será necesario seguir el camino del aumento de toneladas exportadas por hectárea, de modo de mejorar la relación entre ingresos y costos. Más cantidad, más calidad, mejor precio debe ser un "trípode" de apoyo para un sector exportador. Los cuadros que se presentan a continuación expresan valores promedios para el Uruguay, integrando todas las especies[9].

Existen diferencias notorias a nivel productivo y de toneladas exportadas por hectárea, entre predios con baja aplicación de tecnología frente aquellos que realizan un manejo integral de la plantación. A continuación se presenta un cuadro ilustrativo de la productividad y toneladas exportadas por hectárea, promedio para el país.

[9] Estudios posteriores profundizan este punto segmentando por empresas.

Cuadro 2.2.2.1- Promedio nacional de producción y exportación (ton/ha)

Año	Producción (ton/há)	Exportación (ton/ha)
1990	13	4
1991	13	4
1992	15	6
1993	14	6
1994	15	8
1995	14	7
1996	16	7
1997	19	7
1998	22	7
1999	19	7
2000	13	4
2001	20	6
2002	14	5
2003	15	7
2004	14	7
2005	19	9
2006	16	3
2007	20	8
2008	15	7
2009	16	8

Fuente- Elaborado a partir de datos de DIEA-URUNET

Como se dijo, la citricultura nacional tiene una baja productividad por ha (algo mayor a 15 ton/ha). Esto enfatiza el aspecto cuantitativo. En segundo lugar, solo se consiguen exportar como máximo el 50% de esta producción (entre 7-8 ton/ha).

A efectos de tener un padrón de referencia, nuevamente se realiza en el cuadro siguiente los niveles exportables de la citricultura de Sudáfrica conseguidos en los últimos años.

Cuadro 2.2.2.2 Porcentaje de exportación de cítricos en Sudáfrica, 2002-2007

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Porcentaje Exp	56	52	61	69	45	66

Fuente: Key Industry Statistics 2008

Si bien hay oscilaciones año a año, para el año 2007 el 66% de la producción consiguió ser exportada, una proporción muy superior a la lograda por nuestro país. Adicionalmente, como se observa en el cuadro 2.2.2.3 la citricultura sudafricana tiene una productividad más alta: 25 ton/ha para el año en cuestión. El resultado final es que se logran unas 16 ton/ha disponibles para exportación lo que aproximadamente duplica lo que se obtiene en nuestro país: allí está seguramente una de las ventajas competitivas de Sudáfrica con respecto a Uruguay.

Cuadro 2.2.2.3 Resumen de indicadores de Sudáfrica: Producción, exportación y productividad, 2007

1- Producción (toneladas)	2- Exportación (toneladas)	Exp/Prod (2/1) (%)	Productividad total (ton/ha)	Rendimiento en exportación (ton exp./ha)
1411897	933798	66	25	16

Fuente: Elaboradas a partir de datos del Key Industry Statistics 2008

Factores explicativos de la productividad en la citricultura nacional

La baja productividad en Uruguay no se puede explicar por un solo factor. Los elementos a analizar a continuación son: superficie bajo riego, edad de las plantaciones, calidad y sanidad de plantas, manejo agronómico de las plantaciones.

Riego- La práctica de irrigación de los montes frutales es una herramienta tecnológica fundamental para asegurar la productividad a lo largo del tiempo. Los regímenes pluviométricos en el Uruguay se distribuyen de manera tal que en varios años no corresponde con las necesidades del cultivo. Los momentos fenológicos de mayor requerimiento de agua no siempre disponen del adecuado suministro de la misma. Desarrollar un modelo exportador con una parte importante de la superficie sin riego compromete la rentabilidad del cultivo y la consistencia en las entregas de nuestro país. Bajas productividades y baja calidad de fruta principalmente por tamaños fuera de los requerimientos del mercado (calibre). Los cuadros a continuación sintetizan la realidad nacional en este aspecto técnico

Cuadro 2.2.2.4- Superficie irrigada en cítricos del Uruguay (ha, %)

	Superficie (ha)		% con riego
	Efectiva	con riego	
Total	**16.146**	**7.565**	**47**
Naranja	7.599	3.189	42
Mandarina	6.424	3.295	51
Limón	1.821	992	54
Pomelo	302	90,6	30

Fuente: MGAP-DIEA Encuesta Citrícola "Primavera 2008"

En el cuadro 2.2.2.4 se observa que aproximadamente el 50% de la superficie citrícola está bajo riego. Esto va desde un mínimo de 42% en naranjas hasta un máximo de 54% en limón (no se comenta pomelo). En el cuadro 2.2.2.5, se ve que la zona Sur tiene una mayor proporción de riego (las 2/3 partes), destacándose la alta proporción conseguida en las mandarinas bajo riego, aunque esta ocupa una superficie pequeña.

Cuadro 2.2.2.5- Superficie irrigada de cítricos del Uruguay (ha, %), por especie y zona

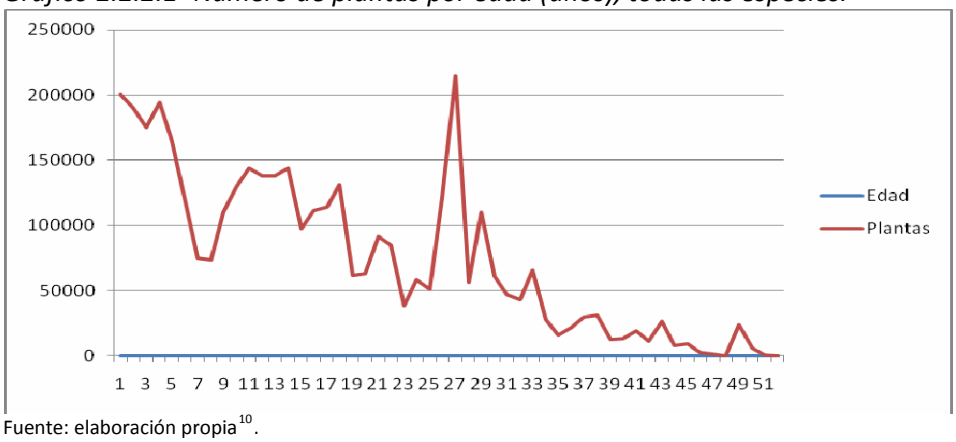
Especie	Zona Norte			Zona Sur		
	Superficie efectiva	Superficie con riego		Superficie efectiva	Superficie con riego	
	(ha)	(ha)	(%)	(ha)	(ha)	(%)
Total	**13.678**	**5.991**	**44**	**2.467**	**1.574**	**64**
Naranja	7.109	2.930	41	490	260	53
Mandarina	5.848	2.774	47	577	521	90
Limón	485	248	51	1.336	744	56
Pomelo	237	39	17	65	49	75

Fuente: MGAP-DIEA Encuesta Citrícola "Primavera 2008

Según algunos trabajos (ejm: "Encuesta Citrícola Primavera 2009, MGAP-DIEA); la diferencia esperable en un monte regado con uno no regado puede llegar a ser de entre 10-15 ton/ha, lo que para los niveles de producción en Uruguay puede representar más del 100% de la productividad base. Esta cifra es elocuente por sí misma.

Edad- El factor edad está asociado al concepto de óptimo productivo Como fue visto Uruguay tiene un desfasaje importante en esta materia, con una citricultura "envejecida" en sus montes. A continuación se reporta un estudio complementario al analizado en el gráfico 2.2.1.1, focalizando en el número de plantas por edad, tomadas a partir de las principales empresas exportadoras del país.

Gráfico 2.2.2.1- Número de plantas por edad (años), todas las especies.



Fuente: elaboración propia[10].

Los comentarios del cuadro son:

- Se observa un pico de plantaciones en el entorno de los 26 años (1983-84), previo al primer episodio de cancro cítrico.
- En los últimos 5 años se produce un número importante de plantaciones nuevas. Empresas como Milagro y Caputto, por ejemplo, marcan una fuerte renovación en sus plantaciones que inciden notoriamente en el gráfico presentado.

Se estima que la citricultura uruguaya tiene en el entorno de 7 millones de plantas en producción. En la medida que este estudio (4 millones de plantas) representa la situación de las empresas que más han invertido en renovación de plantas (las exportadoras) la situación general del país seguramente sea peor: la muestra restante de 3 millones de plantas (otras empresas) seguramente tenga un perfil más envejecido.

Lo anteriormente presentando nos lleva a la visión de una citricultura con una edad media de montes quizás de entre 25-27 años. Se debería definir una tasa de renovación tal que le permita rejuvenecer ese promedio en los próximos 10 años llevando la media a 16 años de edad. Este nuevo escenario le daría un mejor posicionamiento al Uruguay frente a sus principales competidores.

Calidad y Sanidad de las Plantas- La base fundacional por la cual hay que partir, es contar con una planta de óptima calidad y con garantías sanitarias. Las grandes citriculturas del mundo tienen esta área muy desarrollada y la utilizan casi como una "*carta de presentación*" en los mercados como señal de madurez y confiabilidad.

La experiencia reciente del Uruguay en esta materia ha enfrentado diversos problemas, dado que se descuidó el patrimonio fitosanitario. El sector se ha visto muy perjudicado por este aspecto y una muestra

[10] Datos aportados por las empresas exportadoras, con una muestra de 4 millones de plantas que representan casi un 60% del total de plantas estimadas en el país

de ello es la gran cantidad de plantas de portes inadecuados, sistemas radiculares poco desarrollados, variedades que no corresponden con la seleccionada, que no responden a un estándar de calidad y sin las garantías sanitarias correspondientes.

Partir de materiales contaminados (virus, viroides, hongos, bacterias, plagas en general), impacta sobre diferentes aspectos:

- *Productividad*. O bien no llegan a expresar sus máximos potenciales o decaen a temprana edad sus producciones.
- *Precocidad*. La precoz entrada en producción de una nueva plantación se ha convertido en un factor importante en las citriculturas modernas. Permite rendimientos altos y exportar a pocos años de realizada la plantación. No cumplir con este requisito, significa retrasar las proyecciones realizadas, impactando negativamente en los resultados económicos de las empresas.
- *Status Fitosanitario*. Comenzar la plantación con materiales contaminados, ya sea por hongos o bacterias y más aún si son de origen cuarentenario, obliga a destinar la fruta a mercados marginales y a desarrollar programas fitosanitarios que encarecen los costos. Además se produce el riesgo de contaminación del resto de la plantación.

Para la citricultura del Uruguay es un gran desafío desarrollar y ejecutar programas de producción de plantas sanas que cumplan con un estándar de calidad planta, que aseguren la sustentabilidad en el tiempo. El acuerdo que se estaría por lograr entre las instituciones relacionadas en este tema, (DGSA/MGAP, INIA, INASE, CHNPC) para establecer las bases de un Programa de Saneamiento, Certificación y Multiplicación de Citrus, puede ser el primer mojón en una nueva etapa. Una buena sanidad es imprescindible para que la citricultura sea vista como un negocio atractivo y más competitivo frente a otros rubros del país y frente a los principales competidores del mundo en el rubro.

Manejo básico de las Plantaciones- Este punto se refiere a algunos manejos que son prioritarios para mantener productividad (ejm: nutrición de la planta, poda y aplicación de programas fitosanitarios). Las diferentes crisis económicas que ha sufrido el sector en las últimas décadas, limitaron el buen manejo agronómico. En muchos casos, no se destinaron los recursos económicos necesarios para implementar correctamente esto aspectos básicos de la producción. La productividad nacional sin dudas sería mejor si estos manejos básicos en las plantaciones citrícolas hubieran sido aplicados.

2.2.3 Patrimonio Fitosanitario-Enfermedades. Saneamiento.

Para una citricultura que su definición es ser un rubro exportador a los mercados más exigentes del mundo, el mantener un status fitosanitario libre de plagas cuarentenarias controlando potenciales amenazas sanitarias (ejm: HLB), resulta fundamental. Países con otros objetivos, como Brasil que produce fruta para industria y mercado interno, trabajan con un estándar de calidad más bajo.

Dentro del propio Uruguay, en las diferentes regiones productoras de citrus del país, hay una gran heterogeneidad. Predios dedicados solamente al mercado interno, tienen un complejo de enfermedades mucho mayor. El inicio de la construcción del patrimonio fitosanitarios se produce en los viveros. Desde allí, es de donde tiene que partir un nivel de excelencia y evitar que el sector productivo introduzca “problemas” para los siguientes eslabones de esta cadena. El país en su conjunto debe fortalecer esta área, tanto el sector público como el privado, deben adoptar compromisos y tomar definiciones claves. Desarrollar un programa de Saneamiento con sólidas bases técnicas, partir de un diagnóstico de las necesidades en cuanto a volúmenes de plantas, variedades y momentos requeridos a ser entregados al sector productivo, darán las pautas del camino a seguir. La certificación obligatoria, con la correspondiente rotulación de las plantas será el corolario natural de este proceso que demandará algún tiempo (quizás años).

El ser un país pequeño, con una alta concentración de la producción por algunas empresas, con departamentos claramente productores citrícolas, brinda ventajas al momento de pensar este tipo de programas de control. Quizás existan barreras culturales o falta de visión sobre el impacto de este problema en el largo plazo que impide una mayor velocidad de implementación.

Las plagas cuarentenarias son un capítulo primordial para una citricultura exportadora. La definición precisa de programas tanto de prevención como de vigilancia y control, con sus respectivos recursos y articulaciones de todos los organismos que intervienen de una manera u otra son primordiales. Hay también que desarrollar programas para plagas cuarentenarias ausentes en el país, como lo es el HLB o el CVC, una clara amenaza para el sector citrícola.

En las citriculturas del mundo, en estado de madurez y con claros posicionamientos, los organismos del Estado involucrados en este tema, juegan un rol fundamental. Para el caso del Uruguay la DGSA, es quien debe liderar este proceso y ser el referente visible hacia el exterior.

La citricultura del Uruguay deberá resolver a muy corto plazo planes a nivel nacional, de manera de mantener abierto los mercados tradicionales y preparase para los posibles nuevos mercados como lo es Estados Unidos, principalmente en lo que se refiere a enfermedades cuarentenarias.

La falta de un Plan Nacional para Mosca de la Fruta, es otro ejemplo de los trabajos que tiene por delante la citricultura. Esta plaga afecta a otros rubros también exportadores, como son los arándanos y frutales de hoja caduca, y se puede potenciar aún más lo relacionado a planes de control, investigación y extensión tomando el problema en conjunto.

En cuanto a la existencia de un Plan Nacional de Prevención de HLB, no se perciben acciones concretas sobre este tema a nivel nacional, que ha sido resaltado como vital por la gran mayoría de los actores y que los países de la región como Argentina (aún libre de HLB), ya están trabajando fuerte en esta materia, tanto en el área de investigación como de extensión. De acuerdo a encuestas realizadas por la DIEA el año pasado, la gran mayoría de los responsables de predios citrícolas ignoran lo que es el HLB.

2.2.4 Investigación y desarrollo

Cuando en algunos pasajes de este informe nos referimos a citriculturas maduras y sustentables en el tiempo, la Investigación y Extensión cobran un rol fundamental. No existen modelos productivos exitosos si no cuenta con una sólida Investigación y con sus respectivos aparatos de extensión.

Un modelo citrícola sustentable y dinámico en el largo plazo deberá intensificar las inversiones y sus esfuerzos, sin desmedro de los trabajos y avances que ya ha realizado el sector. Con dos deberes fundamentales: articulación inter-institucional (coordinación en líneas de investigación, recursos humanos) y articulación intra-institucional (coordinación de las diferentes áreas y actores de cada uno de los institutos)

Son varios los Institutos que intervienen en el área de la Investigación y Desarrollo: INIA, DGSA, INASE, Red de Citrus-UDELAR (Facultad de Agronomía, Facultad de Química, Facultad de Ingeniería, Facultad de Ciencias), LATU, IIBCE, CHNPC, INEFOP, PACPYMES. Como se observa una densa red que puede ser muy importante si se la utiliza adecuadamente.

Los organismos financiadores de proyectos son agentes clave a tener en cuenta (ANII, UDELAR, INIA, DIPRODE, DINAGRA, entre los más relevantes) para que también se orienten y respondan a las principales líneas de investigación definidas por el rubro.

Algunas áreas temáticas en donde el equipo consultor entiende que sería necesario un mayor esfuerzo de investigación, desarrollo e innovación son:

***Producción de Plantas*.**

Fue señalada la importancia que tiene para el sector este tema. Aquí se abre un nuevo desafío para el país, que debe resolverse en su conjunto y no en forma aislada por los productores de plantas (viveristas). La producción de plantas debería ser exclusivamente en invernáculos: al día de hoy todavía subsisten viveros a campo, con los consiguientes riesgos sanitarios. Estos invernáculos deben ya responder a nuevas requisitos como es estar bajo mallas, con las últimas tecnologías que incluyan, por ejemplo, sustratos de excelente calidad, calefacción, iluminación, fertirriego, macetas adecuadas y tecnología de producción de plantas (selección de plantines, etc.). El resultado final debe ser el logro de materiales de excelente calidad, que se expresen en el campo rápidamente con altas productividades y garantías sanitarias.

Protocolos para ingreso a nuevos mercados.

Los nuevos mercados que quiera explorar la citricultura, tienen que ser acompañados por sólidos respaldos de la investigación e innovación. Como ejemplo, basta mencionar los desafíos que implica para la investigación y extensión el ingreso al mercado de los Estados Unidos y la permanencia en el mismo. Entrar en estos mercados lleva muchos años de trabajo y puede perderse el estatus en breve plazo.

Se requiere un compromiso compartido entre el sector público (responsable fundamental de la apertura) y el sector privado (responsable fundamental del mantenimiento). Cada uno por sí solo no logrará obtener buenos resultados. Se deben poner a trabajar a los mejores técnicos que tiene el país en cada uno de los desafíos que planteen el protocolo del nuevo mercado, ya sea en entomología, fitopatología, pos-cosecha, fisiología, bacteriología, virología, solo por mencionar algunos. En paralelo, hay que fortalecer los mecanismos de extensión, para llegar con estos nuevos desarrollos tecnológicos al sector productivo y los diferentes actores involucrados.

Plagas Cuarentenarias.

El Uruguay debe desarrollar fuerte investigación en esta área, ser vigilante de lo que pasa en el mundo, abordar profesionalmente cada una de las plagas cuarentenarias que se encuentran presentes en el país y desarrollar planes nacionales.

Nuevas Variedades y Porta-injertos

La introducción ya sea de variedades del exterior, materiales genéticos que surjan de una propia prospección, de programas de hibridación o radiación[11], requiere un estudio importante de cada una de ellas, en todos sus rubros (desde el campo hasta la pos-cosecha). De manera tal de que el sector productivo las adopte, luego que se tengan elementos de cómo se comporta en nuestras condiciones y cuál es el manejo que hay realizar para lograr un producto rentable. Lo mismo es válido para los porta-injertos. La mayor parte de la citricultura se encuentra sobre pie de Trifolio (*Poncirus Trifoliata*). Buscar una mayor diversificación, adaptados a diferentes tipos de suelos (ejemplo: calcáreos) y más aún pensado en nuevas combinaciones que den una buena expresión tanto a los nuevos materiales genéticos como a clones locales, es otra línea a continuar, retomando los trabajos ya realizados en este tema [12].

[11] Una experiencia importante a tener en cuenta es la de FAGRO-Udelar (Estación San Antonio, Salto)

[12] Trabajos ya mencionados en la Estación San Antonio (Salto), FAGRO-UDELAR.

Control Biológico

El área del control biológico, está poco desarrollado en el país. En los últimos años, se han realizado trabajos, principalmente dirigidos al control de Minador de los cítricos (*Phyllocnistis citrella*). A nivel de Investigación se han logrado resultados pero la fase comercial no está aún desarrollada. Desde el punto de vista de colocar al sector citrícola en la vanguardia de la tecnología, esta resulta de alto interés. La producción de frutas que lleguen al consumidor con bajo o nulo uso de de agroquímicos, producida en un medio ambiente "amigable", respetando los ecosistemas, es algo que viene cobrando cada vez más importancia.

Desarrollar el control biológico en el área de la entomología y fitopatología, que cubran aspectos tanto de la producción de campo como de pos-cosecha, le dará un plus a la calidad país de la fruta. Es claro que el camino en el uso de agroquímicos es hacia una fuerte restricción de materias activas para el control de insectos u hongos. Solo basta observar como en los últimos años han sido eliminados una gran cantidad de productos por las principales normas de calidad que regulan la producción, como es GLOBALGAP o TESCO. Desarrollar el área de Control Biológico, complementada por manejos alternativos, posicionará mejor a la producción citrícola. Residuos, Medio Ambiente, Seguridad para el Trabajador, Biodiversidad, son todos conceptos que intervienen el desarrollo del Control Biológico.

Pos-cosecha

La investigación sobre Pos-cosecha en el Uruguay se viene revitalizando en los últimos años. Los avances obtenidos desde el INIA, por ejemplo, con el grupo de pos-cosecha son muy alentadores. Obtener manejos alternativos a los tradicionales utilizados en las plantas de empaque, que aseguren una buena llegada, vida de mostrador, inocuidad, evitar resistencia de los principales hongos que afectan la fruta, disminuir el uso de fungicidas de pos-cosecha, son parte de los objetivos que deben proponerse. Este será otro aspecto que a corto o mediano plazo lleve a las diferentes plantas de empaque del país a realizar inversiones que posibiliten el uso de los nuevos manejos en el área de pos-cosecha.

Residuos

Durante el transcurso de la consultoría este aspecto fue señalado como relevante para varios de los entrevistados del sector exportador. La disminución del número de materias activas que se pueden utilizar en los programas fitosanitarios, los umbrales cada vez menores de los LMR (Límites Máximos de Residuos), las mayores exigencias de algunos países o supermercados en cuanto a tener sus propias normas para residuos admitidos (por ejemplo Alemania), indican que se va hacia un camino de pocas sustancias activas a utilizarse de modo de ofrecer a los consumidores productos prácticamente libres de residuos.

Esta será un área en donde la investigación debe intensificar sus trabajos, propuestas, acuerdos entre instituciones, para dar una rápida respuesta al sector a corto plazo y mantenerse alerta a los próximos desafíos que tendrá que afrontar el rubro en esta tema.

Nutrición, Riego, Fertirriego, Protección Vegetal, Fisiología del cultivo

Estas líneas de investigación son las que en mayor o menor medida se vienen desarrollando en el país. Debería darse a estos trabajos mayor potencia y a la vez estimular aquellos programas que no se han podido desarrollar aun.

Desarrollo Humano

El planteo básico en este aspecto es que todo desarrollo productivo exitoso debe ser acompañado por un desarrollo social acorde. El sector citrícola ocupa un número de importante de trabajadores con un perfil de calificación tal que hace que sea difícil su empleo en otros sectores. Los cuadros que se reportan a continuación (2.2.4.1 y 2.2.4.2) analizan el número de establecimiento, superficie y cantidad de trabajadores por departamento.

Cuadro 2.2.4.1- Mano de obra citrícola estimada por departamento (2009)

Departamento	Número de trabajadores
Salto	6847
Paysandú	7481
Río Negro	745
Rivera	156
San José	1531
Canelones	415
Montevideo	72
Maldonado	65
Colonia	70
Soriano	102
Florida	32
Total	**17516**

Fuente: estimado en base a Georeferenciamiento (convenio INIA/DGSA)

Para realizar este cuadro se tomó la superficie afectada a citrus de cada departamento, utilizando un factor de intensidad promedio de uso de la mano de obra en toda la cadena (igual a 1,2 personas/ha) que contempla la mano de obra permanente y la zafral, tanto de campo como de planta de empaque. El convenio INIA/DGSA mencionado, apuntó a establecer georeferenciar los "*cuadros de producción*" en apoyo a la trazabilidad dentro del Sistema Fitosanitario de fruta fresca cítrica para la exportación. Esa es la explicación por el cual, algunos departamentos no figuran con predios citrícolas o que no tengan su totalidad de explotaciones citrícolas. No todos los predios que se inscriben en el sistema terminan exportando; también puede pasar que solo exporten algunos cuadros del predio.

Es importante entender que la mayor o menor cultura exportadora en un predio (o departamento) tendrá un impacto importante en la organización de la producción, capacitación de esa fuerza de trabajo, mayor o menor propensión a emplear zafrales, etc. En forma esquemática podríamos establecer esta correspondencia: mayor énfasis exportador, mayor necesidad de capacitación de la fuerza de trabajo. Si tomamos el censo del 2000, comparándolo con el Georeferenciamiento, se observa que el 53% de los predios de Paysandú y el 60% de los predios de San José son exportadores. Esto coincide con una "visión exportadora" predominante en estos dos departamentos. Salto, Canelones y Montevideo, tienen un importante número de explotaciones cuyo objetivo es el Mercado Interno, por lo que naturalmente su visión de los distintos temas tendrá matices o aun diferencias importantes.

Cuadro 2.2.4.2- Explotaciones citrícolas y superficie, por departamento (2000; 2007-2009)

Departamento	Nº Explotaciones Censo 2000	Nº Predios Inscriptos en el SCFFC 2007	2008	2009	Superficie (ha)
Salto	267	84	80	78	5706
Paysandú	63	34	34	34	6234
Río Negro	8	4	4	4	622
Rivera	25	1	2	2	130
Tacuarembó	3	0	0	0	0
Artigas	14	0	0	0	0
Cerro Largo	5	0	0	0	0
San José	23	14	14	13	1276
Canelones	150	27	26	24	346
Montevideo	108	8	12	7	60
Maldonado	12	2	2	2	54
Colonia	30	3	4	4	58
Soriano	3	1	1	1	85
Lavalleja	2	0	0	0	0
Florida	1	1	1	1	27
Total	**714**	**179**	**180**	**170**	**14513**

Fuente: Censo 2000 y Georeferenciamiento Convenio INIA-DGSA

Los principales departamentos citrícolas orientados a la exportación, son Paysandú y Salto, seguido por San José. Estos 3 departamentos concentran algo más del 90% de la mano de obra del sector. Esto hace que los desarrollos locales tomen un protagonismo especial: es allí donde se producirá el mayor impacto (positivo o negativo) de los distintos escenarios. Las Intendencias, ahora con sus respectivas Alcaldías, tienen mucho para aportar en materia de planes de Vivienda, Salud y Educación para los trabajadores y sus respectivas familias. En las entrevistas de campo se pudo constatar que los trabajadores priorizan la solución de temas de Vivienda y Salud Integral, a la hora de elegir una u otra actividad.

Respecto a la problemática del trabajo se requiere buscar soluciones integrales que contemplen todos los aspectos sociales. El uso de Mevir, por ejemplo, como una herramienta de apoyo al tema de vivienda es un ejemplo claro del nuevo enfoque para mejorar la calidad del trabajo. Por otro lado habría que explorar el potencial de nuevos modelos productivos que aprovechen sinergias con otros rubros. Como se ha hecho referencia el arándano y los frutales de hoja caduca serán un buen complemento en el año para resolver la continuidad en el empleo, que la citricultura por si sola no puede brindar (problema de la inestabilidad laboral del trabajador zafral).

2.2.5 Productividad, Eficiencia productiva y Calidad del trabajo.

La productividad por hectárea es un concepto que debe estar unido a la eficiencia productiva del trabajador y la calidad de su trabajo. Los trabajadores zafrales son el grupo donde hay que enfocar la capacitación pues son los responsables de atender los picos laborales claves: cosecha, planta de empaque y poda entre otros. Se puede decir que este grupo es “crítico” al momento de la planificación de las líneas de producción.

En los últimos años, muchos de los trabajadores zafrales provienen de otros sectores o bien son sus primeras experiencias laborales en el rubro: para tener buenos cosechadores y empacadores debe existir un respaldo de capacitación en estos aspectos. Esto exige desarrollar programas y seguimiento y evaluación de los mismos. En el mundo existen varias experiencias de desarrollo y capacitación dirigidos al sector zafral, las cuales logran obtener buenos resultados.

Para el propio sector trabajador mejorar su competitividad laboral es atractivo pues terminará repercutiendo en una mejora en su calidad de vida. Los programas de capacitación realizados por INEFOP han dado buenos aportes y es un desafío para todo el rubro llegar al grupo de trabajadores zafrales en forma más directa. Repensar las bases de las áreas temáticas de capacitación para que tengan un mejor desempeño laboral no solo en la citricultura sino también en otras actividades horti-frutícolas.

2.3- La inserción de la citricultura de pequeña escala

Modelo de organización en la citricultura

Como se ha desarrollado en los puntos anteriores, la citricultura del Uruguay tiene un fuerte componente de exportación (aproximadamente el 50%). Más importante aún, el lento crecimiento en el mercado interno (por población o renta) hace que las mayores expectativas al futuro sigan estando en los mercados internacionales.

Para alcanzar esos mercados se precisan escalas mínimas de producción, estándares de calidad estrictos, certificación por las principales normas de calidad (GLOGBALGAP, TESCO), poder de negociación comercial, ajuste de la logística, soporte económico-financiero, entre otros. ¿Cuál es el perfil de empresa que puede alcanzar este estándar con mayor facilidad? En los distintos rubros agropecuarios surgen constantemente figuras empresariales que están en mejores condiciones para cumplir con todos estos requisitos. Por ejemplo en la industria frigorífica o en la lechería, es evidente que las grandes empresas procesadoras son quienes se conectan con estos circuitos internacionales. Del mismo modo en la agricultura de secano los denominados "originadores" cumplen este papel. ¿Qué características tienen estas empresas líderes? En general operan en varios eslabones de la cadena (producción, transformación, logística, comercio), tienen una parte de producción propia y el resto la consiguen en el mercado (en forma abierta o por contratos[13]), tienen nexos fuertes con las empresas importadoras en los mercados.

Para el caso de la citricultura es fácil identificar a un conjunto de empresas con estas características (Azucitrus-Sandupay operando a través de Urudor, Caputto, Milagro, etc). Urudor, por ejemplo, es un caso en donde citricultores del sur de menor escala (nucleados en Agrisur), se asociaron a empresas mayores y comparte la misma lógica y dinámica exportadora. En el caso de las otras dos empresas mencionadas (Caputto, Milagro) la articulación entre la empresa vertical y los pequeños citricultores se da en forma diferente, básicamente comprando la producción en el monte o en el propio packing de acuerdo a sus rendimientos exportables.

Como es evidente la intensidad, el alcance, el vigor empresarial de los distintos modelos es diferente. Esto es importante tenerlo claro porque es presumible que en el primer caso (Urudor) los citricultores de menor escala estén más intensamente vinculados al negocio recibiendo con más riqueza todas las señales que el mismo da.

[13] El grado más alto de un contrato para integrar a citricultores de menor escala, es la constitución de una alianza estratégica, *joint venture* o sociedad comercial.

Estos consultores no necesariamente están indicando con esta descripción que un modelo es superior a otro. Simplemente se destaca que son diferentes: en el primer caso hay integración (contrato) fuerte, en el segundo hay integración débil (o más superficial). Los compromisos, avances, desarrollos que se pretendan hacer con la citricultura de menor escala (vinculándola a la corriente exportadora) tienen que tomar esta realidad como punto de partida.

En el siguiente apartado se realiza una cuantificación sobre lo que se denomina "pequeños y medianos citricultores" utilizando como base los trabajos realizados por la DIEA del MGAP.

Citricultura de pequeña escala: antecedentes y situación actual

En sus orígenes el grupo de pequeños y medianos productores citrícolas cumplieron un rol dinámico tanto en el desarrollo productivo como en su vocación exportadora. Empresas familiares asociadas a los nombres de las familias Solari, Gallino, Malaquina, Guarino, Malvasio, Grili, Ortiz de Taranco acompañados por un grupo de destacados técnicos como Tuchi, Quintela, Plottier, Mousquet, entre otros. Fue importante también la rica experiencia que significó CALFORU que jugó un rol fundamental en el desarrollo de la trama económica y social del rubro. El aporte de ideas, profesionalismo y la pasión por la citricultura, generaron en muchos casos un "estilo de vida" propio. Sin embargo la situación actual de esta franja de la producción dista mucho de aquel origen o de lo que representaba tres décadas atrás.

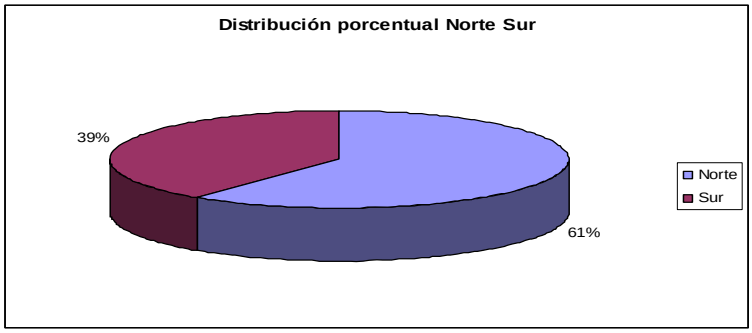
De acuerdo al trabajo realizado por el INIA en el Censo Nacional de Pequeños y Medianos Productores , en el año 2008 existían 143 productores que explotaban un área efectiva de 3.267 ha. El criterio adoptado en este trabajo para clasificarlos como "pequeños y medianos productores" es incluir aquellas explotaciones de entre 5 y 70 ha plantadas con cítricos. Un estudio ligeramente diferente dado que se concentra en aquellas explotaciones inscriptas en el Sistema de Certificación de Frutas Cítricas (SCFFC[14]) es el que se hace en base a geo-referenciamiento. El mismo se lleva a cabo por el convenio INIA-DGSA ya mencionado y arroja resultados similares en cuanto a grandes números de la estructura productiva. En base a él trabajaremos.

En primer lugar el criterio de estos consultores para identificar nuestro "target" (o grupo objetivo) es precisar un poco mejor los límites (inferior y superior), dado que ambos se extienden. En el límite inferior, se incluyen predios citrícolas desde 3 ha, dado que en los análisis de campo se observan citricultores en esta escala que logran integrarse a corrientes comerciales de exportación: pueden cumplir todos los requisitos inclusive aquellos relativamente nuevos o sofisticados (como la norma GLOBALGAP, por ejemplo). El límite superior es claramente "convencional": no existe en ningún caso un estudio detallado para establecer límites estrictos de superficies que definan una u otra situación. Quizás una referencia válida es que alguna organización que nuclea a pequeños y medianos citricultores está integrada por explotaciones de hasta 150 ha. Esta "extensión" de criterio (de 70 ha a 150 ha) entendemos que facilita el análisis y además está en línea con una cierta revisión del concepto de agricultura familiar, escala de producción, inserción a la exportación, etc. que está llevando a cabo la presente administración del MGAP. Una segunda consecuencia interesante es que con este corte (se reitera, más o menos convencional) se logra una buena segmentación de "realidades empresariales": hay un espacio libre muy significativo entre empresas de menos de 150 ha y empresas (por ejemplo) de más de 300 ha. Hay claramente un salto de escala, que hace pensar en modelos empresariales y de organización diferentes.

[14] Se recuerda que los predios inscriptos en el SCFFC son aquellos "con intención de exportar" (aunque luego no se efectivice esta intención). Este es un requisito exigido por la DGSA para llevar adelante sus inspecciones fito-sanitarias y su sistema de trazabilidad. Se toma un promedio de los predios inscriptos al sistema entre los años 2007-2009, que presentan una gran estabilidad.

Los predios pequeños y medianos (3-150 ha) que se inscribieron en el SCFFC fueron 119, con un total de 72 para la zona norte (Paysandú y Salto, principalmente) y 47 para la zona Norte (Canelones, Montevideo, San José, principalmente).

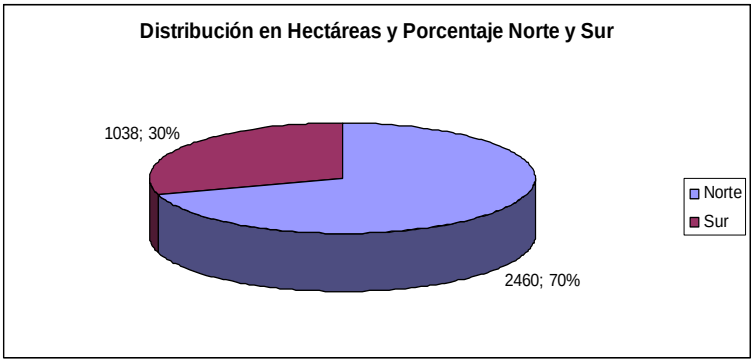
Gráfico 2.3.1- Distribución geográfica de predios de pequeños y medianos citricultores (%).



Fuente: elaborado a partir de datos del SCFFC

Este grafico muestra que el 61% de los pequeños y medianos productores se ubican en la zona del Norte del país y el restante 39% en la zona sur. Mantiene la consistencia de una mayor proporción de explotaciones ubicadas en el norte del país. En cuanto a superficies dedicadas al cultivo según región productiva (norte-sur), los resultados se reportan a continuación.

Gráfica 2.3.2- Superficie ocupada por predios de pequeños y medianos citricultores (ha, %)



Fuente: elaborado a partir de datos del SCFFC

El primer comentario es que en conjunto este segmento de productores representan unas 3.500 ha del total de 14.500 ha inscriptas en el SCFFC. Esto representa aproximadamente la cuarta parte de la superficie total, no pudiéndose saber cuánto representan de la producción y exportaciones debido a que no se cuenta con este registro (algo que habría que indagar).

En cuanto a localización de la producción se destaca que el Norte representa en superficie una proporción mayor que en número de explotaciones, lo que indica una escala un poco mayor que en el sur. Debe recordarse que hay una citricultura de muy pequeña escala en el departamento de Canelones, importante en número de productores pero poco significativa en superficie.

Además de este grupo de productores analizados (119 según el SCFFC), existe otro grupo de predios con actividad citrícola que no está inscripto en el sistema[15], cuyo objetivo es la producción de frutas exclusivamente para mercado interno e industria. Este segmento de productores (más pequeños e informales) se caracterizan por tener bajo nivel de inversión tanto en el área de tecnología como de

[15] Este grupo más informal, practica la citricultura junto con otras actividades agropecuarias en el predio que le reportan mayores ingresos. Seguramente supere los 200 establecimientos.

infraestructura, montes viejos y casi o nulo asesoramiento técnico. No se tienen datos precisos para realizar una estimación que permita caracterizarlos con exactitud.

Sería importante contar con un relevamiento dirigido a esta población objetivo, paso inicial básico para el diseño de programas de extensión orientados a este grupo. El mejorar la organización y tecnología de ellos tendría al menos tres consecuencias favorables: contribuiría a mantener (y mejorar) el patrimonio fito-sanitario del país, se incrementaría la fruta de calidad disponible (tanto para el mercado interno como la exportación) y finalmente podría mejorar la ecuación económica y las chances de sobrevivencia en el rubro de este sector muy amenazado en las presentes circunstancias. Este grupo no está circunscripto a ningún área en particular. La mayor cantidad de ellos se ubican en las mismos departamentos en donde se desarrolla la citricultura más organizada o empresarial (Salto, Paysandú, Canelones, Montevideo, San José y en menor medida Maldonado, Artigas, Colonia, Florida).

Tanto el grupo de pequeños y medianos productores más organizados y con intención de exportación (los 119 mencionados inscriptos en el SCFFC) como este segundo grupo más "disperso" y menos desarrollado, en su mayoría no están integrados en estructuras asociativas. En la actualidad no existe el alto nivel de asociatividad que fue el sello distintivo de muchos emprendimientos citrícolas en el pasado. Lograr una escala mínima de producción parece un requisito imprescindible para llegar a los mercados externos (por cantidad y calidad de productos y procesos) e inclusive para mejorar la calidad del producto que se ofrece al mercado doméstico.

Esta es una seria limitante, no solo por la debilidad actual sino por lo que la misma implica respecto al futuro. Por ejemplo en el año 2008, o sea muy recientemente, de acuerdo al censo realizado por INIA[16], ante la pregunta a los pequeños productores citrícolas de si estarían dispuestos a "*asociarse con otros productores*", el 84% de los encuestados respondió negativamente. Esto expresa dos aspectos: por un lado la idiosincrasia natural del productor agropecuario uruguayo pero por otra, más grave, que los citricultores pequeños no tienen claro que quizás, su única expectativa de viabilidad económica futura pase por alguna forma de nucleamiento. Es natural que con esa mentalidad trasladen la expectativa de solución de sus problemas hacia los poderes públicos, quienes de este modo quedarían como responsables fundamentales.

En un mundo muy competitivo económicamente (del que la citricultura no es ajena), en donde se requiere un alto grado de información, conocimiento del negocio y asesoramiento técnico integral, la falta de asociación es una debilidad seria ("*un talón de Aquiles*") para ese grupo de productores. Muchos productores de este segmento o escala han ido desapareciendo a lo largo de estas 3 últimas décadas y nada hace presumir que esta trayectoria cambie en el futuro inmediato, de no mediar algún cambio.

Perspectivas y el rol del MGAP

Convencionalmente y a solos efectos de este trabajo, clasificaremos a estos dos grupos de pequeños y medianos citricultores de la siguiente manera:

Grupo formalizado- Están especializados en citricultura, registrados en el SCFFC, tienen intención de exportación, varios de ellos tienen certificaciones internacionales[17] y están más cercanos a la institucionalidad de apoyo al sector. Son un número cercano a los 120 productores

[16] Censo Nacional Pequeños y Medianos Citricultores. INIA-DIEA- 2008

[17] Un hito importante fue la certificación con el apoyo del programa PACPYMES de MIEM, en el año 2010, de pequeños y medianos citricultores tanto del Norte como del Sur en la norma GLOBALGAP. Esta norma es exigida por los importadores europeos, para el ingreso en la grandes superficies.

Grupo no formalizado- No están registrados para exportar, se dedican con exclusividad al mercado doméstico (fruta fresca o para procesar), practican la citricultura junto con otro conjunto de actividades productivas de la granja. Son un número seguramente superior a los 200 predios.

Ambos grupos presentan problemáticas y por tanto soluciones diferentes. El segundo grupo precisa un abordaje no estrictamente desde lo productivo sino desde un enfoque desde lo social: es importante entender que para este grupo las actividades de subsistencia de la familia son las fundamentales. En una perspectiva de "intereses de la citricultura" el principal foco de atención deberían ser los aspectos fito-sanitarios, de modo que no se transformen esas explotaciones en centros de diseminación de plagas[18].

El primer grupo es un objeto natural de políticas del MGAP. Estos productores tienen fortalezas y debilidades que habrá que explotar convenientemente para construir un camino sustentable en el tiempo: hay ya demasiadas experiencias poco exitosas de programas públicos que no sirvieron de soporte efectivo en el largo plazo.

Una primer fortaleza que queremos destacar, es que este grupo no presenta un alto nivel de endeudamiento con el sistema financiero convencional. Esta estructura económica "saneada" contrasta fuertemente con la que presentan algunas empresas mayores del sector: es una fortaleza a emplear. Lógicamente la mayor restricción para acceder a créditos o capitales de ampliación es la débil infraestructura o base productiva: no es atractivo para el inversor comprometerse con estructuras empresariales pequeñas, dispersas, sin escalas mínimas y garantías.

Las dos debilidades fundamentales de este grupo se localizan en la base productiva y en la gestión futura del emprendimiento (sucesión). En relación a la base productiva los problemas son similares a los de las grandes empresas en sus grandes capítulos, pero quizás algo agravados. Falta de riego, envejecimiento de los montes, fito-sanidad con carencias, son problemas compartidos con algunas de las grandes empresas. En relación a mano de obra, en las más pequeñas de este grupo, seguramente al emplear una proporción mayor de mano de obra familiar esto sea una preocupación menor. Una debilidad específica de este grupo, o por lo menos así lo siente, es el riesgo de no tener acceso a los materiales con mejor potencial para el futuro que estarían siendo comercializados a través de los denominados "clubes de variedades"[19].

La segunda debilidad detectada es lo que en economía de empresas familiares se denomina "el problema de la sucesión". En la citricultura actual se observa que la generación que todavía está en el control de la toma de decisiones tiene una edad avanzada, aspecto que se repite en muchos rubros de la agropecuaria nacional. En muchos predios la denominada "segunda generación" tiene un bajo compromiso y expectativa con el rubro: no piensa que su futuro económico estará fuertemente vinculado al rubro. Por lo tanto no invierte tiempo y esfuerzo en lograr una capacitación adecuada para extraer del rubro y de su predio el mayor potencial.

¿Cuál podría ser el trabajo de apoyo del MGAP con respecto a estos dos grupos de productores? Para el segundo grupo (Grupo no formalizado) se recomienda un enfoque integral, con fuerte peso de los aspectos sociales: hay que diseñar un modelo viable, sustentable y compatible con la lógica de cada rubro. En lo específico de la citricultura, se entiende que el grueso de su producción (si hace otros rubros complementarios) será destinado al mercado doméstico: toda mejora de calidad beneficiará a ese destino. De todos modos se sugiere que se diseñe una estrategia dirigida para atacar el problema de la seguridad fito-sanitaria (cuidado del patrimonio fito-sanitario en todo el país). El hecho de no estar vinculados a la corriente comercial exportadora nunca debe hacer olvidar que existe un potencial de diseminación de

[18] Un enfoque similar para controlar el potencial de diseminación de enfermedades desde predios muy pequeños, es el que se adoptó para la erradicación de la producción de suinos en la frontera con Brasil.

[19] Acuerdo por el cual un ostentor de la variedad (en general del exterior) acuerda con una empresa o conjunto de empresas los derechos de uso de esa variedad en un cierto país (o región).

enfermedades muy grande desde ese segmento, habida cuenta su proximidad geográfica con los predios comerciales exportadores.

Para el primer grupo, pequeños y medianos citricultores formalizados, se recomienda que se empleen en forma dirigida los recursos que el MGAP destina al apoyo de la producción de menor escala. Esto implicaría:

a- Identificación de los interlocutores válidos- Si se va a diseñar una solución para este grupo de 120 productores (o los que sean) es necesario y relativamente fácil tener un censo de ellos e identificar las organizaciones que los nuclean. En caso de que no estén integrados a organizaciones habría que crear un mecanismo de nucleamiento ("ad hoc" para estos programas) que sea eficiente y eficaz. [20]

b- El apoyo debería vincularse a una suerte de "contrato" (en sentido laxo), que busque fortalecer en el mediano plazo la capacidad exportadora de este grupo. Esto quiere decir mejorar las condiciones productivas a lo largo de toda la cadena: renovación de materiales vegetales, recambio varietal, infraestructura de riego, mejoras en la mecanización, apoyo técnico para un mejor manejo agronómico.

c- El MGAP debería aprovechar todas sus herramientas en forma convergente para lograr ciertos objetivos o metas. Por ejemplo el INIA (Salto Grande, Las Brujas) debería trabajar coordinadamente para dar todo el soporte en extensión de tecnologías apropiadas para este grupo. El MGAP tiene su propia estrategia y propuesta para el desarrollo del riego en el país: la citricultura es un destinatario natural de estos programas. Finalmente desde el MGAP, y la futura institucionalidad citrícola que se propone en el capítulo 5, se pueden direccionar pedidos de apoyo a programas en otros estamentos del Poder Ejecutivo (ejm: Empretec, PacPymes, Diprode, Uruguay XXI, INEFOP, etc)

[20] Por ejemplo, esto podría diseñarse como un Programa de Apoyo, vinculado a la Mesa de Sustentabilidad Social que se propone en el punto 5 (más adelante)

3- Hipótesis de trabajo y validación con los agentes

3.1- Hipótesis formuladas en la recopilación de antecedentes y entrevistas

La primera etapa del trabajo fue la recopilación de antecedentes y estudios anteriores[21]. En la segunda etapa del trabajo se realizaron más de 40 entrevistas en profundidad a un conjunto de informantes calificados a efectos de recabar las principales hipótesis a ser testeadas en el Taller de Consulta y validación, del día 24 de junio 2010. Esto incluyó a las principales empresas exportadoras, gremiales de productores, instituciones de investigación, organismos de gobierno y programas públicos, etc.

Finalmente en base a la recopilación de antecedentes y a las entrevistas en profundidad se elaboraron un conjunto de hipótesis sobre los aspectos centrales del negocio, la base técnico-productiva y la institucionalidad que le da soporte al rubro. Básicamente en el Taller se buscó confrontar a los agentes con la toma de decisiones en aspectos claves al momento de priorizar: lo más difícil en el trabajo colectivo es identificar prioridades o sea a qué cosas se le destinarán más recursos (económicos, humanos, de otro tipo) y a que cosas se le destinará menos recursos (o ninguno).

Para mayor claridad el Taller de consulta y validación se dividió en 3 partes o sesiones que atacaron los aspectos de visión global del negocio citrícola en el país, los desafíos técnicos y finalmente los aspectos institucionales. La lista de participantes al Taller y el cuestionario mediante el cual se recogieron las opiniones se presenta en los Anexos 2 y 3.

En ocasiones se solicitó a los participantes que expresaran sus opiniones en escalas ordinales o cuantitativas débiles, para facilitar la expresión de resultados y por tanto el debate posterior. Los participantes fueron recibiendo a lo largo del Taller los resultados parciales del conjunto de modo de retro-alimentar sus intercambios.

3.1.1- Visión del negocio y restricciones para su desarrollo

La sesión 1 evaluó dos aspectos complementarios: en primer lugar qué visión general tenía el grupo sobre la citricultura y en segundo lugar cuáles pensaba eran las restricciones para su desarrollo en el Uruguay.

Visión del negocio: hipótesis de los consultores

Se presentaron a los agentes 3 visiones diferentes para la citricultura en el país. La primera que podríamos denominar "pragmática", la segunda de "relanzamiento citrícola" y la tercera "fruticultura de exportación"[22].

Visión 1 "Pragmática"- Según esta visión la actividad citrícola debe analizarse como un negocio más, priorizando los elementos de corto plazo del negocio. No se apunta a renovar las inversiones para mejorar la plataforma de largo plazo sino aprovechar lo existente.

[21] Gabinete Productivo, diciembre 2009. Propuesta Plan Estratégico, Cluster Citrícola. E.Manchancoses. Diciembre 2009

[22] Se recuerda que en el Anexo 3 se reporta el formulario completo.

Visión 2 "Relanzamiento citrícola"- En esta opción se propone a los participantes una visión de la citricultura que capitaliza el aprendizaje de la etapa anterior, se renuevan los compromisos con el sector y se apunta a nuevas inversiones para consolidar el rubro en el largo plazo.

Visión 3 "Fruticultura de exportación"- Según este enfoque se propone una visión en donde la citricultura se integra con otras actividades de exportación de frutas, liderando el proceso. Es la más ambiciosa dado que plantea aprovechar sinergias resignando márgenes de autonomía (en la medida que hay que co-participar en la dirección del proceso con otros rubros).

A priori, en función de las entrevistas y otros elementos, lo esperado por los consultores era un predominio de la **Visión 2**, con algunas opiniones inclinadas por la Visión 1 en función de las dificultades enfrentadas por el rubro en la última década y las debilidades actuales que podrían llevar a enfoques más de corto-plazo o pragmáticos (que algunos pueden catalogar como "pesimistas").

Restricciones para su desarrollo: hipótesis de los consultores

Se presentó a los participantes un conjunto de factores que podrían aparecer como las principales restricciones que enfrenta el sector para su desarrollo. Se pidió que se indicara el factor más importante y luego los 3 principales factores (ver formulario en Anexo 3).

La hipótesis de los consultores es que el principal factor a destacar por los participantes sería la fragilidad financiera, en función de la mención permanente a este aspecto en las entrevistas y documentos. En una visión más amplia también se esperaban referencias a las limitaciones de mano de obra con capacitación suficiente (para el nivel de remuneración de mercado).

3.1.2- Desafíos técnicos

Se buscaron identificar cuatro aspectos: el potencial de crecimiento por especie, la visión sobre el potencial de diferenciación en cada una de ellas, el comportamiento futuro de los mercados y las restricciones técnicas e institucionales para lograr lo anterior.

Potencial de crecimiento por especie

La hipótesis de trabajo era que la mandarina presentaría un potencial de crecimiento medio, dado que es allí en donde se observan las inversiones. Dado que no hay por el momento un ritmo de renovación demasiado alto se esperaba que los participantes en el taller no argumentaran en función de un crecimiento alto. En relación a las otras dos especies lo esperado a priori era un crecimiento bajo (o nulo).

Características de los productos

En principio es bastante claro que por los usos finales de cada especie, quien presentaría el mayor potencial de diferenciación sería la mandarina. No había ninguna hipótesis particular por parte de los consultores respecto a los valores razonables en cada especie[23].

Evolución de los principales mercados

Se solicitó a los participantes que identificaran aquellos mercados con mayor potencial de crecimiento en el lapso de una década. La hipótesis a priori era que difícilmente entre los participantes se

[23] En relación a los atributos comercialmente deseables en cada especie, los mismos fueron comentados en el punto anterior.

lograra en tan poco tiempo una visión homogénea o de consenso que privilegiara cierto mercado, dado que las empresas apuntan a objetivos diferentes. Aquellas que están más consolidadas o mejor posicionadas en la Unión Europea difícilmente verían un gran potencial en otros mercados (Asia, Brasil), siendo inversa la expectativa en aquellas empresas en donde el crecimiento exportador se ha dado más recientemente.

Restricciones técnicas: hipótesis de los consultores

En el proceso previo de revisión de antecedentes y entrevistas en profundidad a los agentes económicos (para elaborar hipótesis) resultó muy claro que el rubro tenía que ajustar todo el sistema de trabajo en sanidad. La crisis sanitaria del cancro fue un duro trauma que no fue del todo bien resuelto a juicio de muchos. Adicionalmente el parcial desmantelamiento de las capacidades públicas en este tema, la falta de coordinación entre instituciones y un diálogo con el sector privado no muy fructífero eran señalados como una debilidad estructural seria.

En relación a otros factores, no había una visión tan nítida o de consenso, dispersándose las opiniones en variadas temáticas según el punto desde el que se observa la realidad (empresas o instituciones).

3.1.3- Diseño institucional

En la medida que se esperaba que la visión predominante en relación al rubro (discutida en 3.1.1) fuera la que podríamos denominar "relanzamiento citrícola", lo esperable en cuanto a diseño institucional es que no existiera una demanda fuerte de una nueva institucionalidad que contraviniera lo que expresa la Ley 13930. Para la mayoría de los participantes, en la medida que han acompañado la citricultura en los últimos 20-30 años, lo esperable es que el marco que establece la ley con una figura como la CHNPC les pareciera adecuada. La expectativa seguramente estuviera en los fondos o recursos que el Ejecutivo asigna a sus incisos en el presupuesto nacional de modo de fortalecer al rubro.

3.2- El ejercicio de validación: taller de consulta

En el Anexo 4 se presentan los participantes al Taller de consulta sobre el "Plan Estratégico de la Citricultura 2020"[24]. El mismo se desarrolló con una dinámica de presentación en plenario, discusión en grupos, respuesta individual en formularios y devolución de resultados en el mismo taller para retroalimentar las discusiones y elaborar las nuevas respuestas. La composición del taller fue equilibrada de modo de lograr la máxima representatividad tanto en empresas como en instituciones.

3.2.1- Validación de visión del negocio y restricciones

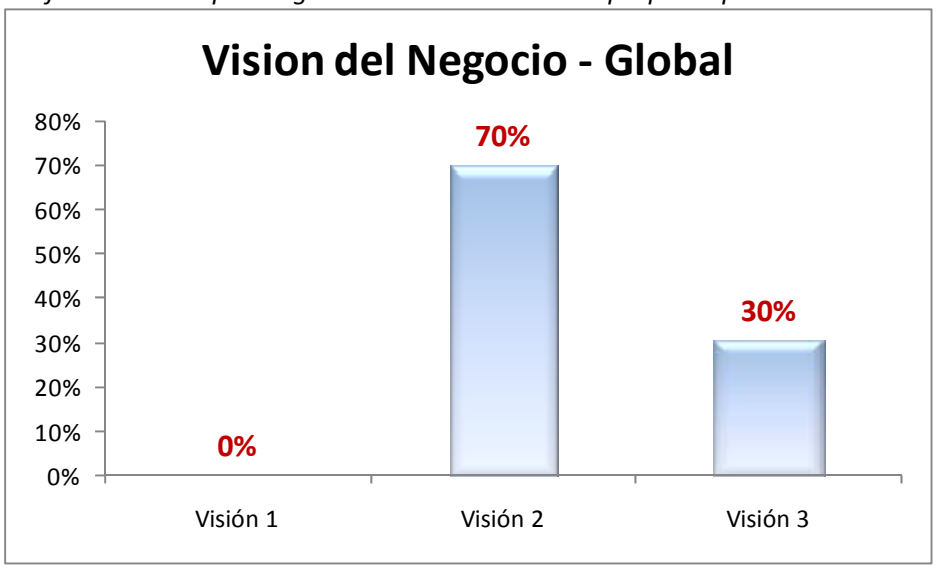
Visión del negocio

En el gráfico a continuación se presentan los resultados del grupo sobre visión del negocio. Como era esperable la visión con la que los participantes, en conjunto, se sintieron más cómodo es aquella que valora la experiencia acumulada en la etapa fundacional de la citricultura: selección de variedades y su manejo, ajuste del paquete tecnológico con riego, entrenamiento de la mano de obra, capacidades en el manejo del comercio exterior, construcción de una reputación como proveedor confiable en los mercados

[24] El mismo se llevó adelante en el Hotel Balmoral de Montevideo.

internacionales, entre otros. Al mismo tiempo al visión enfatiza el compromiso por un relanzamiento del sector de modo de hacerlo más atractivo y competitivo en la captación de inversiones.

Gráfico 3.2.1.1- Opinión general sobre visión más apropiada para la Citricultura



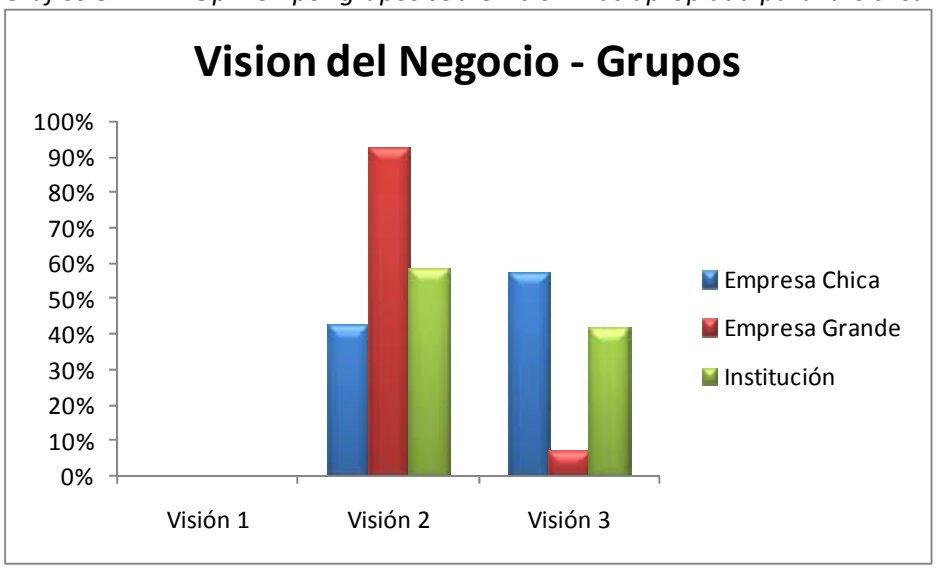
Contrariamente a lo esperado, ninguno de los participantes se sintió identificado con el enfoque más "pragmático" de negocios, que focalizaba en los resultados del corto plazo a la luz de las restricciones objetivas para el crecimiento. Sí apareció un grupo importante (30%) que entendió que la visión más apropiada enfocando el mediano plazo era la que llamamos "Fruticultura de exportación". Según esta visión la citricultura debería explotar la sinergia con otros rubros frutícolas con problemáticas similares (arándanos, frutales de hoja caduca) para así tomar más fuerza. Esto implica por un lado resignar márgenes de autonomía (dado que hay que lograr consensos) y por otro ganar mayor visibilidad y potencia frente al sistema público y la sociedad en su conjunto.

En síntesis: el que podríamos denominar "consenso de la citricultura" fácilmente se puede ubicar en un punto medio entre el relanzamiento de la citricultura en forma independiente y el relanzamiento asociado con otras actividades frutícolas orientadas a la exportación. Este es un primer elemento importante para la elaboración del Plan Estratégico que se discute en el capítulo 5. Para ver si existe una segmentación clara en la opinión sobre visión del negocio en función de la pertenencia a empresas (menores o mayores[25]) o instituciones, se realizó el análisis en forma discriminada.

Como se observa con claridad las empresas mayores (exportadoras, integradas verticalmente) tienen una marcada preferencia por la Visión 2. Es claro que para ellas una dinamización de la citricultura debe hacerse centrada en ella misma, sin mayor apertura a la interacción con otros rubros. La Visión 3 resultó más atractiva para las empresas de menor tamaño. En relación a las instituciones escogieron en forma más o menos equilibrada entre ambas visiones. Este es un segundo elemento a tener en cuenta en el diseño estratégico: si se optara desde el sector público por impulsar opciones institucionales más amplias (fruticultura de exportación) el mayor ejercicio de convencimiento habría que realizarlo con las empresas de mayor escala que no visualizan claramente al día de hoy las potenciales ventajas de ese camino.

[25] Como toda clasificación existe un cierto grado de subjetividad. Se consideraron empresas grandes aquellas que tenían una superficie citrícola mayor a 500 ha. El resto fueron clasificadas convencionalmente como empresas chicas (en realidad, menores), lo que incluye también a los viveros. Los otros participantes fueron agrupados en el rubro "instituciones"

Grafico 3.2.1.2- Opinión por grupos sobre visión más apropiada para la Citricultura

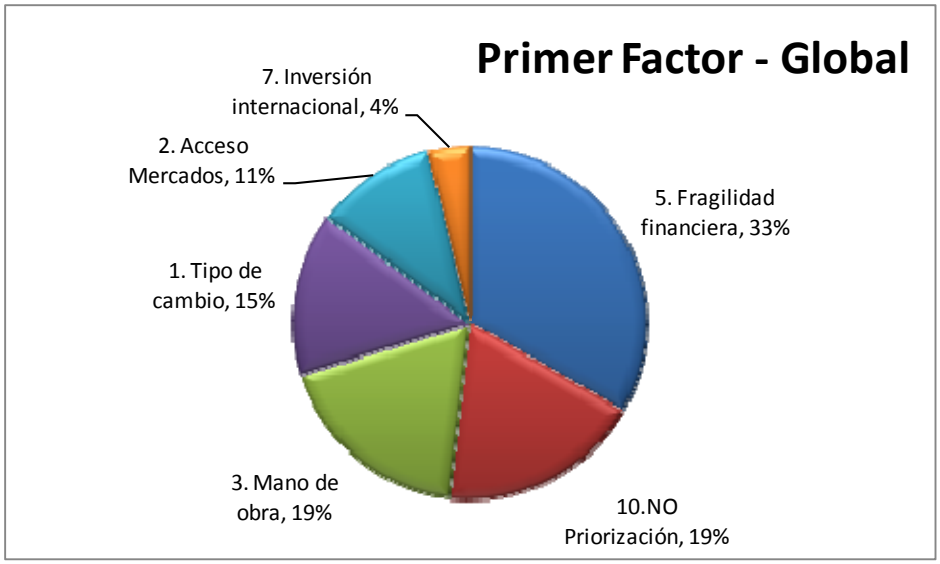


Es interesante destacar que en la formulación escrita de la Visión 3 (ver Anexo) se menciona la posibilidad que "*…la citricultura lidere la fruticultura de exportación*", como un mecanismo de generar la escala económica necesaria. Esto no resulta atractivo al día de hoy para esas empresas.

Restricciones para el desarrollo

Como fue dicho se interrogó a los participantes en el taller sobre la primera restricción al desarrollo y a su vez sobre qué otros tres factores entendía relevantes. El gráfico 3.2.1.3 reporta los resultados para la opinión sobre primera restricción.

Gráfico 3.2.1.3- Opinión general sobre primera restricción para el desarrollo



El resultado observado se ajusta a lo esperable: la fragilidad financiera (nivel de endeudamiento) es el principal factor mencionado con una gran diferencia sobre las otras once opciones posibles (sobre un total

de doce opciones). Esto es mencionado en las entrevistas, en estudios previos y en diversos informes. El sector citrícola tiene un endeudamiento relativamente alto y el mismo está concentrado en algunas de las principales empresas del mismo. Esto tiene una implicancia estratégica evidente: este es un problema central a atacar en el corto plazo, para darle viabilidad al sector y una expectativa de consolidación y crecimiento. No es posible pensar un nuevo impulso a la citricultura si no se logra desatar un círculo virtuoso de inversión-mejora de productividad-aumento de la producción y exportaciones.

La mano de obra aparece como un segundo factor relevante, algo esperado y que se discutirá en detalle en la formulación estratégica en el capítulo 5. Un sector que tiene un alto uso de este factor (en chacra y en el packing) y que enfrenta dificultades para competir con rubros más dinámicos (agricultura, forestación, lechería, etc) es natural que tenga aquí una preocupación importante.

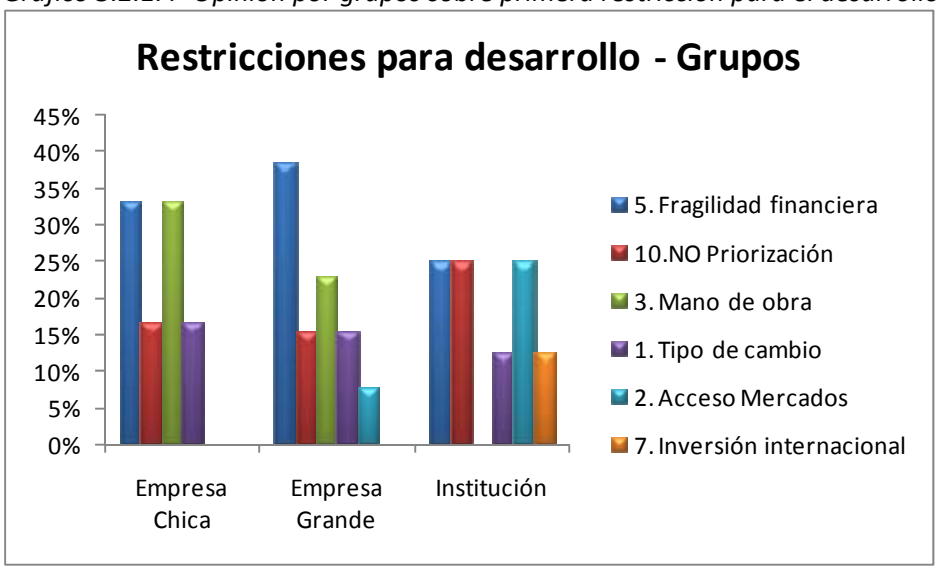
En el mismo nivel de respuesta que la restricción mano de obra (19%) un grupo importante entendió que el sector no ha sido priorizado en sus políticas, comparado con otras actividades agropecuarias.

Estos tres factores (endeudamiento, mano de obra, priorización políticas) podríamos agruparlos como más "específicos del sector" y potencialmente solucionables en un trabajo más estrecho entre el sector público y privado. En estos puntos un mayor intercambio de informaciones entre los formuladores de políticas y las empresas puede redundar en la elaboración de una plataforma de negocios más atractiva.

Otros tres factores mencionados fueron el tipo de cambio, restricciones de acceso a mercados y la falta de atractivo para nuevas inversiones internacionales. Estos tres factores son un poco más sistémicos (menos puntuales o específicos) y quizás requieran más tiempo o esfuerzos más amplios para encaminar las soluciones.

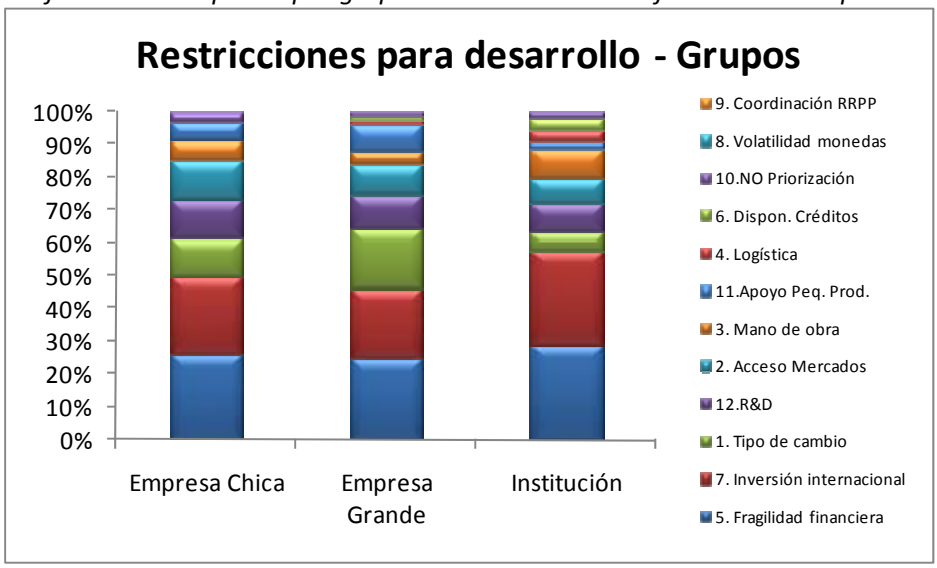
En relación a los énfasis según grupo de pertenencia, es interesante destacar que la opinión de las empresas (independientemente de la escala) es relativamente más homogénea que en el punto anterior (visión). Si bien es claro que las empresas mayores enfatizaron un poco más el problema de fragilidad financiera y las menores un poco más el problema de la mano de obra, de modo general el perfil de respuestas es razonablemente similar. Lo mismo no puede decirse respecto a las instituciones, que naturalmente difieren en su visión de las restricciones para el desarrollo. Es sintomático que las instituciones no mencionen a la mano de obra, problema clave para las empresas, entre las restricciones: el diseño de soluciones técnico-productivas no debería descuidar aspecto tan relevante.

Gráfico 3.2.1.4- Opinión por grupos sobre primera restricción para el desarrollo



Esta “brecha” o disociación entre la problemática que ven las empresas para el desarrollo del rubro y la que eventualmente pueden ver las instituciones (de carácter técnico) tendrá consecuencias en el diseño institucional propuesto en el capítulo 5. La clave de un buen diseño es que todos los agentes se ubiquen en aquella posición en donde son más productivas sus acciones. Vale para las empresas, vale para las instituciones.

Gráfico 3.2.1.5- Opinión por grupos sobre restricciones fundamentales para el desarrollo



Cuando se analizan todos los factores importantes, discriminando por organización, surgen nuevos elementos a considerar. Existe un consenso importante en destacar la fragilidad financiera como principal factor, independientemente de la organización de pertenencia. En segundo lugar se menciona la falta de atractivo del sector para recibir inversiones extranjeras relevantes. Esto marca un contraste muy fuerte con otros sectores (forestación, agricultura de secano) que cambiaron totalmente su escenario productivo en buena medida por la presencia de esos inversores. Estos dos primeros factores (fragilidad financiera-inversión internacional) deberían interpretarse juntos: las empresas podrían llegar a abrir su capital (o aun transferir la propiedad) a futuros inversores en citricultura, algo que es natural que exista en los próximos años.

El factor “tipo de cambio” también aparece mencionado, aunque con mayor énfasis en las empresas grandes (más exportadoras) que en las empresas pequeñas o instituciones. Es evidente que hay empresas que han estado el suficiente tiempo en el sector para sufrir crisis de tipo de cambio (1982, 2002) o períodos del denominado atraso cambiario o valorización relativa del peso frente al dólar (1990-1995; 2005-2010). El cuarto factor mencionado es investigación y desarrollo, algo esperable en un sector que está estancado en su producción y productividad total desde hace una década. La dinámica de innovación en productos y procesos a lo largo de toda la cadena seguramente sea muy baja, frustrando la expectativa de los innovadores y de todo el sistema científico-tecnológico asociado a la citricultura. En la medida que “los números no cierran” este factor estratégico y sensible (innovación) es uno de los primeros que se resienten, dado que no es visto como “prioritario” o “urgente”. En un escenario de relanzamiento de la citricultura habrá que recuperar el tiempo perdido (y las estructuras). Finalmente en la quinta mención aparece el aspecto de acceso a mercados.

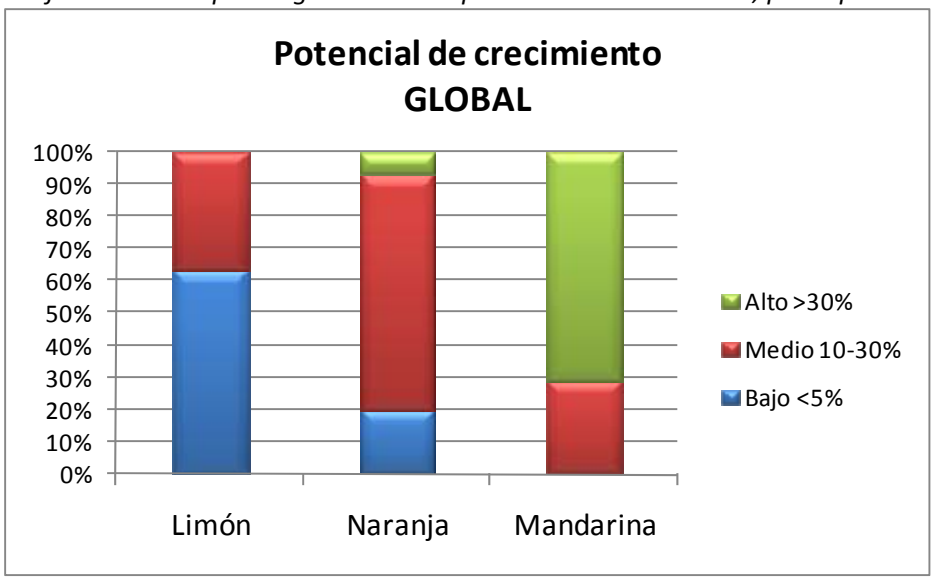
3.2.2- Validación de los desafíos técnicos

En la segunda Sesión del Taller, como fue comentado, se abordó la agenda técnica y comercial de la citricultura. El horizonte de análisis fue el largo plazo (2020), de modo de no quedar rehenes de una situación coyuntural o de corto plazo, algo ya suficientemente analizado en el punto anterior (restricciones al desarrollo global).

Potencial de crecimiento por especie

En primer lugar se indagó la opinión sobre potencial de crecimiento global por especie, en un horizonte de 10 años. Esta simple pregunta permite a los actores enfocarse en la base productiva y hacerse las siguientes preguntas ¿Crecerá el área total y por especie? ¿Crecerá la productividad total y por especie? Esto apunta al corazón estratégico mismo de las empresas, que tienen proyectos en marcha y toman decisiones en base diaria. También para las instituciones era un desafío dado que sus esfuerzos de investigación y desarrollo tienen que tener un "escenario básico" sobre el sector con el que están trabajando.

Gráfico 3.2.2.1- Opinión general sobre potencial de crecimiento, por especie

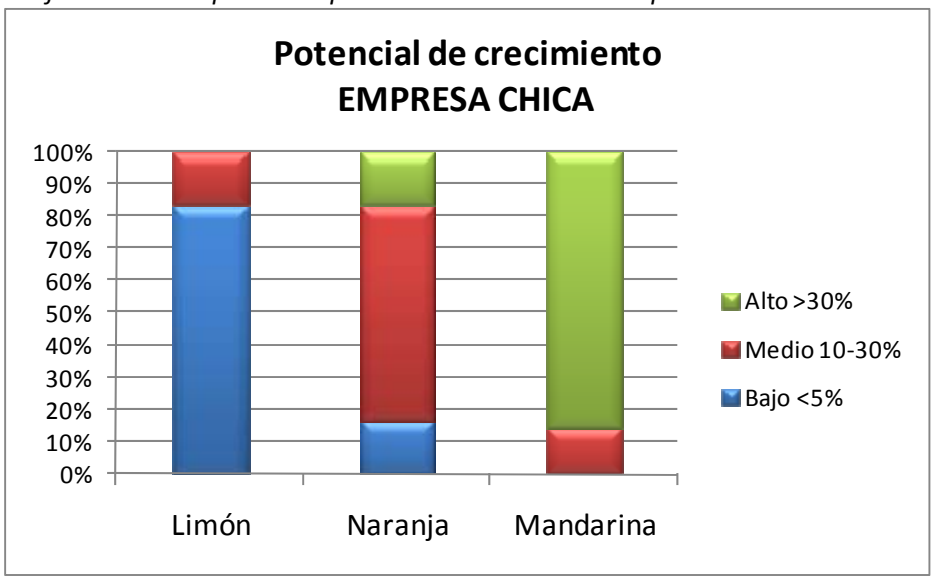


Como era esperable, se verifica la hipótesis de los consultores de que la mandarina es quien presenta en opinión de los expertos el mayor potencial de crecimiento en Uruguay a futuro. Los proyectos que actualmente llevan a cabo las empresas y los que seguramente se iniciarán a la brevedad (en actualidad en estudios de factibilidad) apuntan en esa dirección. Es decir que la estrategia general del sector apuntaría al consumo fresco fundamentalmente en los mercados de exportación. Es interesante notar que una proporción importante de los participantes (70%) esperan un crecimiento importante en la producción de mandarinas, que supere el 30%. Para el caso de la naranja el "consenso" es de un crecimiento moderado, con valores entre 10-30%, mientras que para el limón se espera un crecimiento muy modesto dado que el 60% de los expertos entendieron que tendría un crecimiento marginal (debajo del 5%, nótese que esta opción incluye la hipótesis de decrecimiento)

Esta "foto" del crecimiento esperado es quizás la más importante muestra de lo que piensa el sector sobre si mismo: crecerá en su conjunto, en valores moderados (30% en 10 años es un crecimiento modesto, comparado con otras dinámicas), orientado a mandarinas y seguramente fundamentado en mayor productividad por hectárea por nuevos materiales (y no por nuevas áreas).

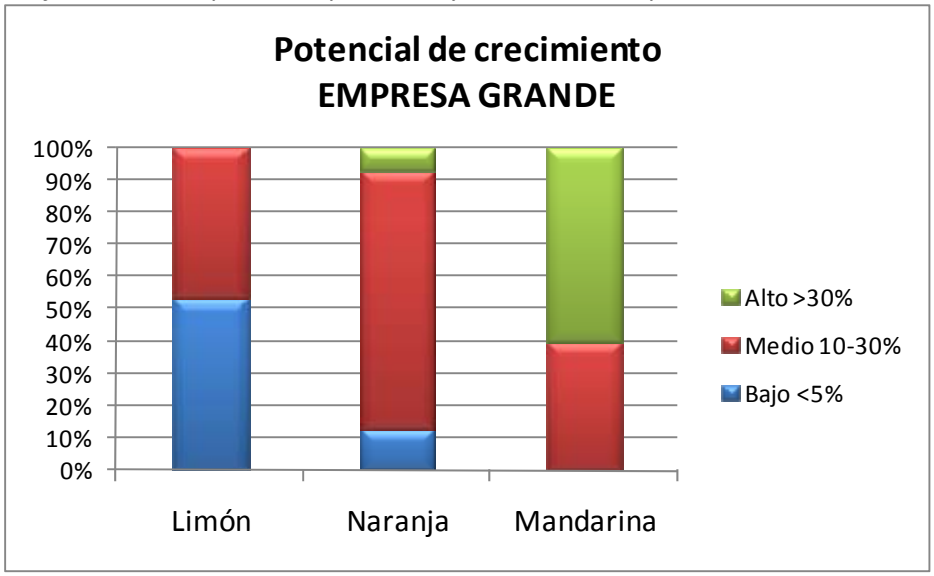
En cuanto al análisis por organización, existe un cierto consenso global con pequeños matices. En relación al orden de crecimiento por especie hay coincidencias (mandarina, naranja, limón), también en los grandes rangos en que se daría ese crecimiento: en mandarina seguramente por encima del 30% en producción, en naranja quizás entre 10-30% y en limón quizás algo marginal entre 5-10%.

Gráfico 3.2.2.2- Opinión empresas menor escala sobre potencial de crecimiento, por especie



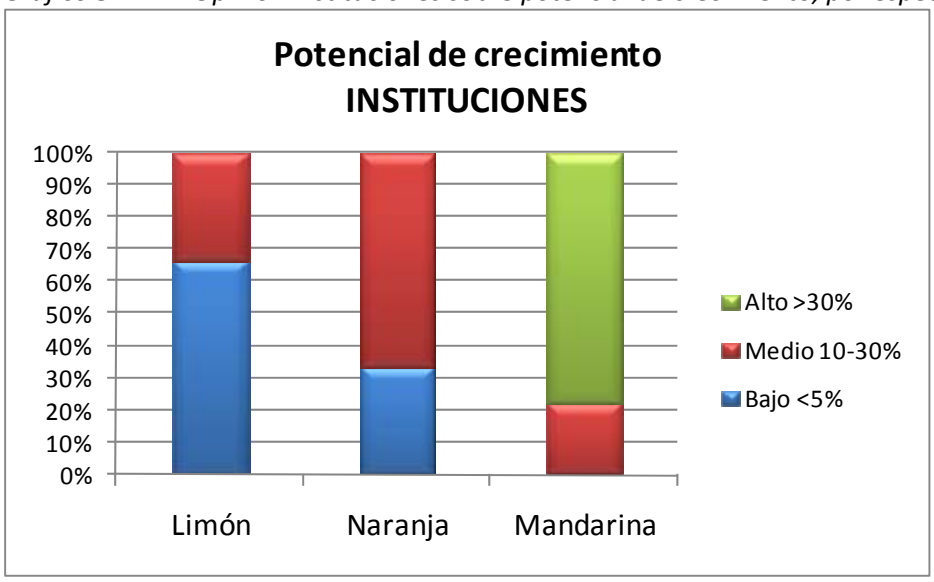
Las empresas menores ven un mayor potencial de crecimiento de la mandarina que el promedio de las respuestas. También ven al limón más estancado en el futuro, que el promedio.

Gráfico 3.2.2.3- Opinión empresas mayor escala sobre potencial de crecimiento, por especie



Las empresas mayores marcan un menor énfasis en el alto crecimiento de la mandarina, enfatizan el crecimiento medio de la naranja y tienen una opinión dividida en cuanto al limón.

Gráfico 3.2.2.4- Opinión instituciones sobre potencial de crecimiento, por especie



La opinión de las instituciones es intermedia entre ambos tipo de empresas (chicas, grandes). Es de destacar que para las instituciones opinar sobre estos temas puede ser un poco más complejo, en la medida que no están con un contacto tan cotidiano con los proyectos económicos-productivos de las empresas y con sus planes de expansión o renovación de materiales.

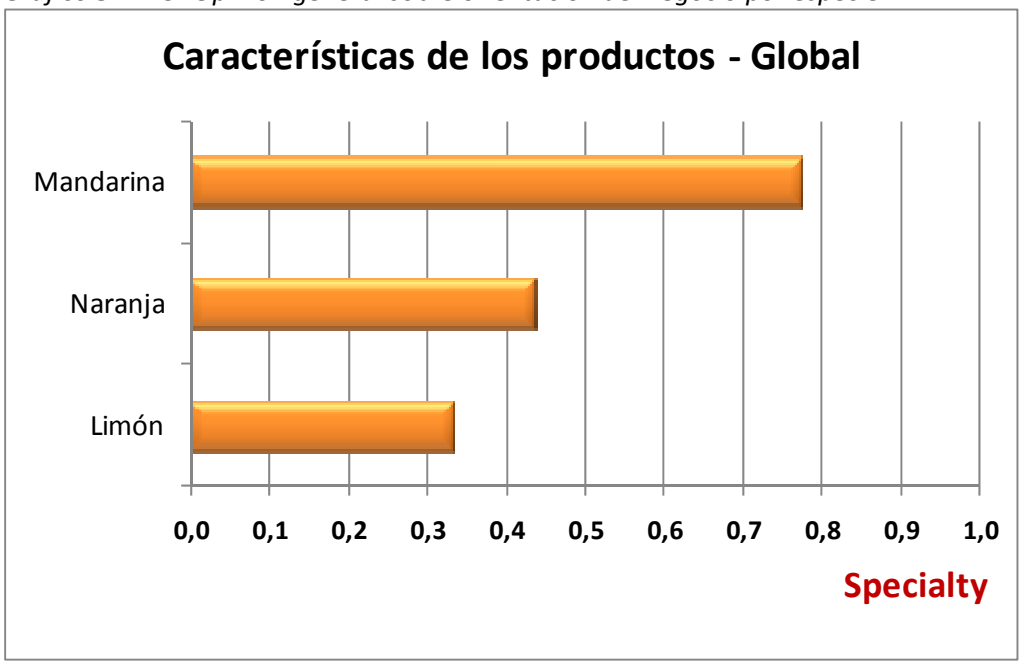
Orientación del negocio

En relación al crecimiento esperado por especie resultaba interesante consultar la opinión de los expertos sobre el grado de diferenciación esperable en cada producto. En efecto, habitualmente se suele caracterizar las producción en dos grandes grupos: commodities, specialties. El primer grupo son aquellos productos con bajo (o nulo) potencial de diferenciación por origen (empresa): cumpliendo un cierto estándar mínimo de calidad, el comprador no hace mayor diferencia en el precio por el origen del producto (ejm: un grano como la soja). El segundo grupo son aquellos productos con algún potencial de diferenciación, por atributos objetivos o subjetivos (dependen de la percepción del comprado). En el extremo tenemos aquellos productos que han impuesto una marco, a pesar de tratarse quizás de alimentos relativamente poco procesados (ejm: café de Colombia, marca Juan Valdez, u otras experiencias por el estilo).

Los cítricos para consumo fresco (cualquiera de las 3 especies) tienen un cierto potencial de diferenciación, en la medida que el cliente aprecie la ventaja del origen país (Uruguay), una región (Norte-Sur) a aún una empresa con su marca (hay varias marcas o sellos uruguayos reconocidos en cítricos en el mundo).

La pregunta importante aquí es en qué medida estos productos pueden realmente alcanzar esa diferenciación y reconocimiento en los mercados internacionales. Con este fin se hizo la consulta presentando una “escala subjetiva” de diferenciación, siendo “0” el mínimo (commodity) y “1” el máximo de un producto muy diferenciado (specialty). Los resultados se presentan a continuación.

Gráfico 3.2.2.5- Opinión general sobre orientación del negocio por especie



Tal como era esperado por los consultores, con mucha diferencia la mandarina es el producto que presenta el mayor potencial de diferenciación. Lo siguen la naranja y luego el limón, productos que también son utilizados en la elaboración de jugos.

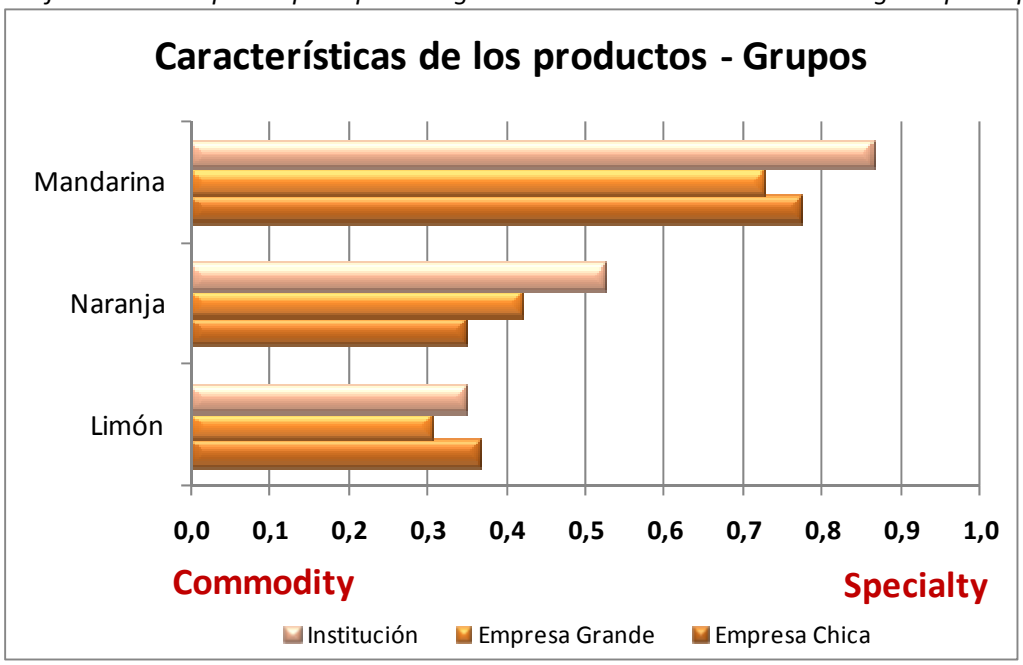
Es interesante notar que el consenso de los expertos no ubica a un producto plenamente como un commodity: para el limón (mínimo) el valor supera el 0,3 en la escala propuesta. Esto quiere decir que seguramente las empresas estén adoptando estrategias con sus clientes que se orientan a construir valor tanto por atributos objetivos, como subjetivos.El suelo, el agua, el clima del Uruguay seguramente den algunas posibilidades de construir una "plataforma objetiva de diferenciación del producto". Color de la fruta, acidez, azúcares son algunos de estos elementos. Por sobre estos habrá que construir los elementos subjetivos que hacen al éxito del proceso comercial: el consumidor final muchas veces da más valor a estos "intangibles" que a otra cosa.

En términos generales hubo coincidencia entre las organizaciones respecto a este punto. Las instituciones quizás vieron un potencial un poco mayor de diferenciación que las empresas (tanto en mandarina como naranjas) pero esto no es algo que se pueda afirmar con absoluta certeza: estas escalas subjetivas son "blandas" por definición y no deberían extremarse los juicios. Lo que quizás sea más interesante en este punto es abrir un camino de diálogo entre empresas e instituciones para preguntarse periódicamente por los caminos más promisores de diferenciación y agregado de valor y la forma de evaluarlos.

El esfuerzo de marketing de un país, una empresa o un conjunto de ellas se facilita si todo el sistema o entorno relevante (instituciones) comparten los desafíos y principales preguntas. Por ejemplo si una empresa estuviera interesada en demostrar que el terreno específico en que el cítrico es cultivado produce atributos organolépticos especiales en la fruta, que permiten luego venderla mejor, es muy importante que la misma disponga de un soporte de investigación de alto nivel en las instituciones. Quizás el caso más coincide de éxito en este tipo de abordaje sea el del vino en donde el "*terroir*" (territorio en donde se produce algo) es un sello distintivo de la calidad del producto: el mismo puede tener un valor muy alto, al

momento de valorizar el producto final. Productos como los cítricos, con buen soporte de marketing, podrían en el futuro hacer pesar este factor en forma importante.

Gráfico 3.2.2.6- Opinión por tipo de organización sobre orientación del negocio por especie



Evolución de los principales mercados

Es claro que el crecimiento futuro de la citricultura y sus mejores posibilidades estarán en el desarrollo de los mercados externos. El consumo interno es relativamente alto y está topado por el bajo crecimiento demográfico y el nivel de renta de los uruguayos. Como era de esperar este es un tema en donde es muy difícil lograr visiones únicas u homogéneas. En primer lugar las instituciones están en general más alejadas del análisis prospectivo de mercados, por lo que tienden a confiar en la intuición o análisis que realizan las empresas. Esto no es necesariamente el mejor modelo de trabajo porque las empresas no tienen quizás los suficientes recursos para análisis de más largo plazo[26].

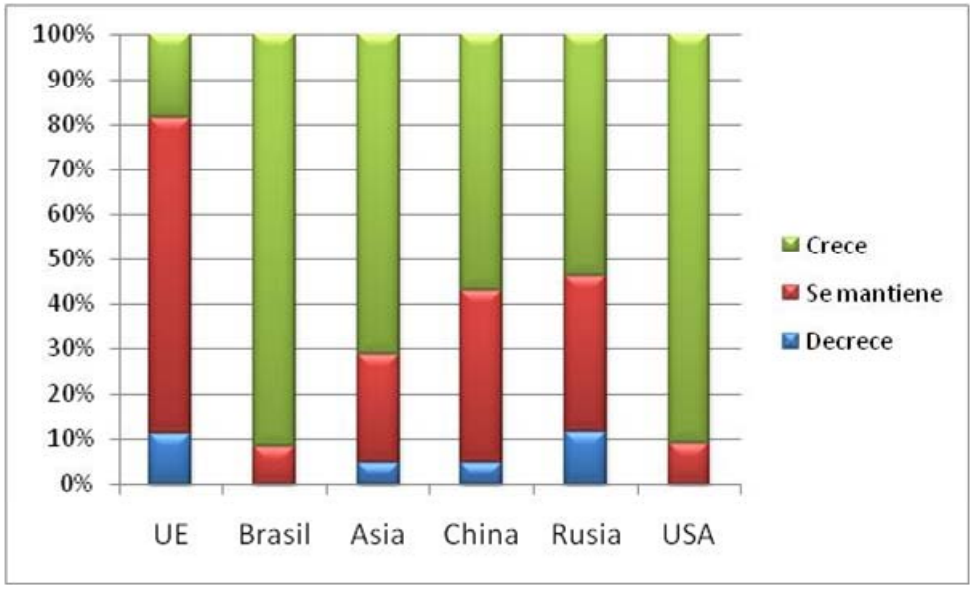
Dentro de las propias empresas, era razonable esperar que aquellas empresas de mayor escala, más maduras y consolidadas en ciertos mercados (ejm: Europa) no vieran tanto potencial o interés en los mercados nuevos de los países emergentes (Brasil, Asia) como las empresas más pequeñas. Estas, por necesidad, tienen que recorrer nuevos caminos comerciales buscando sus clientes en puntos no bien atendidos por las empresas más antiguas. Este diferente posicionamiento de las organizaciones lleva a que les sea difícil identificar una "*visión común*" sobre el posicionamiento conjunto del país, ya que inevitablemente cada empresa proyecta su realidad y le cuesta disociar los dos aspectos ("…donde estará posicionada mi empresa, donde estará posicionado el país).

Este ejercicio de debate en el Taller fue sumamente importante a juicio de los consultores porque sin lugar a dudas la institucionalidad citrícola, independientemente de la forma que se le de, tendrá como tema principal de su agenda lo comercial: acceso a los mercados. Requisitos sanitarios, apertura, negociación de preferencias arancelarias, ingreso seguro y consistente, marca país, trabas, etc. En el pasado existió una rica experiencia de búsqueda de consensos para el posicionamiento del país y las empresas en los mercados más

[26] Este es el fundamento de los denominados Observatorios de inteligencia competitiva.

exigentes (Europa) y en el futuro sin dudas esto estará planteado nuevamente (ejm: ingreso a Estados Unidos). El gráfico 3.2.2.7 refleja el resultado de la consulta.

Gráfico 3.2.2.7- Opinión general sobre importancia futura de mercados relevantes



Existe un importante nivel de consenso (más del 70% de respuestas) que el mercado europeo ya está maduro y relativamente bien abastecido de cítricos. En la medida que las empresas uruguayas han construido una reputación allí, el escenario más razonable para ellas es el mantenimiento de su posición en ese mercado.

Otros dos mercados en donde existe una percepción de consenso es el mercado de Brasil y de Estados Unidos: existen expectativas de un buen posicionamiento futuro allí. En el caso de Brasil, al que hoy se accede, a pesar de ser un gran productor de cítricos su principal fortaleza es la fabricación de jugos de naranja. Las mandarinas uruguayas, que tienen mayores días y horas de frio en el año, logran un mejor color y un balance de azúcares y ácidos particular, lo que le permitiría ingresar en ciertos nichos. La fortaleza de la moneda brasilera (real) es algo que está beneficiando las exportaciones a ese destino en este año 2010 y seguramente lo haga en el futuro. Es interesante destacar que las trabas que antiguamente ponía ese país a varios productos alimenticios uruguayos (entre ellos los cítricos) empiezan a disminuir por varios factores. En primer lugar hay una mayor sintonía política y estratégica entre ambos países en un momento en que el Mercosur ha logrado avances largamente postergados (ejm: acuerdo de doble tributación). Adicionalmente algunos avances en el área de alimentos (ejm: apertura a importación de pollos de Brasil) facilitan el entendimiento entre ambos países, dado que es común que la agenda comercial de intercambios se maneje como un todo. En segundo lugar el rápido crecimiento de Brasil (se espera 7% de crecimiento del PBI en 2010, e integra el grupo de naciones que más crece) hace que también empiece a enfrentar algunos “cuellos de botella” en la producción, dejando una demanda parcialmente insatisfecha: esta puede ser una buena oportunidad para los cítricos uruguayos.

En relación al mercado norte-americano, adonde no se accede con fruta fresca aún, era razonable que los expertos tuvieran una expectativa muy positiva en un horizonte de largo plazo (2020). El ingreso a ese mercado es largamente anhelado por el sector citrícola y durante muchos años se han hecho gestiones a todos los niveles (técnico, político) para avanzar en este camino. Hasta el momento eso no se ha logrado, pero recientes gestiones de las máximas autoridades del MGAP indican que hay una posibilidad real de poder concretar en un plazo relativamente breve la apertura de este mercado. Para las empresas la apertura de USA es importante tanto por los negocios concretos que se podrán realizar (efecto directo), como por la

"señalización" que esta apertura tiene en relación a otros mercados (efecto indirecto). Esto es común que suceda en varios productos[27] y en el caso del cítrico ingresar a un mercado tan exigente y sofisticado implicaría un escalón más en la conquista de reputación como proveedor de alta calidad de cítricos al mundo.

Como era de esperar lo que pueda suceder en Asia (particularmente en China) y Rusia, no es fácilmente anticipable por los expertos: lograr un consenso aquí no es posible. Algunas empresas están haciendo inversiones importantes para desarrollar canales comerciales nuevos en esos destinos y por tanto tienen una opinión más favorable u "optimista" sobre los desarrollos futuros. La principal traba para el acceso es que en función de la distancia de estos mercados el tiempo que media entre el despacho y la descarga en el punto de venta ("*transit time*") puede exceder la vida útil del producto o perjudicarlo en forma notoria. Aquí seguramente las empresas estén trabajando en una doble estrategia: buscar materiales con mayor tiempo de vida útil y al mismo tiempo diseñar soluciones logísticas que minimicen estos tiempos.

Quizás en este punto convenga hacer una puntualización importante. En la medida que los expertos no prevén un incremento significativo de área, el cambio se daría por renovación de materiales y aumento de productividad. Asumamos que en forma optimista el mismo se ubica en un 50% en relación a los niveles actuales (que se ubican en 350 mil toneladas al año). Esto quiere decir que el incremento en el mediano plazo podría llegar a ser de entre 150-170 mil toneladas de cítricos volcadas al mercado internacional, lo que más que duplicaría la exportación actual. A pesar de ser importante en términos relativos para nuestro país, para el consumo mundial actual y potencial representa un valor menor. Más aun, si ese crecimiento se da en forma diversificada entre destinos (USA, Brasil, China, Resto de Asia, Rusia) esto querría decir promedios de colocaciones de entre 30-40 mil toneladas de cítricos en cada uno de estos destinos: claramente no se trata de un problema de saturación de esos mercados (que prácticamente no percibirían este cambio) sino de establecer las alianzas comerciales que viabilicen el negocio en forma sostenida en el tiempo.

Para esto quizás la integración de los cítricos a un paquete mayor de productos del Uruguay (carnes, lácteos, granos, productos forestales, otras frutas) quizás sea una opción válida, habida cuenta de las enormes dimensiones de los mercados en cuestión. El enfoque de trabajo en estos mercados, en una estrategia país, seguramente sea diferente al que se precisa para trabajar en mercados maduros o consolidados (como Europa) en donde los canales ya están muy bien definidos.

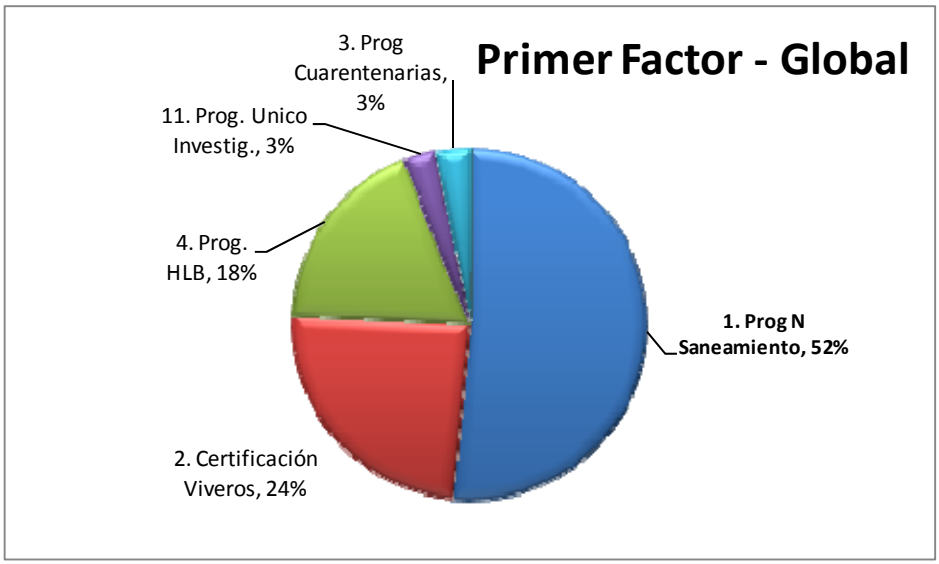
Restricciones técnicas para el desarrollo del sector

El bloque anterior de preguntas permitió indicar con mucha claridad qué expectativa de expansión productiva tiene el sector. De qué magnitud de volumen, en qué especies, con qué perfil de diferenciación y en qué mercados.

La pregunta siguiente se orientó a que los expertos indicaran su visión sobre las restricciones que hacen que ese desarrollo se produzca más rápidamente o con mayor intensidad. Muchas de las opciones presentadas, a efectos de ser evaluadas, apuntaban a aspectos que requerían un trabajo de las instituciones del sector público que apoyan a la citricultura (MGAP, INIA, FAGRO, LATU, IIBCE, otros). Se asume que allí hay recursos humanos y materiales para buscar soluciones técnicas, sanitarias, productivas y comerciales para dar un mejor contexto de acción a las empresas. El gráfico 3.2.2.8 presenta el primer factor mencionado por los expertos, analizado para todo el grupo del Taller.

[27] Es notorio en el caso de la carne bovina y ovina el efecto que provoca la autorización de ingreso a USA sobre los otros países del NAFTA (Canadá y México) que lo toman como referencia.

Gráfico 3.2.2.8- Opinión general sobre primera restricción técnica



La hipótesis inicial fue validada plenamente ya que más de la mitad de los participantes indicaron la carencia de un Programa Nacional de Saneamiento con coordinación integral entre las instituciones como la principal limitación para el desarrollo del sector. Esto no es sorprendente porque concomitantemente a la realización de la consultoría, aunque sin relación con ella, se estaba produciendo un trabajo intenso de elaboración de un programa de cooperación entre instituciones públicas para atacar este problema. La sola existencia de este esfuerzo, y el apoyo político al más alto nivel que esta iniciativa contaba, indicaba a las claras el grado de consenso sobre esta necesidad.

El segundo factor mencionado fue el de Certificación de Viveros, que es un eslabón clave desde el punto de vista comercial para tener plantas sanas y de buenas características agronómicas. La cuarta parte de los participantes ubicaron a este factor como el más relevante o como la mayor restricción.

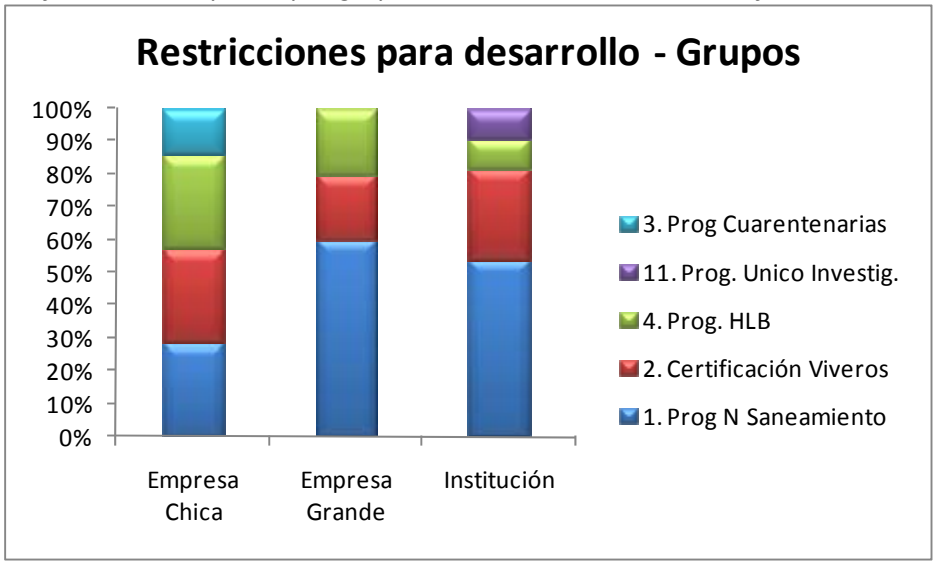
En tercer lugar se menciona el control de una enfermedad particular (HLB) que no está presente por el momento en el país pero que tiene un potencial de daño muy grande, según se puede constatar en países que si lo tienen (ejm: USA, Brasil). En este caso el enfoque es más "preventivo" que de mitigación del problema (como en el cranco), ya que al estar nuestro país libre de este mal algunos expertos entendieron que esto podría darle al Uruguay una ventaja importante frente a otros competidores. En control de enfermedades cuarentenarias aparece destacado por el 3% de los participantes.

En este momento es fundamental analizar el conjunto de respuestas: el 97% de las respuestas señalan como primer factor a la sanidad de una u otra forma. Un programa nacional, la certificación de viveros (que podría integrarlo), programas para enfermedades cuarentenarias o para el HLB específicamente. Es decir, este es un punto muy importante de consenso en el sector citrícola: hay que fortalecer de todas las maneras posibles la sanidad de la citricultura uruguaya, de modo de poder un bloque fundacional saneado que permita proyectarse al futuro.

Un factor que es mencionado con bajo nivel de destaque es el de la investigación y desarrollo. Seguramente esto se deba al estado actual en que se encuentran las empresas, con amenazas importantes en lo económico (endeudamiento) y lo productivo (sanidad). Seguramente en el futuro cuando estas restricciones comiencen a levantarse el desarrollo tecnológico y el diseño de nuevas soluciones tome un lugar mucho más destacado entre los factores limitantes. Por el momento, hay una secuencia de prioridades (o urgencias) a respetar.

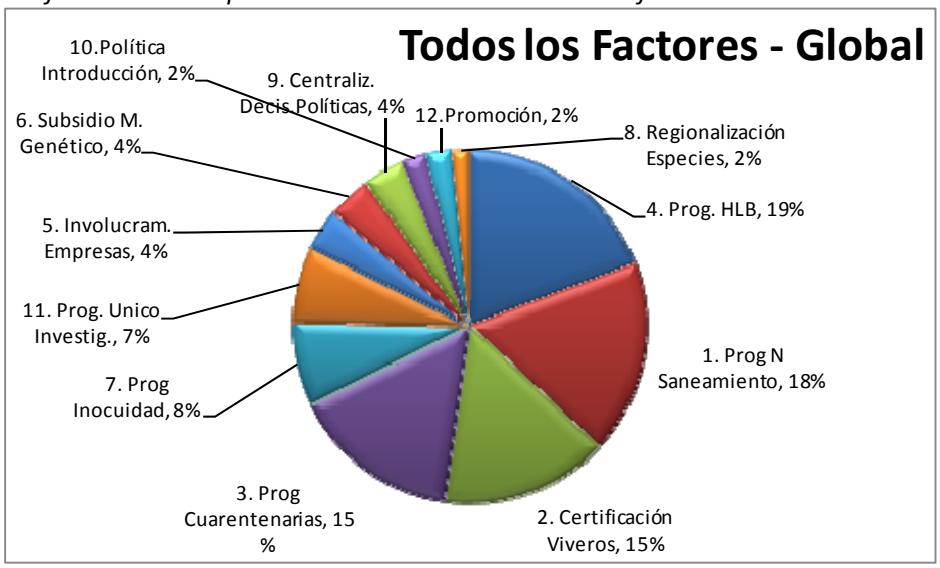
Cuando se realiza el análisis por grupo, u organización, nuevamente se observa cierta heterogeneidad de respuestas o priorización. Las empresas e instituciones le dan más importancia relativa al Programa Nacional de Saneamiento (en general) que las empresas más chicas. Estas desglosan específicamente el tema de las enfermedades cuarentenarias como un tema muy relevante y enfatizan el problema del HLB. La certificación de viveros tiene un destaque similar para todos y el tema de conseguir diseñar un programa único de investigación para la citricultura es (lógicamente) demandado por las instituciones (ver gráfico 3.2.2.9)

Gráfico 3.2.2.9- Opinión por grupos sobre restricciones técnicas fundamentales



Cuando se analizan todos los factores simultáneamente (y no solo el primer factor) naturalmente surge una imagen más compleja y diversa, aunque todavía con tendencias claras. El tema sanitario, expresado en el Programa de Saneamiento, Programa para Cuarentenarias, Programa para HLB, Certificación de Viveros, sigue siendo la principal preocupación con casi el 70% de las respuestas. Si se adiciona el tema "Inocuidad" se concluye que hay un "*núcleo duro*" de temas vinculados a sanidad-inocuidad que representan más de las tres cuartas partes de las respuestas elegidas por los expertos: resolver satisfactoriamente este problema es claro que es el primer paso del proceso de relanzamiento o dinamización de la citricultura en el país.

Gráfico 3.2.2.10- Opinión sobre restricciones técnicas fundamentales: todos los factores



Entre los factores que no constituyen el núcleo sanidad-innocuidad, se destaca la demanda por un programa único de investigación que evite duplicaciones y direcciones bien los recursos. Todos los demás factores tienen un nivel de respuesta inferior al 5%, lo que indica preocupaciones puntuales de algún grupo específico de interés. Nuevamente aquí vale la reflexión anterior: una vez atacado el problema principal (sanidad-innocuidad) habría que ver cómo se posiciona el sector respecto al conjunto de factores mencionados.

Como síntesis fundamental de la opinión de los expertos en este punto, es claro que el ataque de los problemas de sanidad e innocuidad es un consenso de todo el sector: sin eso, no habrá desarrollo posible. Esto es importante destacarlo porque una de las dificultades mayores que existen en nuestro país es lograr concentrar esfuerzos y priorizar: para hacer unas cosas a veces hay que dejar de hacer otras (o bajar su intensidad). El sector citrícola expresa una gran preocupación por disponer de materiales de buena calidad, saneados para intensificar el proceso de renovación de plantas. El que esto sea con una u otra especie o con una u otra variedad es una decisión secundaria, a la luz de la preocupación mayor. Del mismo modo los temas de control de los materiales genéticos nuevos (derechos de propiedad) deben contextualizarse debidamente a la luz de este análisis. Siendo un tema importante para la citricultura, se discutirá en el diseño estratégico, no debe olvidarse que es complementario o de menor magnitud frente a otros temas mayores. Del mismo modo los temas de innovación, promoción de mercados e inteligencia competitiva no forman parte de las urgencias del sector en este momento: deberían atacarse en la secuencia, luego de dar pasos significativos en "las bases" técnicas de la producción.

3.2.3- Validación del diseño institucional

La información útil es la que sirve para la toma de decisiones. En el sector privado esas decisiones refieren a la inversión; en el sector público esas decisiones refieren a las políticas (productiva, comercial, tecnológica, etc). El sentido de la interacción y consulta entre el sector público y privado es lograr que las políticas den el mejor marco posible para la toma de decisiones de los privados en sus inversiones, posibilitando círculos virtuosos de crecimiento: más inversión, más innovación, más crecimiento, más desarrollo.

En las políticas públicas hay que lograr un balance en dos aspectos: eficiencia y equidad. Por el primer principio se deberá propiciar el uso más eficiente posible de todos los recursos: humanos, naturales, económicos. Por el segundo se buscará que los frutos de ese crecimiento sean distribuidos de la forma más equitativa posible, para conseguir un mejor desarrollo de la sociedad como un todo.

Los distintos modelos institucionales por los cuales las sociedades, y su sector político, optan atacan de diferente manera ambos aspectos: el equilibrio eficiencia-equidad, la cogestión público-privada de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas que afectarán a todos (y por tanto públicas).

El tercer bloque de consulta a los expertos en el Taller sobre un plan estratégico a la citricultura, buscó atacar estos temas. La metodología empleada (ver formulario en Anexo 3), planteo las opciones como polos opuestos buscando hacer más nítido el contraste de opciones. Los cuatro ejes que se presentaron apuntaron a:

Eje 1- Validez de la ley vigente (Nº 13930) o necesidad de una reformulación importante de la misma.

Eje 2- Mantenimiento independiente de la citricultura o integración institucional a una fruticultura de exportación (con liderazgo citrícola, por ser la principal exportación frutícola).

Eje 3- Abordaje amplio de problemas (productivos, sanitarios, técnicos, comerciales) o énfasis y foco en las temáticas comerciales y de acceso a mercados (agenda reducida).

Eje 4- Peso más fuerte del sector público (incluyendo el tema de la discrecionalidad de subsidios por escala) o mayor involucramiento de los privados (inclusive con aportes específicos) aumentando su incidencia en la toma de decisiones.

Lo que se procuró con esta presentación fue testear si existía en el sector citrícola una "visión" más o menos nítida de la institucionalidad deseable para llevar adelante los cambios propuestos. Todo lo anteriormente planteado precisa un nivel de organización muy superior al que existe en la actualidad y por lo tanto hay que elegir el mejor camino (la mejor institucionalidad) para ir priorizando temas, asignando recurso, planteando los temas de agenda, asesorando en la formulación de políticas.

Para una mejor visualización de todos los aspectos simultáneamente, en el gráfico 3.2.2.11 se presenta el resultado de la consulta a expertos. Debe recordarse que según la escala utilizada (ver formulario en Anexo 3) una respuesta de "+2" expresaba el total acuerdo del participante con la afirmación y una escala de "-2" expresaba su total desacuerdo. Asimismo es destacar que este tipo de técnica produce en ocasiones resultados a primera vista "ambiguos" o de doble interpretación: un resultados promedio de "0" puede significar tanto que existe un consenso de neutralidad en todo el grupo (no está de acuerdo ni en desacuerdo) como que la mitad tiene una opinión muy firme a favor y la otra mitad está muy firmemente en contra. Las consecuencias, en término de la búsqueda de acuerdos y consensos, son diametralmente diferentes en ambos casos.

Un elemento final a comentar, previo al análisis de resultados en el gráfico 3.2.2.12, es que si bien existe en el análisis de los consultores una contradicción evidente en las opciones[28] esto quizás no fue percibido exactamente así por quienes respondieron el formulario. Esto complejiza un poco el análisis al mismo tiempo que da riqueza de opciones, al momento de evaluar el rediseño de la institucionalidad de la citricultura.

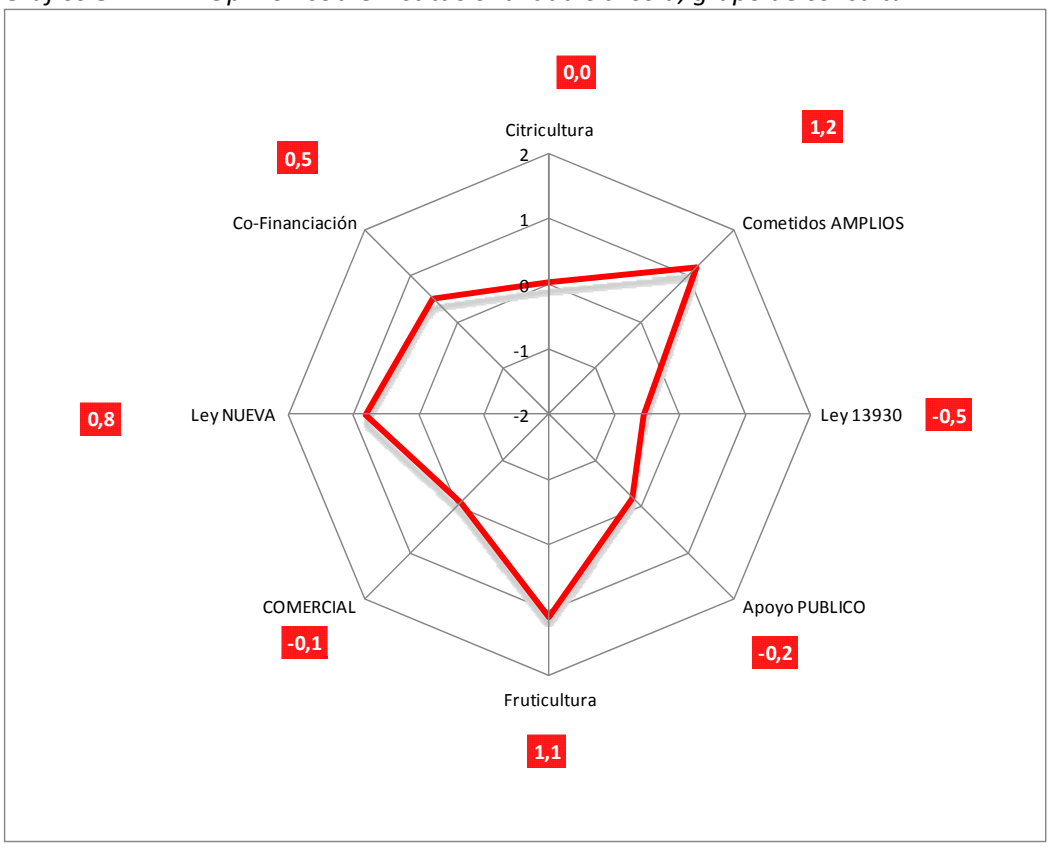
No debe olvidarse que muchos de los actores toman sus posiciones con paradigmas más o menos claros y simples, ("..hay que volver a implantar el modelo del viejo Plan Citrícola" o "…no se debe repetir el modelo del viejo Plan Citrícola"), por lo que es útil confrontarlos con opciones más específicas y definidas: quizás no todos hayan compartido la misma vivencia en el pasado entiendan cosas diferentes respecto a su significado. Si es difícil lograr una interpretación no ambigua en los significados de algunos términos (ejm: promoción de la marca país) entre grupos que trabajan con regularidad hace muchos años, tanto más es lograrlo en un grupo "ad hoc" reunido para participar en el Taller de consulta.

En el gráfico se presentan los resultados sobre algunos aspectos, de la institucionalidad citrícola necesaria. Como se observa fueron colocados los ejes de forma de tener una lectura lo más simple posible. Por ejemplo una opinión muy fuerte (+ 2) de mantenimiento de la ley 13930, con reedición de la estructura y funcionamiento del Plan Citrícola, enfocado a múltiples áreas y con un fuerte subsidio estatal "dibujaría" el sector derecho del gráfico[29]. Por el contrario una visión fuertemente reformista que enfocara a una nueva ley de fruticultura de exportación, con cometidos limitados (comercial) y muy fundamentada en recursos privados dibujaría el sector izquierdo del gráfico (ala izquierda).

Naturalmente en un grupo heterogéneo, con visiones e intereses diversos, la figura resultante no será tan simple y clara sino más bien algo más tenue que hay que interpretar.

[28] Por ejemplo no se podría poner "totalmente de acuerdo (+ 2)" en las preguntas 1-2 (o 3-4 y así sucesivamente) en la medida que implican situaciones lógicamente contradictorias.
[29] Se vería como un "ala derecha"

Gráfico 3.2.2.12- Opinión sobre institucionalidad citrícola, grupo de consulta



Eje 1- En relación a la ley 13930 (Plan de Mejoramiento y Extensión Citrícola) existió entre este grupo de expertos la tendencia a opinar que la misma ha perdido validez en sus grandes lineamientos (opinión promedio, - 0,5). De todos modos no es un rechazo fuerte (valores entre -1 y -2) lo que seguramente indique que hay actores que la siguen entendiendo como válida y otros que tienen posiciones levemente negativas. Esta visión del grupo es coherente con su opinión en el otro sentido del eje (Ley Nueva) que indica una posición "parcialmente de acuerdo" (+ 0,8) en que sería importante para el país dictar una nueva ley, a la luz de que han transcurridos 40 años de la ley original (de 1970).

En síntesis, existe una tendencia a que el consenso del sector sea de derogar la ley actual y elaborar un nuevo marco normativo para la citricultura uruguaya.

Eje 2- En relación al segundo eje de trabajo (institucionalidad solo citrícola o de fruticultura de exportación) el resultado es un poco sorprendente. El promedio de opiniones respecto a "gestión separada de la citricultura" se ubico en "0" o sea en la neutralidad (por cualquiera de las combinaciones posibles anteriormente mencionadas). Al mismo tiempo, indagados los expertos sobre la conveniencia y/o utilidad de una institucionalidad más amplia que llegue a la fruticultura de exportación (con rol protagónico de la citricultura) la respuesta promedio tendió a coincidir con esta visión (+ 1,1). Si bien esto podría ser lógicamente integrable con el Eje 1 ("…una nueva ley, para la citricultura de exportación") es parcialmente contradictorio con los resultados de Visión discutidos en el punto 3.2.1: el 70% se sentía más cómodo con un relanzamiento de la citricultura y solo un 30% enfatizaba la necesidad de aprovechar la integración con otros sectores frutícolas exportadores. Un aspecto metodológico a no olvidar es que la dinámica del Taller de consulta incluyó una devolución intermedia de resultados y discusiones e intercambios entre todos los participantes. Podría haber sucedido que una visión "a priori" más favorable a mantener a la citricultura fuertemente separada del resto (siguiendo la Ley 13930) hubiera ido cambiando a lo largo del taller hacia una visión más "integradora" con otras actividades exportadoras.

En síntesis, parece haber una cierta apertura del sector citrícola para explorar los posibles puntos de contacto o sinergias con otras actividades frutícolas de exportación. Leídas en conjunto ambas respuestas (Eje 1-2) indicarían una mayor predisposición, sin ser categóricos, sobre la utilidad de reformular la ley enfocando a la fruticultura de exportación y no solamente a la citricultura. Este aspecto se discutirá en el diseño estratégico (capítulo siguiente).

Eje 3- Contrariamente a lo esperado, los expertos no optaron por una solución "pragmática" o ejecutiva de concentrarse solamente en los temas comerciales (acceso a mercados, logística de puertos, promoción). A priori podría pensarse que una ley nueva, que integre a la fruticultura de exportación (tarea compleja) para tener mejores chances debería focalizarse (apartándose del diseño original de la ley 13930). Sin embargo esta opción recibió una baja adhesión (- 0,1) en el promedio de respuestas. El grupo de consulta se sintió más cómodo con la propuesta de un abordaje integral, como está tratado en la ley vigente. Nótese que este es el valor positivo más alto de las 8 preguntas realizadas (+ 1,2), aspecto relevante a la hora de entender cómo entiende el sector sus necesidades.

En síntesis, el sector entiende que la institucionalidad específicamente citrícola debe abordar un conjunto amplio de temas: sanitarios, productivos, técnicos y comerciales. Esto tendrá importantes implicancias en la propuesta del nuevo diseño institucional que se discutirá en el capítulo siguiente.

Eje 4- En este último eje se recoge la opinión sobre un financiamiento fuertemente público (sin nuevas cargas impositivas) o con mayor involucramiento privado a través de aportes directos o indirectos (a través de tasas[30]). Parecería para este factor haber una cierta madurez en el sector, en el sentido de no recargar solamente en el sector público la responsabilidad del financiamiento sino compartir esta responsabilidad de una u otra forma. La pregunta que ubicaba al sector público en un rol decisivo en el financiamiento tuvo baja aceptación (- 0,2) mientras que aquella que marcaba la necesidad de mayores compromisos del sector privado tuvo una tendencia a ser más aceptada (+ 0,5).

En síntesis, este es un factor a desarrollar con mayor profundidad en el diálogo público-privado, ya que refiere al conjunto de derechos-obligaciones de cada uno. En principio no existe en el sector citrícola una expectativa mayor de que el sector público financie todo el esfuerzo de la construcción institucional sino que podría haber algún nivel de co-financiamiento del mismo.

Una lectura global de las respuesta del grupo de expertos, expresado en el gráfico precedente, indicaría que hay una cierta tendencia a identificar la necesidad de una nueva ley que sustituya la actual, que mantenga cometidos amplios e integrales, que aproveche la sinergia con otros sector frutícolas y en donde el sector público y privado compartan responsabilidades financieras en la nueva institucionalidad.

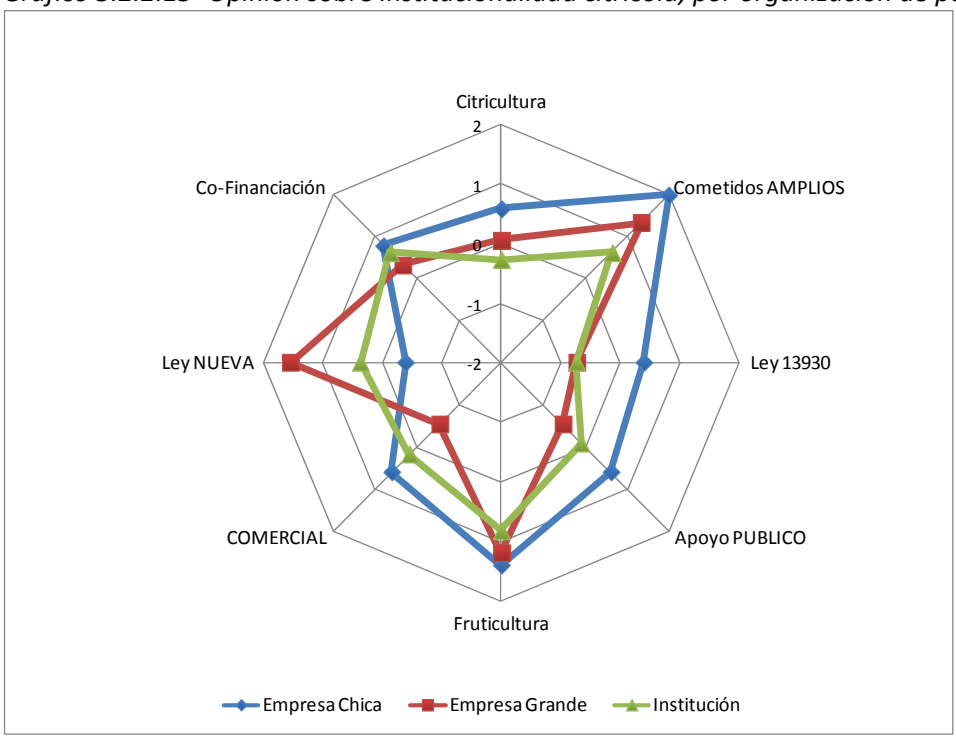
Si se optara por un diseño de este tipo, existen importantes consecuencias en la forma de gestionar esta institucionalidad que difieren en forma significativa de lo que sucede en la actualidad.

[30] El pago de una tasa, a diferencia de un impuesto, tiene una contrapartida directa identificable. Por ejemplo una tasa a las exportaciones. Como contrapartida de esa tasa el sector privado, si la institucionalidad lo permite, tiene derecho a una incidencia mayor en el direccionamiento de los recursos.

Opinión según organización

Además de la opinión "promedio", interesa ver en que medida esa opinión expresa un consenso (poca variabilidad) o en realidad equilibra posiciones encontradas (alta variabilidad). El análisis que se presenta a continuación refleja los resultados sobre la institucionalidad según organización de pertenencia (empresas menores y mayores, instituciones). Básicamente se buscaba analizar si había un "sesgo" o corrimiento claro en algún grupo de opinión, a efectos de identificar posteriormente la mejor estrategia para ir transitando la construcción de la nueva institucionalidad[31]. En gráfico se presentan los resultados.

Gráfico 3.2.2.13- Opinión sobre institucionalidad citrícola, por organización de pertenencia



En la visión general se observa que los expertos pertenecientes a instituciones se ubicaron más bien en opiniones "interiores" cercanas al "0" o la neutralidad. Es razonable que así sea porque seguramente quienes más experimentaron las ventajas e inconvenientes del marco regulatoria actual de la citricultura son las empresas privadas. Para un técnico en una institución este no es un tema de los más importantes.

No existe una tendencia clara entre las empresas menores y mayores a ubicarse hacia la derecha o la izquierda. Existen sí diferencias puntuales en algún aspecto: es notorio que las empresas mayores se inclinan por un cambio en la legislación actual, mientras las empresas menores parecería que se ubican en una posición opuesta. En relación a los cometidos parece haber un cierto nivel de inconsistencia en la respuesta de las empresas "chicas" que al mismo tiempo señalan la importancia de que sean amplios (respuesta cercana a + 2) y están parcialmente de acuerdo con que sean restringidos a las temáticas comerciales (respuesta cercana a + 1). Quizás en este caso, y en otros, lo que se indica es la necesidad de priorizar estos aspectos, algo que se puede ir dilucidando futuramente con el desarrollo de la agenda citrícola en la nueva institucionalidad (con consultas dirigidas).

[31] Recordar que un "ala a la derecha" expresaba una conformidad amplia con la ley actual y un "ala a la izquierda" la necesidad de una reforma amplia, tocando varios puntos de la actual ley.

Es interesante notar que el eventual beneficio de “coordinación con otros rubros frutícolas de exportación” es percibido por los tres grupos de respuesta: hay aquí un punto de acuerdo básico a desarrollar con propuestas específicas.

Finalmente las empresas menores son las que presentan una mayor expectativa de apoyo financiero del sector público. Esto tiene lógica en una perspectiva histórica de largo plazo y fundamentalmente de corto plazo, en administraciones anteriores se ha enfatizado la necesidad de apoyar la agricultura familiar o de menor escala: esto genera expectativas sobre la mejor forma de posicionarse.

En síntesis: en relación a la nueva institucionalidad citrícola las opiniones más marcadas vienen de las empresas y no de las instituciones. Existen ciertos acuerdos básicos (ampliar a fruticultura, tomar cometidos integrales), y otros en donde seguramente haya un menor consenso (modificar la ley, apoyos públicos selectivos).

4- Análisis FODA

4.1- Introducción

Una técnica bastante difundida para los análisis de empresas o sectores de actividad es la Fortalezas/Oportunidades/Debilidades/Amenazas (FODA). Por el mismo se intentan identificar aquellos factores "internos" de la organización (fortalezas-debilidades) para confrontarlos con los elementos de entorno o contexto "externo" (oportunidades-amenazas).

El primer elemento a destacar, para hacer un buen uso de esta herramienta, es que hay que hacer un esfuerzo analítico para distinguir con claridad qué es externo y qué es interno de la empresa: no siempre esta distinción es bien hecha en los trabajos.

Un segundo elemento importante es que tanto las fortalezas (positivas) como las debilidades (negativas) sufren influencias del entorno en los dos sentidos: una fortaleza podrá interactuar positivamente con una nueva oportunidad o negativamente con una amenaza. Del mismo modo una debilidad de la empresa podrá interactuar negativamente con una amenaza o positivamente con una oportunidad (para levantar esa misma debilidad).

Es decir: el elemento clave para hacer un buen uso de la técnica es entender cómo se relacionan potencialmente las cosas, para aprovechar las fortalezas y evitar o disimular el efecto de las debilidades objetivas que toda organización tiene.

¿Cuál es la dificultad fundamental en el empleo exitoso de los análisis FODA? En general los estudios tienen dificultad en priorizar, ponderar y secuenciar la importancia de los distintos factores. En ocasiones el analista entenderá que una lista exhaustiva de factores (ejm: fortalezas) es más valiosa que una lista pequeña. Del mismo modo en ocasiones se abusa de la generación de escenarios posibles para hacer una prospección de amenazas y oportunidades: si estos escenarios tienen una baja probabilidad de ocurrencia, lejos de facilitar el proceso de diseño de alternativas lo complejiza.

Una variante que se ha demostrado útil, a criterio del equipo consultor, es el denominado FODA incrementado. Este enfoque toma el análisis FODA tradicional y le adiciona un elemento: la necesidad de identificar previamente Éxitos y Fracasos ocurridos en el pasado en la empresa, con su correspondiente asociación a las fortalezas y debilidades de la organización.

Una fortaleza es llamada de tal, si a través de ella se ha logrado un éxito que pueda ser demostrable de alguna manera (cuantitativa o cualitativamente). Del mismo modo llamamos debilidad a aquel factor que llevó a la empresa a un fracaso o falla sensible.

Al tomar este camino, nos obligamos a seleccionar mucho mejor entre la lista de factores candidatos a ser "fortalezas" y factores candidatos a ser "debilidades": tiene que ser demostrable lógicamente, o al menos argumentable, que los mismos se asociaron a "éxitos" y "fracasos" objetivos que tuvo la organización en el pasado. Por supuesto que el término éxito o fracaso cumple un rol meramente ordenador de ideas: no implica ningún juicio de valor especial ni tiene necesariamente una connotación particular. Pero al ponerlo de esa forma (esquemática, en blanco y negro) se fuerza a los actores privados y públicos a definir con mayor claridad su línea de pensamiento.

Para nuestro análisis "la organización" es la citricultura en su conjunto, es decir la sumatoria de todas las empresas citrícolas del país, las instituciones vinculadas y las interacciones entre ellas que dan el

resultado final en cualquier campo (productivo, tecnológico, comercial). Estos ejercicios tienen una altísima dosis de subjetividad: depende de la experiencia y vivencia del analista respecto a su objeto de estudio, del padrón de comparación que elija, de su visión estratégica del futuro, entre otros tantos factores. De todos modos la gran virtud de los análisis FODA (incrementado) es que sintetizan en pocos elementos una realidad compleja, que de otra forma no sería posible de análisis para su posible modificación.

Estudios anteriores sobre la citricultura[32] han propuesto algunos factores pasibles de ser empleados en análisis FODA. En este estudio se toman algunos de ellos, se proponen otros, pero fundamentalmente se ordenan y analizan de forma diferente para intentar auxiliar la formulación estratégica.

4.2- El FODA incrementado

Si bien puede parecer discrecional qué elementos se presentan primero (fracasos o éxitos) en realidad no lo es: tendemos a prestar más atención a los elementos que cierran una visión sobre un problema. En la medida que en este estudio se intenta aportar a la construcción estratégica del futuro y que el sector citrícola ha pasado un período relativamente extenso de desánimo en las empresas (también comentado en el trabajo: Propuesta Plan Estratégico, Cluster Citrícola de E. Manchancoses) en este estudio se analizará primero los eventuales fracasos del sector (asociado a debilidades) y luego los éxitos (asociados a fortalezas) a efectos de dejar abierta una posibilidad más constructiva de la visión.

Fracasos-Debilidades: Amenazas y Oportunidades

Fracasos	Llevó a	Debilidad
1- Caída del Programa de Saneamiento	⇦	Mala coordinación institucional. Rol débil de los privados (visión).
2- No acceso a USA, problemas en Brasil, excesiva concentración en Europa.	⇦	País pequeño. Falta de potencia negociadora y enfoque.
3- No captación de nuevas inversiones	⇦	Inestabilidad macro-económica. Ciclos largo de maduración.
4- Baja productividad de la mano de obra	⇦	Pobre competitividad con otros rubros, queda mano de obra no calificada.

Amenazas
1- Baja del desempleo estructural, competencia creciente de otros rubros, aumento del costo de la mano de obra.
2- Riesgo de enfermedades potencialmente muy peligrosas (HLB) y aumento de los requisitos en mercados tradicionales (Europa, residuos)
3- Incremento de la competencia en contra-estación: tradicionales (Sudáfrica, Argentina) y nuevos (Perú,otros)
Oportunidades
1- Visión nacional de valor agregado, visión local de importancia del empleo.
2- Cambio de relación con Brasil (y crecimiento de este país), apertura de USA a los cítricos.
3- Priorización política de la administración MGAP del problema sanitario.

[32] Ver en bibliografía, Machancoses, E. (2009)

Fracasos y Debilidades

El primer elemento a destacar de mala performance en el sector es la caída del Programa de Saneamiento. Este problema ya ha sido suficientemente debatido y no merece especial análisis. La debilidad que dio origen a este problema fue la mala coordinación institucional, una des- priorización de la sanidad como base para el desarrollo posterior y una mala comprensión de los agentes privados del rol que debían cumplir como demandantes de políticas públicas: no entender la naturaleza de "bien público" que tiene el patrimonio sanitario de un país (animal o vegetal) tiene graves consecuencias en el largo plazo. Típicamente esta es un área en donde se precisa un sector público fuerte que diseñe e imponga las normativas, para cuidar lo que es de todos. Toda acción, declarada o no, del sector privado que tienda a socavar esta autoridad o limitar su acción puede mejorar su desempeño o agilidad en el corto plazo pero a expensas de altísimos riesgos para el conjunto en el largo plazo. La diferencia de enfoque que tienen los países en cuanto a estos problemas (cuanto permitir la "injerencia" pública en la sanidad privada) tiene consecuencias enormes en el posicionamiento internacional de unos y otros. Quizás el fenómeno sea más grave en los productos de origen animal que en los de origen vegetal. Pero da la sensación que la citricultura no fue inmune a este problema y que una mala resolución de esta base sanitaria ha sido un factor de debilidad objetiva a subsanar.

Un segundo elemento importante es la poca profundidad de inserción internacional, que hace que nuestro país no aproveche bien algunos mercados o directamente haya estado fuera de otros. Por ejemplo el mercado brasilero, que sería muy interesante por razones logísticas (costos de transporte), de demanda (población y renta) y de necesidades específicas (carece de algunos productos) no ha sido en el pasado una opción interesante. En realidad los factores que más dificultaron en el pasado la penetración en ese mercado fueron la inestabilidad macroeconómica (apreciación y depreciación de las monedas) sumados a trabas aduaneras de diverso tipo, con gran impacto en un producto perecedero. Otro mercado relevante al que no se ha podido ingresar aun es el de Estados Unidos. Como ya se dijo ese mercado no solo es importante en si mismo (por el alto poder adquisitivo) sino también porque actúa como señalizador de otros. En este contexto de mercados limitados para nuestros cítricos, con las dificultades de llegar en buena forma a destinos remotos (Asia) las opciones para los exportadores fueron relativamente poco atractivas. En relación a la debilidad asociada a este fracaso hay que diferenciar dos planos: uno general y otro particular. En el plano general, es evidente que Uruguay es un país pequeño: su capacidad de imponer acuerdos favorables o condiciones comerciales ventajosas es muy limitada. Pero en el plano particular, específico, existe un cierto "margen" de acción a nivel político: el buen o mal uso de ese potencial o margen en ocasiones produce resultados importantes. Por ejemplo es evidente que la relación comercial con Brasil se facilita cuando se solucionan diferendos de muchos años (ejm: liberalización del ingreso de pollos). No sería de extrañar que indirectamente el cítrico se vea beneficiado por la solución de este diferendo. Del mismo modo quizá la apertura del mercado norte-americano a los cítricos se pueda lograr en plazos breves, si se le da el enfoque correcto (ejm: si se detectan las trabas reales a nivel del APHIS).

Las debilidades anteriores más un pasado reciente de inestabilidad macro-económica (crisis de tipo de cambio) combinado con los ciclos largos de maduración de las inversiones llevaron a un tercer fracaso, que es también destacado en el taller de consulta: la falta de atractivo de la citricultura para nuevas inversiones (del país o del exterior). La dinámica de los rubros que compiten por el uso de la tierra, el agua, la mano de obra, los canales comerciales y la atención de las políticas (forestación, agricultura de secano, lechería, ganadería, etc.) están dadas por un fuerte proceso de inversión en las empresas de esas cadenas. Eso no sucedió en la citricultura en la última década donde en general se ha ido deteriorando y envejeciendo la base productiva. Ha habido algunas inversiones en el sector de *packing* y procesamiento, pero las mismas no han sido de magnitud si se compara con los otros sectores del agronegocio nacional.

Finalmente otro factor que se podría denominar, arbitrariamente, de "fracaso" es la baja productividad de la mano de obra que hace ese factor de producción tenga un peso muy alto en la ecuación de costos de las empresas. La debilidad asociada seguramente es que la citricultura, en un contexto de competencia con otros rubros y aun con actividades urbanas, no pudo retener los empleados más calificados ni aquellos que trabajan en las chacras ni aquellos que trabajan en el packing. De este modo se fue perdiendo la "especialización citrícola[33]" con el consecuente impacto en la productividad de este factor de producción. Adicionalmente no debe olvidarse que entre los años 1999-2002 nuestro país sufre una crisis económica muy importante con caída del PBI acumulada de más del 30%, que repercutió directamente en el nivel de ingresos. En un proceso de más largo plazo amplios sectores de la población pasaron a residir en condiciones muy precarias de vivienda (asentamientos) agravando más el cuadro social.

Algunas empresas en las entrevistas señalan que, paradojalmente, algunos planes sociales realizados en el período 2005-2009 provocaron el efecto contrario al buscado. El Plan de Emergencia, por ejemplo, brindó una ayuda a los sectores más carentes de la población en donde se encontraban trabajadores zafrales de la citricultura (entre otros). En vez de darse un complemento entre el ingreso salarial por el trabajo citrícola y el apoyo social a través de este plan, algunos trabajadores optaron por dejar la actividad citrícola (o atenderla irregularmente) para hacer usufructo del apoyo social. Esto aparentemente habría agravado el problema de la mano de obra para la citricultura o al menos no habría traído una mejora perceptible.

Amenazas y Oportunidades y su relación con los Fracasos y Debilidades

Las amenazas y oportunidades que los cambios de contexto traen, fueron elegidas con un sentido práctico y de ejecutividad: se seleccionaron aquellos factores sobre los cuales se puede trabajar inmediatamente para mitigar los riesgos de que agraven los problemas o directamente revertir la debilidad que llevó a los fracasos del período reciente de la citricultura.

La primera amenaza evidente es la tendencia en el mercado de trabajo. Consistentemente la tasa de desempleo viene cayendo en el Uruguay, ubicándose ya en niveles cercanos al 6,5%. Al mismo tiempo las oportunidades de empleo (y la tasa de empleo) viene creciendo consistentemente: otros sectores pujan con ventaja por los empleados más calificados. Adicionalmente la política de la administración pasada (2005-2009) continuada por la administración actual, es de protección del trabajo nacional (Consejos de Salarios, pautas de reajuste, formalización del empleo, etc). Si las empresas citrícolas no toman una postura "pro-activa" para atacar esta debilidad estructural, se enfrentaran con un peso creciente de la mano de obra en la ecuación global debido a dos factores: baja productividad de la misma (por captar los menos capacitados) y aumento del salario real por condiciones del mercado y pautas del gobierno. Un doble problema.

¿Qué alternativas hay en este escenario? Como se discutirá en el capítulo siguiente, la estrategia puede ser variada. Básicamente las empresas tienen tres opciones:

a- Automatización de la mayor cantidad de funciones en chacra y packing que sean posibles.
b- Capacitar a la mano de obra (programas propios y del gobierno) para aumentar la productividad.
c- Organizarse para captar recursos públicos que mejoren las otras condiciones que le importan al trabajador (vivienda, salud, educación, etc).

La segunda amenaza evidente, como ya fue discutido en el punto técnico 2.2, es el ingreso al país del HLB. Esta es una ventaja comparativa que el país tiene por el momento respecto a otros (Brasil, USA) pero que tendría un efecto devastador en las actuales condiciones de fragilidad institucional en los aspectos

[33] Este fenómeno no es exclusivo de la citricultura. Otros rubros que han retrocedido, ejemplo la ovino-cultura, sufren problemas similares de "perdida de la cultura laboral específica": la mano de obra que luego se contrata para cumplir estas funciones tiene un nivel de capacitación muy inferior a la que se fue.

sanitarios. Este es un caso claro en donde una “amenaza” puede impactar directamente en una “debilidad” aumentando la sensación de “fracaso” del sector (desde dentro y desde cómo se ve desde fuera).

Finalmente entre las amenazas más claras está el desarrollo de la citricultura en países que son potencialmente competidores de Uruguay en el suministro contra-estación. En la última década el panorama de estancamiento en nuestro país no fue seguido en otras regiones del mundo citrícola: es un fenómeno estrictamente local. Sudáfrica ha tenido un gran desarrollo en sus exportaciones. Adicionalmente Argentina, que tiene una política de sesgo anti-exportador en carnes o granos, ha tenido un buen desarrollo citrícola. Finalmente países que hace años tenían escaso o nulo desarrollo de la citricultura (como Perú) han tenido un crecimiento notable en la última década, en buena medida tomando modelos de producción y tecnologías de nuestro país (aplicados correctamente y con mayor ejecutividad). Si Uruguay no relanza su citricultura y comienza a disputar espacios en los mercados internacionales estos países terminarán de desplazarlo totalmente.

Estas debilidades, y sus consiguientes fracasos, enfrentan amenazas pero también podrían aprovechar oportunidades para su posible reversión. En primer término, existe desde hace algún tiempo en Uruguay una tendencia a analizar los sectores de la actividad económica por su potencial agregado de valor y no solo por el monto total de las inversiones. Las leyes de promoción de inversiones y otros tipo de herramientas que maneja el Poder Ejecutivo (como programas ministeriales) ponen en el foco de análisis la capacidad de los distintos sectores de emplear mano de obra, de desarrollar empleos de mayor capacitación, de agregar valor a lo largo de toda la cadena, de proponer a la sociedad negocios sustentables en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. Es evidente que la citricultura compite con muchísima ventaja frente a otras actividades en estas dimensiones. Adicionalmente el tema del empleo puede tener un “refuerzo” de soporte si se plantea correctamente a nivel local, y no nacional: es en los departamentos de Salto, Paysandú y San José en donde la citricultura puede presentarse frente a las autoridades a efectos de mostrar su importancia estratégica en lo económico y social. Todas las iniciativas de descentralización que tienden a asignar recursos localmente deberían ser vistos por la citricultura como una oportunidad importante en los departamentos anteriormente mencionados: es allí que hay que enfocar las acciones para levantar las restricciones de la mano de obra. Esta concentración es una ventaja y no una desventaja: un buen trabajo con los intendentes de esos departamentos (o aun con los alcaldes de localidades, según los cambios recientes) puede producir algún resultado positivo en el corto plazo.

La segunda oportunidad importante, que puede levantar una debilidad, es que la relación comercial con Brasil ha cambiado (y seguirá cambiando) y al mismo tiempo las recientes gestiones del Ejecutivo avizoran una apertura más rápida del mercado de USA que lo que estaba previsto. Esto no solo cambia las condiciones objetivas del negocio (algo que lleva tiempo) sino que fundamentalmente mejora las expectativas de los inversores y empresarios: no es lo mismo invertir en el rubro con los mercados de Brasil y USA plenamente operativos y viables que en escenario diferente. Téngase presente que fue un consenso bastante marcado en el Taller de consulta que estos mercados crecerían en el futuro y que por tanto podrían ser atractivos para muchas empresas en Uruguay.

Finalmente es muy notorio el impulso que ha dado la nueva administración del MGAP a la búsqueda de una mejor coordinación institucional para la fortalecer la fito-sanidad en el citrus. Para el momento en que este trabajo de consultoría está siendo finalizado (setiembre de 2010) se está por concretar la firma de un acuerdo entre los 3 agentes claves para garantizar un relanzamiento del Programa de Saneamiento en Citrus: la Dirección de Sanidad Vegetal (perteneciente a la DGSA del MGAP), el INASE (Instituto Nacional de Semillas) y el INIA (Instituto Nacional de Investigación). La concreción de un acuerdo de esta envergadura sería la piedra fundamental de un nuevo sistema nacional que pueda garantizar algo muy simple y al mismo tiempo difícil de lograr: que todas las empresas puedan tener acceso a material sano para recambiar sus plantaciones o iniciar otras nuevas.

Adicionalmente este acuerdo entre institutos públicos elevaría el estándar de cooperación en el rubro, obligando los actores privados a actuar en consecuencia renovando sus compromisos (entre ellos y con el sector público). Se precisa una suerte de "nuevo contrato" entre todos aquellos interesados en la promoción de la citricultura en el país y este acuerdo en el tema sanitario es un excelente primer mojón para ese nuevo tiempo.

A continuación se presentan los principales éxitos y fortalezas del sector, vinculados a las amenazas y oportunidades para consolidar los mismos.

Éxitos-Fortalezas: Amenazas y Oportunidades

Éxito	Llevó a	Fortaleza
1- Presencia en mercados sofisticados (Europa)		Cultura exportadora original, impulso de la Ley 13930.
2- Se sorteo la crisis sanitaria del cancro.		Flexibilidad táctica en protocolos. Reputación país.
3- Reputación de citricultura se mantiene. Know how comercial		Empresas integradas verticalmente. Trasmisión de la demanda final.
4- Costo de producción total relativamente competitivo.		País pequeño (costos logísticos), 50% superficie con riego, buena disponibilidad agua.

Amenazas
1- Alto nivel de endeudamiento, localizado en las principales empresas exportadoras.
2- Alta dependencia de Europa en las exportaciones.
3- Se perdió la institucionalidad citrícola (Plan Citrícola), sin respuestas en la última década.

Oportunidades
1- Habrá un boom de demanda de alimentos en esta década. Fundamentalmente en países emergentes (BRIC y otros)
2- Los rubros que hagan un mejor uso de todos los factores (fundamentalmente agua) tienen un mejor posicionamiento relativo.
3- Otros grupos de la fruticultura de exportación en Uruguay, podrían compartir una agenda común y los costos de llevarla adelante.

Éxitos y Fortalezas

La principal fortaleza del sector es que el mismo nació en el país con una vocación clara de exportación: esto impuso un estándar de exigencia muy grande desde el inicio. Cumplir adecuadamente con todos los pasos necesarios para llegar con un producto perecedero al mercado europeo, sin dudas demuestra una gran madurez. Si bien existieron exportaciones experimentales ya en 1932 (a Amberes, Bélgica, por la empresa Solari), la década del 30 y 40 fue signada en Europa por la guerra y este flujo comercial se interrumpió. Se retomaría a finales de la década del 50 e inicios del 60 por empresas nacionales, y ya bien entrada la década del 60 por empresas citrícolas de inmigrantes argelinos que proponen un gran cambio en la citricultura del norte (fundamentalmente en Paysandú). El éxito evidente de esta fortaleza (cultura exportadora) es la presencia prácticamente ininterrumpida desde aquel momento en el mercado europeo, que tiene un estándar de calidad muy alto en sus demandas. La ley 13930 de 1970 de creación del Plan Citrícola le da un orden y un nuevo impulso a una actividad que ya traía una dinámica propia. Es decir, no es una ley que busca crear condiciones para un desarrollo que no existe (como podría ser la ley forestal) sino que es una ley que llega en el momento justo que el sector está mostrando toda su pujanza empresarial a través de la inversión.

Una segunda fortaleza se encuentra en la reputación internacional que tiene el país en su conjunto y los servicios de sanidad vegetal que son vistos como confiables. En el marco de un "fracaso" en los estratégico para controlar el ingreso de enfermedades clave (ejm: cancro) el sistema uruguayo encontró la flexibilidad táctica para diseñar protocolos de manejo de modo de poder convivir con las enfermedades, mitigando los problemas. El éxito asociado a esta fortaleza (flexibilidad táctica) es que a pesar de la crisis sanitaria se consiguió mantener presencia en los mercados de Europa o que inclusive hoy en día sería posible pensar en el acceso a Estados Unidos, una vez superados algunos escollos residuales. Esta fortaleza es algo que está en el país en su conjunto, ya que un enfoque similar sobre cómo sortear los problemas sanitarios se observa en la producción animal[34].

Una tercera fortaleza es que la exportación está concentrada en un conjunto de empresas integradas verticalmente que participan "de punta a punta" en todos el proceso. Introducción de material genético, multiplicación en viveros, producción en chacra, packing, industrialización, comercio internacional, acuerdos con clientes finales: esta es la agenda típica de un líder empresarial citrícola. ¿Cuál es la principal ventaja de esta forma de organización[35]? Que este tipo de empresa reciben muy directamente las señales de los mercados mundiales, los pueden interpretar sin error y pueden trasmitir hacia la base productiva las mismas: difícilmente Uruguay esté lejos de entender cuales son las tendencias en esos mercados y la mejor forma de prepararse para mejorar la inserción del país. El éxito más claro de esta fortaleza es que la citricultura nacional, en su conjunto, tiene una muy buena reputación comercial y tecnológica: este es un activo intangible que hay que ver cómo se capitaliza. Produce lo que se denominan "derrames" hacia otras actividades ("*spillovers*") tanto en el campo tecnológico como comercial. Los beneficiarios más directos de este proceso a nivel nacional, son los otros rubros frutícolas de exportación quienes muchas veces toman a la citricultura como modelo (en sus aciertos y errores) en la medida que visualizan claramente que va "un paso adelante" abriendo caminos. A nivel de Latinoamérica varios países aprovechan el "*know how*" generado en Uruguay, captando el mismo a través de la contratación de técnicos y consultores o haciendo alianzas con empresas nacionales. Todo esto es valor generado por el rubro, que no se contabiliza correctamente si se mira solo la estadística de exportaciones o ventas al mercado interno.

La cuarta fortaleza es que, en términos comparativos con otros países o regiones, el Uruguay tiene una buena base de producción y ventajas logísticas potenciales que le permiten tener un costo por unidad de producción relativamente bajo (que se puede mejorar). El país está bien localizado para el ingreso contra-estación en el hemisferio norte, con tierras de buena calidad para el cultivo y un clima que tiene algunas restricciones pero no insalvables (problema de heladas, fundamentalmente). Pero en la comparación internacional en donde más se destaca es en la disponibilidad de agua, tanto en la superficie como sub-superficial: este es el elemento clave de competencia en el mundo de alimentos actual y futuro. Al ser un país pequeño la distancia entre los puntos de producción y los puertos es relativamente corta, lo que debería abaratar el flete. Mirado en su conjunto y en la comparación internacional, esto debería producir un éxito claro en cuanto a costos competitivos con otras regiones del mundo: el llevar este potencial a su máxima expresión es uno de los desafíos de futuro.

[34] Por ejemplo Uruguay tiene acceso a los mercados del NAFTA con carne in natura, a pesar de que se vacunan los bovinos contra la fiebre aftosa. Este privilegio no lo tienen países del porte de Brasil (líder mundial en exportación) o Argentina. Los servicios de sanidad animal de Uruguay son creíbles para las autoridades sanitarias internacionales.

[35] La desventaja, como en toda actividad económica, es que la concentración en pocas empresas aumenta los riesgos, puede producir abuso de posición dominante (como marca la ley) y eventualmente no contribuir con la equidad.

Amenazas y Oportunidades y su relación con los Éxitos y Fortalezas

Los éxitos del sector, cimentados en sus fortalezas, han sido erosionados en los últimos años llevando a una década de relativas pocas realizaciones (la última). Sin embargo en este momento se plantea un punto de inflexión orientados al 2020: o el sector se relanza, retomando su camino de mejora incremental, nueva inversión y dinamización o definitivamente irá resignando posiciones frente a otros sectores de los Agronegocios con mayor capacidad de adaptación a un ambiente económico muy desafiante.

La primera amenaza del sector es el alto nivel del endeudamiento y la concentración del mismo en empresas claves para la exportación (y el proceso todo). Esta no es una situación ajena a la realidad agropecuaria del país que cíclicamente vio como muchos rubros ingresaron en situaciones de insolvencia de forma más o menos generalizada: ganadería, industria frigorífica, empresas arroceras, lechería, etc. Lo que quizás constituye una excepción (negativa para la citricultura) es que en la última década de una u otra manera todos esos rubros (y empresas) fueron encontrando una solución frente a sus acreedores recorriendo diversos caminos. Refinanciación con uso de bonos de gobierno[36] , implementación de fondos sectoriales específicos[37] , integración de nuevos socios al negocios (con pérdida parcial del control) o finalmente con la venta lisa y llana de la actividad lo que abrió el ingreso a nuevos actores económicos en estos rubros (del país o del exterior). La citricultura no participó de este proceso y quedó con este problema sin resolver, lo que limita seriamente su capacidad de ingresar plenamente a un nuevo ciclo virtuoso de inversión-aumento de productividad-reducción de costos- mejora de la rentabilidad global. Este problema requiere un ataque inmediato por las empresas más afectadas: el tiempo no corregirá solo esta debilidad.

Una segunda potencial amenaza para las fortalezas actuales, es la alta dependencia de Europa en un contexto en donde este continente está sufriendo una de las crisis más severas de las últimas décadas. La baja diversificación en este contexto es un "talón de Aquiles" de la citricultura de exportación porque inevitablemente una menor disponibilidad de renta en los consumidores europeos (aumento del desempleo, caída del salario real) repercutirá en una menor demanda y en caída de precios (o al menos no aumento, al ritmo que crecen otros alimentos en otras regiones). Es decir al problema estructural de Europa (población que no crece, envejecimiento de la misma) se suma el problema coyuntural de la crisis que comenzó siendo financiera y ahora se ha transformada en económica. Buscar nuevos mercados que absorban nuestros productos citrícolas debe ser una prioridad estratégica.

La tercera gran amenaza es que lo que fueron fortalezas del sector en el pasado (trabajo integrado entre empresas y con instituciones, aprendizaje colectivo, buena reputación sectorial como innovador y exportador) se va erosionando en la medida que la institucionalidad citrícola está muy debilitada. El Plan Citrícola ha perdido su apoyo material sustantivo en la medida que no hay recursos presupuestarios asignados para su funcionamiento y que no existe una unidad ejecutora específica del MGAP para este fin. Queda en funcionamiento, como fue comentado, la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola que aun mantiene cierta capacidad de convocatoria a los agentes del sector pero con discontinuidad en sus tareas y sin centralidad en su agenda.

Estas tres amenazas, por citar las principales, han erosionado las fortalezas y lo pueden continuar haciendo en el futuro si no se toma un cambio de rumbo importante en el corto plazo. Todo depende de en qué medida hay claridad y liderazgo para interpretar correctamente las oportunidades que el contexto actual plantea y la forma de ir organizando las tareas para conseguir logros concretos que cambien el estado de situación actual.

[36] Comprados a precios por debajo de su valor nominal, por problemas circunstanciales en la cotización de los mismos.
[37] Que básicamente descuentan un flujo de fondos futuro en las exportaciones. Estos fondos fueron muy atractivos para inversores institucionales por su buena relación rentabilidad-riesgo.

En relación a las oportunidades la primera y más evidente es que la demanda por alimentos está en un nivel muy alto hoy en día y se prevé que siga aumentando en el horizonte relevante para esta consultoría (la próxima década). En el mundo viven hoy más de 7 mil millones de personas, la población sigue creciendo fundamentalmente en Asia, África y en menor medida América y la creciente urbanización hace que el balance entre oferta y demanda de alimentos sea cada día más ajustado. La repercusión en precios es inmediata.

Los cítricos deben analizarse en su totalidad, por la amplia gama de productos que de este negocio pueden obtenerse. Frutas para consumo fresco, jugos para consumo directo, jugos concentrados para preparaciones, aceites esenciales, subproductos para alimentación animal, entre otros, pueden irse colocando en los distintos nichos de mercados. Aquí la gama es muy amplia y apunta a distintos estratos socio-económicos: seguramente el consumo de jugo de naranja de una variedad común apunta a un estrato mientras que el consumo de ciertas variedades muy especiales de mandarina apuntan a otro. Las oportunidades habrá que analizarlas en el conjunto y es a él cuando nos referimos con la expresión "habrá una fuerte demanda por alimentos". En particular los citrus tienen varios componentes de mucho valor hoy en día: el agua que contienen, los aminoácidos y algunos elementos minerales que lo definen como un producto muy saludable prácticamente sin restricciones para su consumo (como sí pueden tener otros alimentos, por ejemplo los productos animales de elevado tenor graso).

El hecho de que en ese boom de consumo participen muchos países de los denominados emergentes agrega una ventaja adicional: en general estos países son deficitarios en alimentos y no tienen instrumentadas (como Europa, Japón o Estados Unidos) políticas proteccionistas que obstaculicen el comercio. Una vez establecidos los canales comerciales el intercambio se da con mayor fluidez que con otros destinos ya más maduros o "saturados" de productos. Hay que volver a destacar aquí que uno de esos países que está teniendo ese rápido crecimiento es Brasil: el PBI actual supera los 2 trillones de USD[38] y se espera que en una década desplace a Alemania en el quinto lugar del ranking mundial en cuanto a tamaño económico.

Los grandes movimientos de capital en el mundo (fondos de inversión, fondos de pensiones, ahorros de gobiernos, etc) están realizando un movimiento muy claro para posicionarse en recursos naturales en los distintos países. Compra de tierra, compra de agua, compra de cadenas de suministros de alimentos completas con todo su know how incluido. Esto es así porque son activos sumamente valiosos debido a la crisis que sufrieron sucesivamente las empresas de informática (crisis de las denominadas "punto.com" a inicios del 2000) y las empresas financieras (que comienzan en el 2008 con la caída de bancos en USA). Los alimentos tienen la demanda asegurada en la década y todos quieren que sus activos estén anclados allí.

En segundo lugar hay que destacar un factor que está tomando una relevancia estratégica: el agua. Hace muchos años se sabe que las reservas de agua dulce no contaminada en el mundo están disminuyendo: los países que tienen riqueza hídrica pueden aprovecharla como palanca para el desarrollo. El petróleo, por ejemplo, tiene sustitutos posibles en el gas, la energía nuclear, eólica, hídrica, los bio-combustibles y muchas otras variantes. Pero el agua, como recurso, no tiene sustituto posible y no es fácil palear su déficit al menos con opciones económicamente viables. Adicionalmente el denominado "cambio climático" debido al calentamiento global del planeta ha traído otra consecuencia importante sobre el régimen pluviométrico: su irregularidad. En muchas regiones los registros promedios en períodos largos (un año o varios años) se han razonablemente mantenido: lo que no se ha mantenido es su distribución. La variabilidad de las lluvias en períodos de un año ha aumentado considerablemente por lo que es cada vez más común ver períodos prolongados de escases severa de agua (de 2-3 meses) seguidos por períodos de pluviosidad excesiva concentrada, que los suelos no pueden absorber (aguas que escurren rápidamente a arroyos, ríos o el mar).

[38] Se usa aquí la convención internacional para billones y trillones: un trillón equivale a mil billones y un billón equivale a mil millones.

En este contexto el riego estructural pasa a ser la única alternativa válida para intentar estabilizar la producción agropecuaria en ciertos niveles. En algunas zonas del país se puede realizar riego por gravedad, mientras que en otras debe ser por bombeo (con el consiguiente gasto de energía). ¿Qué producciones será más rentable regar? Naturalmente aquellas que ofrezcan la mejor relación costo-beneficio para el sistema de riego. Los cítricos, por su alto contenido de agua, son un candidato natural a emplear riego en forma estructural algo que está planteado desde el origen en los proyectos citrícolas de mayor desarrollo tecnológico en el país. Como se dijo, aproximadamente la mitad de la superficie de cítricos está bajo riego. ¿Por qué razón es una oportunidad para los cítricos? Internamente porque frente a otros rubros se puede posicionar como una producción que hace un uso más eficiente de este recurso escaso. Externamente, porque otros países estén sufriendo el mismo problema del cambio climático (y las sequías prolongadas) y no cuentan con la misma riqueza hídrica del Uruguay.

Finalmente una tercera oportunidad que se quiere destacar es la dinámica que han tomado otras actividades de exportación de frutas de Uruguay. La conformación de Upefruy en el 2007[39], organización que nuclea a exportadores de fruta, es una señal concreta y clara de esta oportunidad. El surgimiento con mucha intensidad de la producción de arándanos es un ejemplo de un rubro que nace con orientación casi exclusivamente exportadora (menos del 1% se destina al mercado interno). Quizás sería interesante que se nuclearan en esta iniciativa los exportadores de manzanas y otros rubros (duraznos, peras, etc) para constituir una "escala mínima" eficiente para la resolución de diversos aspectos.

Es bastante razonable pensar que la fruticultura de exportación (toda ella) comparte una agenda común de intereses de largo plazo (imagen país, sanidad, logística de puertos, innovación técnica, articulación de cadenas, etc). También es evidente que en el corto plazo existe la competencia por una serie de recursos (tierra, agua, mano de obra, programas públicos, etc). Resolver inteligentemente el equilibrio competencia-cooperación de las distintas actividades, es sin dudas uno de los mayores desafíos que tiene la institucionalidad frutícola por delante: en un contexto de recurso públicos limitados no debería haber duplicaciones ni ineficiencias en el empleo de los mismos.

Muchas soluciones a los problemas no están dentro del rubro sino en la integración entre ellos. Por ejemplo la posibilidad de darle estabilidad a la mano de obra a lo largo del año (algo de interés de los trabajadores y también del Ministerio de Trabajo) puede lograrse combinando actividades zafrales en períodos complementarios (ejm: cítricos, arándanos). Empresas que tienen ambas producciones ya emplean este modelo naturalmente: generalizarlo y darle soporte concentrando otros recursos públicos alrededor de ese modelo (ejm: vivienda, salud, apoyos locales) sin dudas dará más fortaleza a ambas cadenas.

Como cierre de este punto debe recalcarse un elemento muy positivo que no ha sido suficientemente explotado por la citricultura: la voluntad política de la actual administración de re-lanzar este y otros rubros de exportación. La citricultura fue priorizada en el denominado Gabinete Productivo como uno de los sectores estratégicos a impulsar. Adicionalmente la máxima autoridad del Ejecutivo en temas agropecuarios (el ministro) impulsó firmemente un acuerdo interno dentro del MGAP para apuntalar el tema sanidad, se ha mostrado partidario de dar apoyos especiales para resolver diversos temas que preocupan a los productores de menor escala (riego, nuevos materiales genéticos) y participa directamente en el diálogo con los sectores productivos[40]. Es muy razonable pensar que si la citricultura de exportación, en sus empresas, toma un rol más pro-activo de intercambio de idas con el Ejecutivo pueda ir ocupando naturalmente un rol clave como interlocutor de toda la fruticultura de exportación, renovando las expectativas sobre el desarrollo en Uruguay de estos rubros.

[39] Apoyada por el programa PACC/Diprode, oficina dependiente de la OPP (Presidencia de la República)

[40] En los primeros 6 meses de gestión (marzo-agosto) se registran varias reuniones de trabajo e intercambio con las empresas citrícolas para tratar diversos temas (endeudamiento, sanidad, apertura USA, otros).

4.3- Conclusiones para la propuesta estratégica

La citricultura no ha cosechado éxitos relevantes en la última década, si comparada con el conjunto de los Agronegocios en el Uruguay o el país en su conjunto. Esto es más notorio aun en la segunda mitad de la década. Esto contrasta fuertemente con lo sucedido en la década del 70 y la primera mitad de los 80[41] donde el sector era visto como dinámico, innovador y con gran proyección de futuro. Allí estuvieron los mayores éxitos y a partir de allí se ingresó primero en una etapa de meseta y luego de retroceso (absoluto y relativo) que hizo temer a muchos que se perdiera el capital acumulado en tantos años (capital físico, humano y de conocimientos).

El sector presenta en el pasado reciente una serie de debilidades que ha llevado a "fracasos" o frustraciones en cuanto al desempeño de las empresas. Importantes problemas sanitarios no bien resueltos, fuerte endeudamiento en las principales empresas, envejecimiento de los materiales productivos, bajo progreso técnico en relación a la etapa inicial, pérdida de mano de obra calificada, desánimo bastante generalizado por malos resultados económicos y pocas expectativas futuras. Por resumir en un solo indicador, que dice mucho respecto a la inversión, la edad media de los montes productivos en Uruguay se puede estimar entre 25–27 años, lo que contrasta notablemente con uno de nuestros competidores que ha innovado e invertido en estos últimos 10 años (Sudáfrica, edad media de entre 14-15 años). En este contexto no es de extrañar que a las empresas les cueste encontrar los recambios necesarios para continuar en la actividad: no resulta atractivo para los integrantes de la "tercera generación".

Al mismo tiempo el sector aun mantiene ciertas fortalezas intactas, que sirven como plataforma para un relanzamiento o rediseño de la citricultura en el país. Reputación y cierta flexibilidad sanitaria para resolver algunos protocolos, presencia en mercados sofisticados (Europa), empresas integradas verticalmente que trasmiten directamente la demanda, integración parcial de pequeños productores a estas empresas (que se puede incrementar sin dificultad), vocación de trabajo colectivo entre instituciones y empresas que recoge una tradición que no se interrumpió.

En la medida que el contexto nacional e internacional cambia muy rápidamente, surgen allí tanto amenazas para la situación actual (si continua el aislamiento y la no respuesta a los desafíos) como buenas oportunidades si se saben capitalizar. A nivel político, el gobierno central (Gabinete Productivo) ha incluido el sector entre aquellos interesantes desde el punto de vista estratégico. Esto puede ser complementado con un enfoque local, fundamentalmente en los departamentos de Salto, Paysandú y San José de modo de buscar soluciones para temas específicos (ejm: mano de obra, capacitación, etc). Este involucramiento muy directo de la administración ya ha producido algunos resultados concretos en un periodo breve de tiempo: acuerdo de saneamiento, diálogo por el tema endeudamiento, eventual apertura de USA para cítricos, disposición para apoyar proyectos de fortalecimiento institucional (en forma competitiva, contra resultados) y otros. El sector, a través de sus empresas exportadoras, no debería desaprovechar esta oportunidad.

A nivel mundial es evidente que existe cada día más interés de los grandes fondos de inversión por los alimentos: el financiamiento de estas actividades no debería ser un obstáculo mayor, en un mundo en donde las tasas de interés están en niveles mínimos. Súmese a esto la reputación internacional del país que hace que el riesgo país continúe bajando y se define un escenario muy favorable desde el punto de vista financiero. Si bien hay un fuerte endeudamiento concentrado en pocas empresas, se entiende que las mismas tendrán mejores condiciones para enfrentarlo en el futuro: sea manteniendo la totalidad del control patrimonial, integrando capitales o directamente transfiriendo la propiedad (si es su voluntad). Esto ya ha sucedido en otros rubros a nivel nacional[42], por lo que se debe siempre separar lo que son problemas de

[41] Hasta la crisis de surgimiento del cancro cítrico.
[42] Notoriamente en la carne vacuna.

ciertas empresas de lo que son problemas generales de todo un rubro. No es el caso de la citricultura hoy y seguramente no lo sea en el futuro, si se desarrolla una estrategia pro-activa que ataque sus problemas.

5- El Plan Estratégico para la citricultura

5.1- Lineamientos y agenda

Las recomendaciones que se presentarán a continuación y que constituyen el núcleo de un Plan Estratégico para la citricultura del Uruguay, no deben entenderse como un proceso lineal que surge simplemente del trabajo de algunos meses de estos consultores. En primer lugar existieron valiosos trabajos previos algunos de los cuales fueron mencionados anteriormente[43]. En segundo lugar estos aportes ayudaron a los agentes relevantes de la citricultura a entender que una nueva oportunidad se abría para el rubro y que era pertinente pensar en un "relanzamiento" o "refundación": las expectativas comenzaron a cambiar. En tercer lugar el propio desarrollo de este trabajo y las múltiples acciones y reacciones que provocó tienen una influencia decisiva en las recomendaciones que se realizan: cuando las empresas e instituciones "destraban" su capacidad de propuesta y creación, el trabajo del consultor es más el de encauzar un proceso que el de originarlo. La propia administración del MGAP ha ido definiendo (y corrigiendo) a lo largo del tiempo su visión de los distintos rubros, el rol de la agricultura familiar, la forma más eficiente de cooperación entre el sector público y privado. Las recomendaciones que se expresan a continuación son una resultante de todas estas interacciones.

El objetivo del plan que aquí se presenta es ayudar a identificar las opciones reales que tiene la citricultura ante sí, para mejorar su posición absoluta y relativa en los próximos 10 años. Se espera haber demostrado con claridad en lo expuesto anteriormente que la trayectoria actual de desarrollo no es positiva, que se están desperdiciando buenas oportunidades y que se precisa un "golpe de timón" para facilitar el relanzamiento de la misma como actividad productiva atractiva para las inversiones.

El enfoque es intencionalmente pragmático, ejecutivo, parcial: más importante que desplegar un conjunto amplio de ideas y soluciones posibles (especulativamente) es indicar un camino sencillo y factible de ser recorrido en el corto plazo por todos los agentes interesados en el rubro (privados y públicos). Es mucho más importante trabajar en la construcción de las respuestas ("…el cómo") que en re-discutir nuevamente las tareas a emprender ("…el qué"). Mejor sanidad, mejores materiales, mayor penetración exportadora, integración de los pequeños al circuito exportador, mejores condiciones para los trabajadores para poder retenerlos, capacitación en todos los niveles, innovación y desarrollo. Los "qué" son bastante claros y no merecen discusión: lo que hay que apuntalar es los "cómo" o sea la mejor forma de secuenciar las tareas, de acotarlas para diseñar las soluciones, de coordinar los esfuerzos, de medir el desempeño para corregir, etc.

Para que el re-lanzamiento de la citricultura sea creíble es muy importante que se enfaticen los elementos ejecutivos: deben haber programas con objetivos, calendarios, recursos, resultados esperados y evaluaciones. El sector tiene una larga experiencia de diálogo e intercambio (propiciada por la propia ley 13930) pero la misma se ha ido desgastando en el tiempo: muchos agentes claves, tanto privados como públicos, entienden poco productiva su participación en una dinámica que no apunta a resultados. Si las instituciones entran en esta dinámica "discursiva" y no ejecutiva, primero se debilitan por ausencias de protagonistas y finalmente se vacían de contenidos: no representan a quien dicen representar. El plan estratégico y la institucionalidad que se proponga debe tener muy presente esta amenaza para no repetir errores.

Dado que hay múltiples agentes (empresas, agremiaciones, instituciones, ejecutivo) y que la competitividad de un rubro se logra atacando muchos temas al mismo tiempo (técnicos, productivos,

[43] Un antecedente fundamental para este trabajo fue la consultoría de Ernesto Manchancoses, patrocinada por el programa PacPymes del MIEM. En lo organizativo el denominado "Grupo Gestor del Cluster Citrícola" ha cumplido un rol importante en el seguimiento de la agenda principal de interés del rubro (técnica, comercial, productiva).

sanitarios, comerciales, etc) se sugiere dividir la agenda a abordar más o menos arbitrariamente en **4 grandes ejes temáticos: sanidad, investigación y desarrollo, sustentabilidad social, inserción internacional**. Como se verá en el punto siguiente, esta división tendrá consecuencias en el formato organizacional propuesto. Esta división por temas (luego se discutirá como se integran), busca darle mayor ejecutividad a la búsqueda de soluciones, planteando aquellos grandes asuntos en los que se ha observado tendría sentido convocar "mesas" o "grupos de trabajo" para elaborar propuestas específicas y consensuar enfoques. Esto naturalmente no abarca la totalidad de los intereses: al seleccionar 4 se está indicando que estos consultores entienden es beneficioso focalizar para tener mayor impacto. Una citricultura sana, dinámica, pujante irá naturalmente resolviendo otros temas asociados si resuelve correctamente estos temas mayores.

Eje 1- Agenda de sanidad

Nuclea la discusión de todas las iniciativas, programas y proyectos que buscan el disponer de un material sano para la producción frutícola, así como cuidan de la innocuidad del producto para el consumo humano.

Eje 2- Investigación y desarrollo

Fundamentalmente en el producto (frutos), pero también en los procesos que apuntan a mejorar la productividad y eficiencia en toda la cadena de suministro. Tiene un particular énfasis en los aspectos de calidad y su evolución según la inserción internacional del país. El análisis de materiales disponibles (introducción, mejoramiento, etc.) es otro de los puntos clave a abordar. Se orienta a coordinar los programas de investigación y desarrollo, evitando duplicaciones y maximizando el impacto económico de los recursos (públicos y privados). Como "gran norte" busca la definición de un programa único de investigación y desarrollo para la fruticultura de exportación (con la citricultura como pieza fundamental).

Eje 3- Sustentabilidad social

Enfoca su acción en la coordinación de recursos públicos y privados para lograr la mayor equidad posible en el desarrollo de la fruticultura de exportación. Por un lado analiza la inserción de la agricultura familiar en las cadenas exportadoras y las restricciones que hay que levantar para que esto suceda. Por otro evalúa la mejor forma de coordinar recursos públicos y privados para mejorar la capacitación y las condiciones de trabajo de los asalariados que se vinculan con la cadena citrícola. En ambos puntos, se busca potenciar los recursos del gobierno nacional con los recursos de los gobiernos locales, en aquellos departamentos en donde la citricultura tienen una mayor expresión (Salto, Paysandú y en menor medida Canelones, San José).

Eje 4- Inserción internacional

Cuida aquellos aspectos que hacen al éxito de nuestro país como exportador de frutas. Apertura de mercados (requisitos sanitarios y de otro tipo), condiciones arancelarias, ingreso y consolidación, problemas logísticos y portuarios, articulación marca (o imagen) país con las marcas de empresas, participación en ferias mundiales, etc.

La propia definición de los ejes ayuda a identificar a quienes habría que nuclear para resolver qué temas. Si bien es útil periódicamente tener jornadas informativas donde todos los agentes se informen de todos los problemas (utilizando como apoyo una página web para seguimiento), es más productivo y eficaz restringir a los directamente involucrados la negociación concreta de los temas: solo quien está afectado directamente con un asunto tiene la motivación suficiente para darle seguimiento hasta encontrar una solución negociada al mismo.

5.2- Diseño organizacional

El diseño organizacional propuesto parte de los siguientes principios rectores:

a- Una organización tiene que tener **un objetivo claro**, entendible por todos y que apunte a la búsqueda de logros concretos. En una sociedad abierta e informada, todo está bajo evaluación permanente.

b- Los recursos que se asignen tienen que estar en **proporción con las tareas** que se encomiendan: ni excesivos, ni escasos. Todas las acciones tienen que ser pasible de medición, evaluación, corrección y mejora. Esta "cultura" tiene que nacer con la organización misma: todo será evaluado.

c- Dado que se requiere de múltiples agentes para resolver los temas, la agenda debe entenderse como una "**negociación en búsqueda de acuerdos**". Esto contrasta con los enfoques de organizaciones meramente discursivas o reivindicativas: debe evitarse de todos modos este riesgo. Las organizaciones con integración mixta (público-privadas) y con diferentes estamentos de la producción son eso: espacios de negociación. Esta otra cultura (la de la buena negociación en base a intereses y no en base a posiciones rígidas) también debe formar parte desde el inicio de la organización.

d- En cada estamento o nivel, deben participar aquellos que **efectivamente** pueden contribuir a la solución: cuantos más participantes haya mayor el riesgo de esterilidad y vaciamiento de las instituciones. Los ámbitos grandes sirven para recoger iniciativas y validar posiciones, los ámbitos reducidos para buscar acuerdos sustantivos y avanzar hacia metas objetivas y medibles.

e- Quien mejor se organiza, tiene mayores chances de captar "**recursos competitivos**" de la sociedad (por proyecto). Una institucionalidad "competitiva" es deseable para los tiempos futuros: obliga orientarse a resultados que serán evaluables. La co-financiación público-privados es una señal clara de involucramiento de ambas partes (a veces se tiende a mal utilizar los subsidios plenos).

f- Hay que definir claramente desde el inicio cuales son los **roles** de los agentes públicos y cuales los de los agentes privados. En la medida que la empresa privada está presionada por resultados particulares y de corto plazo y que quien representa al sector público cuida de los intereses generales (el bien común) y el largo plazo, en general existen diferencias de enfoque. Negociar estas visiones respetando los espacios y funciones de cada uno, es otra de las claves del éxito (que el privado no intente diseñar las políticas públicas, y que el sector público no intente dirigir los negocios eligiendo a priori ganadores y perdedores).

g- Los buenos marcos legales son aquellos que **encauzan y ordenan** una vitalidad ya existente en el entramado institucional. El intentar forzar desde la legislación **sobre o sub- representando** sectores, sentando en la misma mesa a aquellos que no pueden negociar entre sí (por falta de interés) o estructurando modelos rígidos de trabajo es un grave error que no armoniza con los tiempos que corren. Cualquier cambio legal futuro para la fruticultura debería hacerse en forma parsimoniosa y con amplia consulta a aquellos que serán afectados por la ley.

En relación a la conducción de los asuntos de la citricultura (y quizás futuramente de la fruticultura) se propone un sistema de tres niveles de modo de encauzar las decisiones y tareas:

Nivel 1- Junta directiva (conducción política)
Con representación política del Poder Ejecutivo y de las empresas. Se reúne periódicamente para trazar los lineamientos políticos, evaluar el desempeño en las distintas áreas, coordinar acciones. Es

un ámbito de negociación por excelencia. Tiene equivalentes en el resto de la institucionalidad agropecuaria[44].

Nivel 2- Mesas técnicas de trabajo (ejecutivas y operativas)
Se propone la creación de una mesa técnica de trabajo para dar seguimiento a cada uno de los **4 grandes ejes temáticos:** sanidad[45], investigación y desarrollo, sustentabilidad social, inserción internacional.

Cada una de estas mesas tiene candidatos naturales por su especialización, mientras otros deberán irse definiendo en forma flexible. Simplemente a modo de ejemplo, dado que esto es algo que deberán resolver las autoridades y los agentes privados, se señalan candidatos naturales para cada mesa:

Sanidad- DGSA/INASE/INIA/Viveros/Productores citrícolas/Empresas integradas

I & D- INIA/UDELAR/LATU/IIBCE/Productores citrícolas/Empresas integradas

Sustentabilidad Social- MGAP/MTSS/MIEM/INEFOP, Productores citrícolas, Empresas integradas/Trabajadores. UDELAR (Facultad de Ciencias Sociales y de Agronomía)

Inserción internacional- MGAP/MRREE/Empresas exportadoras

Nivel 3- Área de programas complementarios
Desde la Junta Directiva, en un proceso ordenado y dirigido, se podrán activar a favor de la citricultura (o futuramente la fruticultura de exportación) de una serie de programas que giran en la órbita pública (tanto nacionales como internacionales). El mecanismo natural, aunque no exclusivo, seguramente sea recibir la propuesta desde las mesas técnicas de trabajo (ejecutivas) quien permanentemente está en contacto con las oportunidades de financiamiento de las actividades. A título de ejemplo, sin pretender ser exhaustivos o completos, se mencionan un conjunto de programas que han involucrado a la citricultura (y fruticultura) de exportación en los últimos años y que eventualmente puedan tener alguna proyección a futuro:

Pacpymes- MIEM
Apoyó la certificación de grupos de citricultores en el litoral norte en Buenas Prácticas Agrícolas.
Apoyó la implantación en el LATU de un Observatorio Tecnológico y de Inteligencia Competitiva.
Apoyó la contratación de consultorías para un rediseño organizativo de la citricultura

Empretec-BROU
Apoyó la inserción internacional de pequeñas empresas exportadores, promoviendo participación en ferias y haciendo un trabajo de apoyo en la comercialización.

PACC-Diprode-OPP
Promovió la agrupación de productores frutícolas (fundamentalmente vinculados a los arándanos), apoyándolos para gestiones de ingreso con productos a USA.

ANII-Diversos programas
Apoyó diversas iniciativas de programas de investigación y desarrollo.

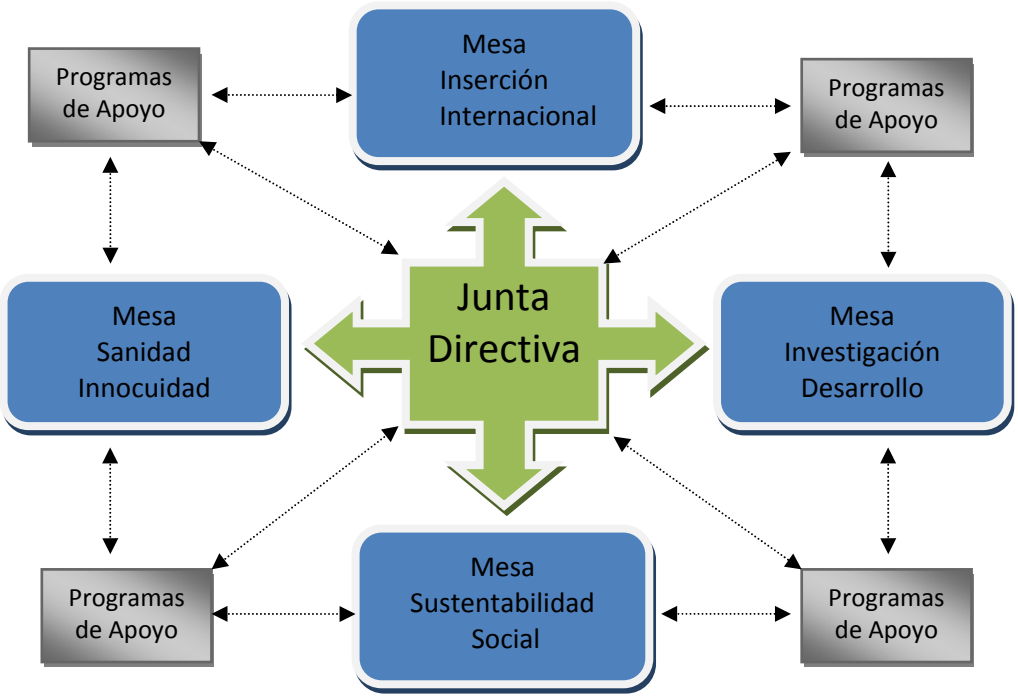
[44] Existen juntas directivas con integración mixta de este tipo en el Inac, Inale, Inavi entre otros.
[45] Un esbozo de esta organización está previsto en el denominado acuerdo de Sanidad.

MEVIR-
Apoyó algunos programas concretos de soluciones habitacionales

INEFOP.
Promovió cursos de capacitación en varios puntos del país, focalizado en los principales departamentos que ocupan la mayor mano de obra, dedicada al citrus y otros rubros (arándanos, hoja caduca, vid).

La lista de programas públicos que de una u otra manera han tenido relación con la citricultura (o fruticultura) es extensa. A esto habría que sumarle los programas y proyectos específicos del MGAP en sus diversas modalidades. Lo que aquí se propone es que exista una cierta "centralidad" o "visión de conjunto" desde la Junta Directiva de la nueva organización. De este modo resulta mucho más simple buscar sinergias, detectar duplicaciones e ineficiencias, concentrar recursos para tener un mayor impacto. Uno de los problemas detectados por los consultores, y validado en el taller, es la existencia de una gran cantidad de iniciativas inconexas entre si que llevan a que prácticamente ningún analista consiga visualizar el conjunto: no se puede conducir bien un sector cuando no se tiene claridad sobre sus problemas, posibles soluciones y medios para atacarlos. El gráfico 5.2.1, muestra esquemáticamente el diseño organizacional propuesto.

Gráfico 5.2.1- Diseño organizativo propuesto para la conducción de la citricultura



El diseño propuesto se entiende tiene las siguientes virtudes:

a- Se logra **integrar** en una sola "visión" el conjunto de los problemas de la citricultura. Desde la Junta Directiva se tiene una perspectiva global de los problemas y los recursos disponibles para resolverlos. Se hacen visibles para todos, los programas de apoyo a la citricultura y la forma de optimizarlos. Se abre un proceso de aprendizaje de los agentes, algo ya observado en instituciones similares de la agropecuaria uruguaya.

b- Se separa la **conducción política** (Junta Directiva), de la **conducción técnica** (Mesas) dando especificidad y ejecutividad a cada ámbito. Se evita la falta de foco definiendo con claridad la agenda en cada ámbito (qué decisiones, en qué plazos, con qué resultados, etc).

c- Se abre la posibilidad de una institucionalidad "**competitiva**": el funcionamiento central (Junta Directiva) requiere muy pocos recursos y los programas y proyectos que se desarrollen en las Mesas Técnicas, deberán competir por la **captación** de fondos (públicos-privados) contra resultados. Como se verá es una estructura de pocos costos fijos y de costos variables evaluables contra resultados.

d- No se define "a priori" la dimensión de las mesas, su volumen de actividad ni el grado de intensidad de su **interacción con la Junta Directiva**: es esta última la que establecerá la prioridad de cada tema, la cadencia y la mejor manera de tratarlo. Se evita que "*las circunstancias*" impongan una agenda a la Junta Directiva (deslegitimándola y quitándole interés).

e- Al darle una representatividad fuerte a la Junta Directiva (del Ejecutivo y las empresas) se refuerza la conducción y el mando del proceso: esto es clave para el "*enforcement*" posterior tanto de otros estamentos públicos, como de las propias empresas privadas. Realmente se **negocia y acuerda**, sin posibilidad luego de que la propia institucionalidad conspire contra los acuerdos.

f- El modelo es **flexible** en varios sentidos. En relación al balance político de la integración de los distintos estamentos, no propone nada en particular: queda en manos del poder político y su

acuerdo con los actores económicos y sociales. En relación a si es solo la citricultura o se enfoca en la fruticultura de exportación, tampoco exige una definición a priori: podría inclusive tener un abordaje secuencial (un período inicial solo de la citricultura y luego una ampliación en caso de buen funcionamiento de esta institucionalidad). Finalmente en caso de que algunas de sus partes no funcione (alguna mesa, la interacción de la Junta Directiva con los programas de apoyo, etc.) esto no compromete a la estructura, que se rediseña rápidamente enfocando nuevamente los objetivos (agenda).

5.3- Acciones ejecutivas, recursos y cronogramas.

Es necesario dejar claro aquí que una cosa es el modelo al que se aspira llegar (objetivo) y otra diferente es cómo se deberá operar en la etapa de transición hacia él. En la medida que hay que tomar decisiones rápidas, por la situación en que se encuentra el sector y la necesidad de acciones efectivas inmediatas, existirá una cierta "tensión" entre lo deseable y lo posible, o entre el marco legal que ampara las acciones y lo que efectivamente se realiza (que en ocasiones desborda el marco legal).

Adicionalmente también es importante señalar que el Plan Estratégico implica atacar simultáneamente los objetivos finalistas (mejor sanidad, mejores mercados, mayor superficie regada, más capacitación de la mano de obra, renovación de materiales, etc.) y los objetivos intermedios (diseño institucional) que hacen que se pueda avanzar más rápido en la construcción de una mejor plataforma competitiva para la citricultura.

Acciones ejecutivas

Acción 1- *Establecimiento de una Junta Directiva (provisional)*

El sector tiene carencias de conducción y de "negociación" efectiva entre los agentes privados, entre los agentes públicos y entre los públicos y privados. Es necesario identificar claramente cómo se va a conducir este proceso en el futuro inmediato: muchas decisiones están siendo tomadas en la actualidad, sin el consiguiente compromiso global de los líderes sectoriales. Del mismo modo es fundamental que el Ejecutivo refuerce su compromiso en la conducción del proceso. En la medida que hay que actuar rápidamente se propone que esta Junta Directiva opere por un período provisorio corto (ejm: 1 año) hasta que se defina un marco legal definitivo para el trabajo en la citricultura[46].

Acción 2- *Establecimiento de las Mesas técnicas de trabajo*

Se propone la creación de 4 mesas de trabajo. Una de ellas ya tiene una propuesta de organización relativamente avanzada (Sanidad e Innocuidad) que quizás haya que complementar. En cuanto a las otras se pueden ir construyendo en la medida que sus funciones, objetivos y metas comienzan a quedar claras para la Junta Directiva. La mesa de Investigación y Desarrollo tiene antecedentes muy claros de funcionamiento y no debería ser compleja de constituir[47]. La de Inserción Internacional tiene una oportunidad muy buena de lanzamiento con el análisis del eventual ingreso de los cítricos a los Estados Unidos (que marca una agenda clara). Quizás la más compleja y ambiciosa es la que ataca el problema de equidad y sustentabilidad social de la citricultura: no hay demasiados antecedentes en el país de integraciones como las que se proponen.

[46] Han existido recientemente convocatorias directas del Sr. Ministro de Agricultura al dialogo con empresas para temas claves (endeudamiento, sanidad, mercados). Los referentes sectoriales parecen estar claros y no debería ser un mayor impedimento.
[47] La realización del Simposio de la Citricultura en Noviembre de 2010 podría ser el ámbito ideal para divulgar esta iniciativa.

Las mesas técnicas de trabajo deberían ser puestas en funcionamiento por la Junta Directiva, quien definiría su integración, cometidos, régimen de trabajo y expectativas de resultados para el período (ejm 1 año, que es lo que duraría la Junta Directiva provisional).

Acción 3- Definición de la agenda inicial de trabajo de las Mesas

La primera actividad de la Mesas técnicas de trabajo, una vez constituidas formalmente y establecida su relación con la Junta Directiva, será elaborar un Plan de Trabajo Anual. Este será enviado a la Junta Directiva para su aprobación e integración en el Plan de Acción de la Citricultura para el período.

Acción 4- Definición de la agenda inicial de la Junta Directiva y del Plan de Acción

La Junta Directiva deberá definir su forma de trabajo (objetivos, resultados esperados, periodicidad de reuniones, cómo trabajar con las mesas, etc.). El primer resultado tangible de este trabajo será aprobar un Plan de Acción para el período provisorio que incluya los planes de las Mesas técnicas y los específicos propios de la Junta Directiva. Este plan será enviado a las máximas autoridades del Ejecutivo, a efectos de su consideración y discusión.

Acción 5- Convocatoria a Jornada de Planificación Estratégica para el período inicial

Una vez establecida la Junta Directiva y las Mesas, definidos el Programa de Trabajo de estas últimas, elaborado el Plan de Acción de la Citricultura (negociado con el Ejecutivo) se procederá a la realización de una Jornada de Planificación Estratégica del sector. A dicha jornada asistirán los 3 niveles de la institucionalidad citrícola (Junta, Mesas, Programas de apoyo) y la conducción de la misma corresponderá a la Junta Directiva, con los apoyos que entienda conveniente. El liderazgo efectivo de la misma será puesto a prueba en este evento[48].

Recursos

Los recursos fundamentales son el personal técnico y ejecutivo del sector público y privado: el mayor costo, es el "costo de oportunidad" del tiempo de las personas. Hacer un buen uso de este recurso orientándose a metas concretas es quizás la guía principal para este asunto: es muy común ver el mal uso (por ineficacia) de fondos públicos, debido a la falta de foco en las acciones de promoción de sectores productivos o sociales.

En este sentido el diseño propuesto busca optimizar el uso de este "recurso": se integran en cada estamento quienes tienen realmente que estar para aportar informaciones, análisis u opiniones relevantes para la solución de un problema.

En relación al soporte estrictamente económico para llevar adelante las acciones, se entiende que hay distintos niveles:

- *Aportes públicos, presupuestarios*

La Junta Directiva, para ser eficiente, debe tener un presidente rentado. En la medida que este cargo responde directamente al Ejecutivo la remuneración y beneficios debe corresponderse con la responsabilidad que se asume (ser el nexo entre el sector privado y el ministro). El funcionamiento de la

[48] Esta jornada no representa, a priori, un desafío insalvable: en el Taller de Consulta estuvieron representados prácticamente todos los estamentos lográndose en pocas horas resultados muy importantes. Con mejor planificación y propuestas más específicas deberían alcanzarse fácilmente los resultados buscados.

Junta requiere un soporte básico de secretaria para un mejor aprovechamiento del tiempo de todos, particularmente de los representantes de las empresas del sector privado. Dado que se aspira que sean los responsables de las mismas los que integren la Junta Directiva (y no personas delegadas), es importante que este organismo funcione con el mismo nivel de modernidad que tienen las empresas. La secretaría técnica podría apoyar también el funcionamiento de las Mesas temáticas, con la debida coordinación.

De todos modos se entiende que estos "costos fijos" de funcionamiento son muy limitados y plenamente justificados, a la luz de las tareas que tendrá este grupo de trabajo. En la medida que se vea la necesidad concreta de una estructura mayor (en el año inicial), fácilmente se puede incluir en la Rendición de Cuentas una partida específica para este fin. No debería ser una limitante mayor.

- *Aportes públicos, programas*

Las instituciones públicas que participan en las Mesas técnicas tienen comprometidos recurso (materiales y humanos) para llevar adelante las distintas tareas. El MGAP, el Inia, el LATU, la UDELAR, el IIBCE y otros potenciales candidatos a integrar la institucionalidad ya han realizado, y seguirán realizando, sus contribuciones en este sentido.

Al mismo tiempo se ya se han abierto nuevas opciones de programas públicos no sectoriales sino transversales que han sido usados, y pueden ser usados, por la citricultura. PacPymes, Empretec, PACC, Mevir, URUGUAY XXI son algunos de ellos.

En el área de investigación e innovación existe una Agencia (ANII) que dispone de recursos para impulsar varios programas de interés de la citricultura. Algunos de ellos se generarán en las Mesas Técnicas (con aval de la Junta Directiva) y algún otro puede ser inclusive dirigido específicamente al desarrollo de capacidades en la propia Junta Directiva. Estos últimos podrían ser co-financiados por el sector privado, lo que sería una forma muy interesante de mostrar compromiso con el resultado final esperado. En general aquí la mayor restricción estará en la "consistencia y racionalidad" del apoyo solicitado y no tanto en la existencia o no de fondos (que se entiende existen).

- *Otros aportes*

La búsqueda en forma más o menos creativa de recursos, es justamente una de las tareas de liderazgo que el sector debe demostrar. En el pasado organismo internacionales comprometieron importantes fondos en relación a la citricultura, cuando se la visualizaba como una alternativa válida para el desarrollo en nuestro país. Quizás en el futuro próximo este pueda ser un desafío a plantearse, con un enfoque más integral hacia el sector buscando construir su competitividad. Para un organismo internacional es más simple apoyar a un sector organizado, que ya vuelca recursos para su desarrollo y que está en movimiento por sus buenas expectativas.

Cronograma

A continuación se propone un Cronograma tentativo, que sirva como guía para la implementación del presente Plan Estratégico. Se entiende que carece de utilidad y propósito darle una formulación demasiado rígida a un plan que debe ser en primer lugar entendido, luego consensuado y finalmente puesto en práctica. Es recién cuando se definen con exactitud los interlocutores válidos, el objetivo del trabajo y los recursos cuando se puede establecer un plan preciso en el uso del tiempo.

Estos consultores entienden que hay dos áreas bien definidas que ameritan la propuesta de un cronograma: por un lado aquella que ataca la organización (institucionalidad) de la citricultura, por otro aquella que define la agenda temática más global que será objeto de trabajo en las respectivas mesas. Para ambas se entendió conveniente proponer un cronograma de expectativas (logros), pero con horizonte temporal diferente. En lo organizacional (instituciones) se entiende que carece de valor exceder el período "provisorio" de un año: lo más difícil aquí será re-encauzar la representación del sector y hacerla efectiva y potente (hay un notorio desgaste). En lo temático, se entiende que muchos de los logros sustantivos a los que se aspira trascienden largamente el período de 1 año: se precisan al menos 2 años para observar cambios significativos para algunos de los asuntos.

En los cuadros 5.3.1 y 5.3.2 se presenta el cronograma sugerido, para ambas áreas, que es luego discutido.

Cuadro 5.3.1- Cronograma sugerido para la puesta en funcionamiento de la institucionalidad citrícola

Nº	General	Específico	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
1	Junta Directiva	Conformación	X											
		Plan de Trabajo						X						
2	Mesas													
	Sanidad	Conformación		X										
		Plan de Trabajo			X									
	Inserción Internacional	Conformación		X										
		Plan de Trabajo			X									
	Sustentabilidad Social	Conformación			X									
		Plan de Trabajo				X	X							
	Investigación Desarrollo	Conformación			X									
		Plan de Trabajo				X	X							
3	Jornada de Planificación Estratégica							X						
4	Discusión del Marco Legal												X	
5	Plan Año 2													X

La lógica del cronograma es simple: primero hay que constituir los grupos con sus autoridades y delegados, luego hay que establecer un plan de acción y finalmente hay que evaluar y proyectar el ejercicio siguiente.

La "piedra angular" de un proceso que intenta ser "centrípeto" para solucionar el problema de falta de coordinación y mal uso de los recursos (por dispersión de los mismos) es la constitución de una Junta Directiva con poder real de decisiones y representatividad probada. Esta es la prioridad en el mes 1 de puesta en funcionamiento del Plan Estratégico.

Esta Junta tiene dos misiones inmediatas: la primera, poner en funcionamiento a las Mesas Técnicas de Apoyo, la segunda identificar su agenda complementaria (al trabajo de esas mesas). Algunas de las mesas ya tienen una cierta estructura informal: lo único que se propone aquí es ordenar un trabajo que ya existe. Otras precisarán un mayor esfuerzo de organización. Asimismo, la selección de los representantes para esas mesas implican distintos desafíos: en algún caso es natural la integración (ejm: Sanidad) mientras que en otro habrá que evaluar la conveniencia de uno y otro modelo (ejm: Sustentabilidad social).

Para las mesas que ya tienen un capital social acumulado, ejercicios de trabajo conjunto o intereses claros y precisos (ejm: Sanidad e Inserción Internacional) se entiende que pueden constituirse y elaborar su Plan de Trabajo en poco tiempo, quizás un mes o menos. Para las otras dos se demandaría un poco más de tiempo y trabajo. Como la propia Junta Directiva estaría comenzando sus tareas (ajustando rutinas) se sugiere que no se lancen las 4 mesas al mismo tiempo sino en forma secuencial para poder darle a cada una su debida atención y la oportunidad a que preparen sus trabajos.

El Plan de Trabajo de la Junta Directiva se debe presentar en el mes 6 por dos razones: primero porque debe integrar (recoger) los planes de trabajo de las Mesas Técnicas. Esta es la primera función de la Junta Directiva, coordinar, estimular y recoger los avances en las Mesas. La segunda razón es que solo luego de definidas las áreas de competencias de las Mesas quedará claro cuál es la denominada Agenda Complementaria de la Junta Directiva, es decir aquellos temas (o enfoques sobre temas) que no serán tomados en las mesas.

Se recomienda fuertemente que a mitad de ese año, se realice una Jornada de Planificación Estratégica, con duración a determinar (1-2 días). En la misma todos los sectores vinculados a la citricultura (Junta, Mesas, Programas) presentarían su visión y propuestas de trabajo. La experiencia puntual del Taller de Consulta realizada nos hace pensar que el sector tiene una buena capacidad de respuesta para estas instancias. Alto nivel técnico, capacidad de discusión y elaboración de consensos, claridad a la hora de establecer metas y sus controles. Lo que se precisa es liderazgo y esas es la responsabilidad indelegable de la Junta Directiva.

Finalmente se entiende que sobre el final del período "provisorio" de un año, la nueva institucionalidad citrícola estaría en condiciones de abordar dos puntos: la necesidad de un nuevo marco legal y la continuidad de acciones en los años siguientes.

Cuadro 5.3.2- Cronograma sugerido para el desarrollo de las áreas temáticas

Nº	General	Específico	Semestre 1	Semestre 2	Semestres 3	Semestre 4
1	**Sanidad**	1- Liberación de Material Sano				X
		2- Regulación de Viveros		X		
		3- Programa cuarentenarias	X			
2	**Inserción Internacional**	1- Programa acceso a USA	X			
		2- Estrategia de acceso y promoción consensuada		X		
		3- Agenda fruticultura de exportación			X	
3	**Sustentabilidad Social**	1- Programa apoyo a pequeños y medianos citricultores	X			
		2- Nuevos modelos asociativos para la pequeña producción		X		
		3- Plan integral de calidad de trabajo			X	
4	**Investigación Desarrollo**	1- Diagnóstico y técnicas en HLB. Estudio básico poblaciones de Mosca de la fruta.			X	
		2- Alineamiento de investigaciones a prioridades temáticas	X			
		3- Plan integral coordinado de investigación en citricultura		X		

En relación al cronograma para la agenda temática (por área) el mismo quedará bien definido en las mesas de trabajo. Sin embargo quizás pueda ser útil como disparador de esas discusiones (para ordenar) expresar lo que estos consultores entienden pueden ser “mojones” o “resultados concretos” que orienten el accionar de los distintos grupos. A modo de ejemplo, y según nuestra experiencia, también se indican plazos deseables donde avances sustantivos y verificables se puedan conseguir: la mejor forma de cambiar las expectativas de un sector económico es fijarse un camino de avance y poder recorrerlo por etapas.

En relación a Sanidad está claro que la mayor expectativa del sector productor está en la reconstrucción de un Bloque Fundacional que luego pueda liberal material sano. Este será un jalón fundamental de la nueva citricultura: hace muchos años que esto no existe en el país. Si se pudiera lograr esto en el período de 2 años, sería una señal inequívoca de la recuperación del potencial de crecimiento de la citricultura. Otras acciones y logros propuestos tienen que ver con temas puntuales (regulación de viveros, programa cuarentenarias) que han sido jerarquizados por los agentes en diversas instancias (entre ellas, el taller de consulta).

En relación a inserción internacional la posibilidad cierta de ingreso a los Estados Unidos abre una oportunidad muy interesante de inaugurar un nuevo estilo de trabajo entre el sector público y el sector privado y entre las empresas exportadoras entre sí. Coordinar la forma, modo y momento de ingreso a este fundamental mercado es un desafío que se debe encarar en el primer semestre del Plan Estratégico. Si se diera un paso firme en esta dirección, rápidamente se podría establecer un método de trabajo o enfoque en cuanto al posicionamiento del país y sus empresas exportadoras. Esto incluye varios puntos: compromisos en cuanto a sanidad, forma de encarar el acceso y la negociación de acuerdos comerciales (cuotas,

aranceles, barreras no arancelarias, etc), y fundamentalmente la promoción para el posicionamiento de la citricultura uruguaya en los grandes mercados. Por ejemplo, parecería que dadas las dimensiones del país y sus empresas tendría mayor lógica la presentación en ferias internacionales bajo un mismo formato ("imagen país"). Esto es lo que hacen otros sectores de la actividad exportadora con éxito hasta el momento (ejm: las carnes). Finalmente como ya ha sido comentado, sería muy importante integrar a esta discusión a otros sectores exportadores frutícolas (arándanos, frutales de hoja caduca): son quienes más tienen a ganar con esta integración y pueden dar una escala económica mayor a muchos emprendimientos.

En sustentabilidad social, el mayor desafío será construir un enfoque consistente que abarque tanto a los pequeños y medianos citricultores como a los trabajadores. Esta es una experiencia novedosa, pero que tiene varios puntos de soporte: los recursos públicos son finitos y hay que seleccionar bien adonde se asignan, a veces no hay una gran distancia entre la micro-empresa y el auto-empleo, algunos trabajadores muy calificados pueden estar muy cerca de poder dar "el salto" y tener su propia fracción para cultivar (ejm: acuerdos con el INC). De todos modos si bien co-existirían en un ámbito común, las agendas y prioridades son diferentes: claramente los productores ya constituidos como tales tienen necesidades inmediatas en el plano de la producción y comercialización: riego, materiales sanos, nuevas variedades, mecanización, etc. Asimismo los poderes públicos podrían estimular la asociación (en diversas formas) para facilitar los nuevos "contratos" entre el sector público y el sector privado: el apoyo podría estar supeditado a una forma de organización que permita el acompañamiento, monitoreo, mejora continua, capacitación, etc.

En el caso de los trabajadores está claro que una prioridad inmediata es buscar soluciones al problema de la zafralidad. La integración con otras actividades de la fruticultura (o de la agropecuaria en general) involucrando en esto a los ministerios competentes (MTSS, MGAP) forma parte de la base de trabajo de este grupo. Lógicamente un plan integral de calidad abarca muchas más áreas: estabilidad es solo el comienzo. Salud e higiene en el trabajo, seguridad, formalización, capacitación técnica son todos aspectos complementarios que deberán ser abordados.

Finalmente la mesa de investigación en citricultura tiene como principal desafío mantener una cierta diversidad en las investigaciones (que necesariamente implica cierta duplicación) pero enfocando el trabajo a los problemas más acuciantes y relevantes desde el punto de vista económico. Esto requiere una gran apertura y diálogo permanente entre el sector productor y los institutos: construir un Plan integral coordinado de investigación e innovación es una meta que se entiende lograble en el período de un año.

5.4- Marco Legal y su reforma

La ley vigente que ordena la institucionalidad en la citricultura es la Nº 13930- Plan de Mejoramiento y Extensión Citrícola, promulgada en el año 1970. En un completo y complejo articulado (32 artículos) establece como principal medida ordenadora la creación de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola.

No viene al caso hacer aquí una larga mención a la trayectoria histórica de esta comisión, desde su creación pasando por su momento de máxima actividad hasta la situación presente: claramente en la actualidad el nivel de funcionamiento de este cuerpo, sus cometidos, sus resultados distan mucho de ser aquellos que el legislador previó.

La estructura de Diseño Organizacional propuesta en el punto 5.2 tiene algunas áreas de coincidencia con la ley y algunas en donde se deberían realizar modificaciones legales para tener una mayor adecuación de las normas con la operativa. La pregunta relevante aquí es qué se debe hacer primero o cómo secuenciar los procesos: esperar a tener una nueva ley para comenzar a trabajar en forma diferente o forzando un poco el marco legal actual (que de todos modos en lo sustantivo no se está cumpliendo) innovando institucionalmente mientras se prepara una nueva ley.

El primer elemento clave de esta propuesta, es reformular el mando de la citricultura: ese es el rol de la Junta Directiva. Este junta se aparta un poco en su composición de aquella propuesta para la CHNPC: básicamente se intenta que sea más ejecutiva y se aligeran algunas representaciones no debidamente justificadas en el contexto actual (ejm: BROU).

Un segundo elemento que también puede diferir con la ley, es que la experiencia de estas décadas ha demostrado que lo más costoso es lograr la participación de los líderes empresariales: su costo de oportunidad es muy alto. Para no vaciar de respaldo político a estas juntas, hay que dotarlas de la infraestructura de trabajo suficiente para hacerlas atractivas por su eficiencia y los resultados prácticos que se logran. Esto quiere decir, hay que asignar suficientes recursos económicos y humanos y seleccionar muy bien quien los utiliza. Como ya se comentó este es un costo fijo mínimo: la filosofía debería ser la de una institucionalidad "competitiva" y "flexible" que capte recursos de programas y se vaya evaluando conforme a las metas conseguidas.

En relación al funcionamiento de las mesas y su articulación, la ley actual no pone impedimentos mayores a este aspecto. Del mismo modo otras cooperaciones (ejm: INC) ya están previstos en la ley.

En donde si se entiende que existen restricciones es en una visión más amplia de la fruticultura de exportación. Si se quisiera dar una participación plena a otros rubros de exportación frutícola, seguramente sea necesario reformular la ley 13930 para acompasar mejor esta realidad.

En síntesis: dada la particular situación en que se encuentra el sector en donde se demandan acciones ejecutivas inmediatas (sanidad, comercio exterior, variedad, riego, etc.) no parece aconsejable esperar la aprobación de un nuevo marco legal con todo lo que ello implica (tiempos del Parlamento Nacional). Parece más lógico, adoptar un período de "transición" o especial en donde en forma "ad hoc" se trabaje en el régimen propuesto en el punto 5.2 y luego de un cierto período de maduración y evaluación (no inferior a 6 meses) abocarse a la elaboración de una nueva ley para la citricultura (o fruticultura) en caso que se estime conveniente.

Naturalmente en este período de transición pueden existir dudas o vacios legales. ¿Cómo se solucionan los mismos? En la medida que la sustancia del problema son las políticas agropecuarias, el responsable último de las mismas es el Poder Ejecutivo, en la persona del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esta circunstancia, o sea la necesidad de una supervisión fuerte inicial del ministro de todo el proceso en el período de transición, lejos de ser una desventaja puede transformarse en una fortaleza del sector. En la práctica se ha observado desde el comienzo de esta administración un seguimiento directo del ministro de la agenda de la citricultura (mercados, sanidad, endeudamiento, etc.).

En caso de que adicionalmente se decida proveer a la estructura institucional de un soporte mayor (recursos) existe la posibilidad de mensajes complementarios al presupuesto en ocasión de las denominadas Rendiciones de Cuentas anuales.

Bibliografía

Bruno, Y. 2006. “Cítricos: Situación y Perspectivas”

CHNPC. Año 1987. Relevamiento Citrícola a Nivel Nacional.

Citrus Growers´ Association of Southern Africa, 2010. “Annual Report”,

Citrus Growers’ Association of Southern Africa, 2008. “Key Industry Statistics”

DIEA .Primavera 2009. Encuesta Citrícola.

DIEA, 1996. “Censo Nacional Citrícola”

DIEA. Otoño 2010. “Encuesta Citrícola”.

Gabinete Productivo. Noviembre 2009. “Cadena Citrícola, Presentación, análisis, diagnóstico y medidas”.

INIA, Serie Técnica Nº 176. Año 2008. Censo Nacional Pequeños y Medianos Citricultores.

INIA. Noviembre 2009.Programa de Mejora Sanitaria en Cítricos.

Ley Nº 13.930. Diciembre 1970. Plan de Mejoramiento y Extensión Citrícola

Manchancoses, E. 2009. “Propuesta de Plan Estratégico Citrícola Para Uruguay”. Clúster Citrícola. PacPymes

MGAP. Julio 2010. Citrus Exportaciones.

Ortiz de Taranco, J., 2001. “Historia de la Citricultura del Uruguay”.

Paolino, C. & Perera, M. Octubre 2008. “La Pobreza Rural en Uruguay”.

RIAC. Cuba, Febrero 2010. Taller Regional sobre Viveros de Cítricos.

SHAFFE Citrus Teleconference, 2010. “Minutes for the Freshfel”

Anexos

Anexo 1- Índice de siglas

ANII. Agencia Nacional de Innovación e Investigación.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

BRIC. Brasil, Rusia, India, China.

BROU. Banco de la República Oriental del Uruguay

CHNPC. Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola.

DIEA. Dirección de Estadísticas Agropecuarias

DIPRODE. Dirección de Proyectos de Desarrollo

DGSA. Dirección General de Servicios Agrícolas

IIBCE. Instituto de Investigaciones Clemente Estable

INC. Instituto Nacional de Colonización.

INIA. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria

INEFOP. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

OPP. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PACC. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas

SCFFC. Sistema de certificación de frutas cítricas.

UDELAR. Universidad de la República Oriental del Uruguay

UPEFRUY- Unión de productores y exportadores Fruti hortícolas del Uruguay

Anexo 2- Listado de actividades y agentes entrevistados

En el desarrollo de la consultoría se realizaron las siguientes actividades (algunas secuenciales, otras en paralelo):

a- Revisión de antecedentes documentales y estadísticas.

Entrevistas en profundidad (de entre 2-4 hs de duración) a agentes calificados del sector. Esto incluyó empresas, instituciones, gremiales y autoridades. En algunos casos se complementó la entrevista con visitas a chacras de producción y packing de procesamiento. En el caso de la visita a Salto, hubo una visita técnica a chacras y discusión con grupos de productores.

b- Taller de consulta- Casi 50 expertos participaron en un Taller de Consulta, en donde en forma iterativa se fueron evaluando aspectos (hubo devoluciones en el medio).

c- Entrevistas complementarias post taller, a efectos de sopesar algunos elementos particulares. Entre ellas se destacan dos entrevistas con el Sr. Ministros de Agricultura, Ing. Tabaré Aguerre.

Entrevistas

MGAP. Tabaré Aguerre
FAO. Antonio Morales Mengual
OPYPA. Carlos Paolino
Milagro. Jorge Urtiaga
Azucitrus. Carlos Fraschini-.Carlos Arboleya
Caputto. Jorge Caputto
Sandupay. Pierre Darricarrere
Forbel. Guy Crouzet
Productores Citrícolas Unidos Del Litoral Norte. Carlos Orihuela, Domingo Savio,Luis Savio, Adolfo Emmeneger e hijo , Guzmán Errea, Sergio Gabrieli, Antonio Papa, Juan Pablo Apati,Roberto Courdin,Ricardo Martínez.
AGRISUR. Alegre Sassón, Julio Yaquinta, Guillermo Clement, Agustín Olascoaga, Miguel Grasso.
De Souza. Alberto De Souza
Naranjales Guarino. Washington Guarino
DGSA. Inocencio Bertoni, Ariel Guagliachino
INASE. Pedro Queheille, Cecilia Jones, Gabriel Fontan
INIA. Enzo Benech- Fernando Rivas-Fernando Carrau-Leonardo Hespanhol
Empretec. Carlos Colafranceschi
PacPymes. Ruben Barbosa
Red de Citrus-UDELAR. Alfredo Gravina
LATU. Jorge Silveira-Mariela De Giuda-Alejandra Torre
Clemente Estable-IIBCE. Mercedes Peyrou
CHNPC. Joaquín Mangado
INEFOP. Eduardo Arcaus
SITRACITA. Héctor Piedra Buena

Consultas a Referentes

Sr. Ian. Mc.Culloch
Sr. Leopoldo Fernández
Ing. Agr. Daiana Martín
Ing. Agr. Elina Zefferino
Ing. Agr. Inés Ares
Ing. Agr. Jaques Borde
Ing. Agr. Marta Bentancur
Ing. Agr. Gastón Di Lorenzi
Ing. Agr. Darío Saracho
Ing. Agr. Andrea Pastore
Ing. Agr. Mariana Espino
Ing. Agr. Luís Bicio
Ing. Agr. Beatriz Vignale
Ing. Agr. Gonzalo Arocena
Ing. Agr. Juan Carlos Codina
Ing. Agr. Carla Leborgne
Ing. Agr. Roberto Benia
Ing. Agr. Héctor Zefferino
Ing. Agr. Joana Lado
Ing. Agr. Andrés Puppo
Dr. Gabriel Calabuig
Ing. Agr. Gabriela Asplanato
Dr.Q.F Eduardo Dellacassa
Ing.Agr. Alejandro Ferrari

A todos ellos nuestro agradecimiento por su colaboración en las distintas etapas de este trabajo. Sin su colaboración el mismo no hubiera sido posible.

Anexo 3- Formulario del Taller de Consulta a expertos

"Plan Estratégico de la citricultura 2020"
Taller de consulta
Hotel Balmoral, 24 de junio de 2010

Programa

13.00-13.15- Presentación de objetivos del taller

13.15-14.15- *Sesión 1*: visión del negocio y restricciones para su desarrollo (trabajo en 4 grupos)

14.15-15.15- *Sesión 2*: los desafíos técnicos (trabajo en 4 grupos, con rotación de participantes)

15.15-15.30- Coffee break

15.30-16.00- Resultados preliminares Sesión 1-2: comentarios (en plenario)

16.00-16.30- *Sesión 3*: institucionalidad (trabajo en 4 grupos, con rotación de participantes)

16.30-16.45- Coffee break

16.45-17.00- Comentarios finales y clausura del taller (en plenario)

Informaciones adicionales sobre los objetivos del Taller

- Se espera la participación de un grupo profesional cercano a las **30 personas**. Se buscó en la convocatoria tener la máxima representatividad de las empresas e instituciones que se relacionan con el rubro. Desde ya los consultores quieren agradecer el tiempo dispensado a esta actividad.

- En los trabajos en grupos (Sesiones 1,2,3) se recogerán opiniones y valoraciones a través de **formularios** entregados al inicio del Taller. Se busca que antes de plasmar la opinión o puntuación en el formulario exista una **mínima fundamentación** para enriquecer la visión de todos. Para un buen funcionamiento del grupo, y dado lo limitado del tiempo, se solicita que los participantes sean **sintéticos en sus juicios**. El coordinador del grupo velará por el cumplimiento de los horarios establecidos.

- Si bien el consenso sobre los temas es algo siempre deseable, no es algo que se pueda imponer: finalmente cada participante tiene **su propia visión** sobre los problemas y es eso lo que se quiere captar. El rol de la fundamentación no es para convencer a otros, o forzar consensos, sino simplemente para aportar elementos que quizás **no son conocidos** por todos.

- Si bien los consultores han entrevistado en profundidad a la mayoría de los participantes del taller (personalmente o a sus empresas e instituciones), esta instancia pública tiene un valor adicional: los mayores avances en la construcción de capacidades institucionales se logran cuando **a nivel público** se pueden recoger la riqueza de los razonamientos y análisis que se hacen en ámbitos más reservados. Esto mejora la comprensión colectiva de los problemas y hace más viable encontrar soluciones apropiadas.

SESION 1- Visión del negocio y Restricciones para su desarrollo

Parte A- Visión del negocio al 2020 *(Atención: 30 minutos para esta parte)*

Identificar cuál es la visión que el sector tiene de si mismo (o sea: adonde apunta) es importante no solo internamente para coordinar acciones sino también por la forma de presentarse al conjunto de la sociedad (**comunicación**).

¿Cuál de estas 3 formulaciones se aproxima más a su Visión sobre lo que es y/o debería ser la cadena citrícola en el Uruguay, mirando hacia el 2020? (marque con una cruz)

Visión 1- ☐

"Para una empresa uruguaya la producción y comercialización de cítricos es una opción más dentro de un conjunto más amplio de actividades económicas. Hay que elegir en forma pragmática y realista las mejores opciones de negocios (especies, variedades, mercados, volumen de inversiones) estando muy atentos a los cambios en el corto plazo del contexto económico en el país y la región. No es posible definir un "modelo deseable" de superficie, productividad, mercados o cadenas logísticas ni para una empresa, ni para el país en el largo plazo. Esto se va construyendo en competencia y las condiciones varían mucho año a año, lo que hace fracasar las planificaciones demasiado rígidas o ambiciosas."

Visión 2- ☐

"La citricultura en Uruguay debería apostar a la especialización y la excelencia en la exportación. En los últimos 30 años se pagó un costo de "aprendizaje" (especies, variedades, gestión de la sanidad, mercados, costos, manejo de riesgos) y la forma de transformar ese costo en inversión es renovar la apuesta al rubro, en todos sus aspectos. Esto implica mejorar los factores sistémicos de competitividad, captar nuevos recursos económicos y generar una plataforma de desarrollo de largo plazo más amplia que la actual. De este modo el sector no solo podrá captar más recursos internos del país (programas promocionales, inversión nacional pública y privada) sino también ser más visible y atractivo para nuevas inversiones extranjeras en las empresas del país".

Visión 3- ☐

"El mundo ha cambiado a gran velocidad y nuestro país también. La citricultura se debería re-posicionar para liderar la fruticultura de exportación. Esto quiere decir no solo aprovechar las sinergias y complementariedades actuales con otros rubros (hoja caduca, arándanos, etc), sino generar condiciones para nuevas afinidades entre las empresas y sectores. Solo de esta forma se podrá lograr la escala económica necesaria para asumir los desafíos que implica hoy en día competir internamente por los recursos naturales y humanos con otros rubros (forestación, agricultura de secano, ganadería, lechería, etc) y para competir con ciertas chances de éxito en el abastecimiento de los grandes mercados del mundo para la fruta fresca".

Comentarios adicionales:

Parte B- Restricciones para el desarrollo *(Atención: 30 minutos para esta parte)*

Independientemente de su visión en el punto anterior (más o menos expansiva, de tomar más o menos riesgos, de vincularse o no con otros negocios, etc) existen factores que **limitan la rentabilidad del sector**, aumentan sus riesgos (productivos, económicos) y disminuyen la velocidad de avance y renovación. Esto lo podríamos sintetizar en un factor de "restricciones para el desarrollo".

Indique a su juicio el factor más importante y luego otros 3 factores adicionales, que limitan el desarrollo del sector en la actualidad y orientados al 2020.

1- **Tipo de cambio** estructuralmente bajo.	5- **Fragilidad financiera** en la posición actual de las empresas.	9- Falta de coordinación de todos los **recursos públicos** que apoyan al sector.
2- **Problemas de acceso** a los principales mercados mundiales.	6- Disponibilidad de **créditos** en los plazos adecuados para el sector.	10- **No priorización** política de la citricultura en relación a otras actividades agropecuarias.
3- Costos y disponibilidad de **mano de obra calificada**.	7- Falta de atractivo para nuevas **inversiones internacionales**.	11- Inexistencia de un apoyo efectivo a los productores citrícolas de **menor escala**.
4- Debilidades operativas de la **logística** (y su impacto en los costos).	8- Volatilidad de las principales **monedas** (euro, dólar, libra) que afectan la rentabilidad.	12- Escasos resultados de la **investigación y desarrollo** (R&D) nacionales.

Primer Factor ☐

Otros 3 factores importantes ☐ ☐ ☐

Comentarios adicionales:

SESION 2- Los desafíos técnicos

Parte A- Variedades y mercados *(Atención: 30 minutos para esta parte)*

1- Potencial del crecimiento, según especie: horizonte 2020

¿En caso de ocurrir, en que especie cree usted se dará un aumento del volumen producido por el Uruguay (considerando área nuevas, cambio de copa, recambio varietal) con su consecuente impacto en las exportaciones? (**marque con una cruz**)

	Bajo (< 5 %)	*Medio (10-30%)*	*Alto (>30%)*
Limón			
Naranja			
Mandarina			

2- Características de los productos

En su visión, en una escala más o menos arbitraria, donde ubicaría la producción nacional de estas especies en los próximos años.

	Commodity 0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	**Specialty** 1.0
Limón											
Naranja											
Mandarina											

¿Podría indicar cuáles son los atributos deseables en estas especies?

	Atributos deseables			
Limón				
Naranja				
Mandarina				

3- Evolución de los principales mercados

En una perspectiva 2020, en relación a la situación de hoy en día, cómo considera pueden evolucionar los siguientes mercados para la citricultura exportadora uruguaya (**marque con una cruz**).

	Unión Europea	Brasil	Asia (sin China)	China	Rusia	USA	Otros (.....)
Decrece							
Se mantiene							
Crece							

Parte B- Restricciones técnicas e institucionales *(Atención: 30 minutos para esta parte)*

Indique a su juicio el factor más importante y luego otros 3 factores adicionales que serían importantes que ocurrieran para superar las limitaciones técnicas, sanitarias y productivas que tiene el rubro en la actualidad. Mantenga su enfoque orientado al 2020.

1- **Programa Nacional de Saneamiento,** con coordinación integral entre instituciones.	5- **Mayor involucramiento** de las empresas en la puesta en práctica de los programas públicos (de sanidad y otro tipo).	9- **Centralización de las decisiones políticas del MGAP** para mejorar la articulación de la institucionalidad agropecuaria.
2- **Certificación obligatoria de viveros citrícolas,** en todo el país.	6- Subsidio para la **renovación de material genético** (en productores de menor escala).	10- **Política amplia** de introducción de materiales genéticos promisorios al país.
3- Énfasis en el desarrollo de programas**, para enfermedades cuarentenarias**.	7- Desarrollo de programas que apunten a la **innocuidad y a los bajos o nulos residuos** en frutas.	11- **Acuerdos entre instituciones** de investigación para apoyar un programa único para la citricultura (sin duplicaciones y jerarquizado).
4- Énfasis en el desarrollo de un programa preventivo **para HLB**.	8- Programas y subsidios **condicionados a la regionalización** de especies y variedades en Uruguay.	12- **Promoción efectiva** a través de la Marca País (sello de calidad Uruguay, etc).

Primer Factor ☐

Otros 3 factores importantes ☐ ☐ ☐

Mencione a su criterio, programas públicos de apoyo y promoción de la citricultura (actuales o pasados), que hayan tenido resultados positivos para el sector. Mencione en qué aspectos específicos.

*

*

Comentarios adicionales

SESION 3- Institucionalidad

Parte A- Opiniones sobre la conducción de la citricultura *(Atención: 30 minutos para esta parte)*

Utilice la siguiente escala para expresar **su opinión** de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones.

- 2 *En total Desacuerdo*	-1 *Parcialmente en Desacuerdo*	0 *Neutro (sin opinión)*	+ 1 *Parcialmente de Acuerdo*	+ 2 *Totalmente de Acuerdo*

Nº	Aspecto a Evaluar	Opinión
1	La ley Nº 13930 de 1970 (Plan de Mejoramiento y Extensión Citrícola) sigue teniendo validez en sus grandes lineamientos, cometidos y composición precisando solo algunos ajustes para ser efectiva en la realidad actual.	
2	En los últimos 40 años ha habido cambios significativos en el país y en el mundo. Es necesario derogar la ley 13930 y dictar una nueva ley para la citricultura, repensando los lineamientos, objetivos, cometidos, integración de su dirección y presupuesto.	
3	Independientemente del formato de integración público-privado es claro que la citricultura debe mantener una gestión separada e independiente de sus asuntos. No hay mucho para ganar buscando la interacción, coordinación e intercambio con otros rubros frutícolas de exportación.	
4	Si bien la coordinación con otros rubros frutícolas de exportación es compleja (hay que acordar primero internamente en la citricultura para luego abordar agendas comunes a los otros rubros) vale la pena el esfuerzo porque se ganaría escala económica, visibilidad, proyección y mayor impacto en proyectos comunes.	
5	Los problemas de la citricultura hay que abordarlos en forma integral, como proponía la ley Nº 13930. Una institución que cuide del rubro debe abordar temáticas productivas, sanitarias, técnicas y comerciales.	
6	Los ámbitos sectoriales de conducción público-privado tienden a ser más efectivos si se focalizan en algunas temáticas. En el caso de la citricultura debería concentrarse en la temática comercial (acceso a mercados, logística de puertos, promoción).	
7	El sector público (particularmente el MGAP) tiene un rol clave en el apoyo financiero (subsidios totales o parciales de las actividades) de la citricultura. La gradualidad del apoyo según escala económica, dependerá de las definiciones que tome la administración.	
8	Los recursos económicos para la institucionalidad citrícola de una u otra forma saldrán de la propia cadena (por ejemplo a través de una tasa a las exportaciones). Esta obligación económica le permite al sector privado incidir de mejor manera en el asesoramiento al Poder Ejecutivo en la formulación de políticas sectoriales.	

Comentarios adicionales:

Anexo 4- Foto Participantes Taller de Consulta

Anexo 5- La ley 13930

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Poder Legislativo

Texto pendiente de revisión

Ley N° 13.930

PLAN DE MEJORAMIENTO Y EXTENSION CITRICOLA

SE DECLARA DE INTERES NACIONAL SU EJECUCION Y SE CREA UNA COMISION HONORARIA NACIONAL

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1°.
Declárase de interés nacional la ejecución de un Plan de mejoramiento y extensión de la explotación citrícola que comprenderá la prestación de asistencia, en todas sus formas a los citricultores, a fin de aumentar la producción de frutas frescas y elaboración de productos derivados, tales como jugos naturales o concentrdos y otros subproductos, todo ello con destino, fundamentalmente a la exportación.

Las metas de dicho Plan serán las siguientes:

a)incremento de la producción de las plantaciones mediante la promoción de técnicas adecuadas de manejo, poda, sanidad, fertilización, riego, cosecha, empaque y comercialización de los productos cítricos;

b)Introducción, selección y difusión de material genético de alta productividad;
c)Preparación y ejecución de Planes decadariales para la expansión de nuestra área citrícola.

Artículo 2°.
Créase, a los efectos expresados en el artículo 1.o. la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, que funcionará dentro de la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura. La misma será integrada por nueve miembros.

Tres de estos miembros y sus respectivos alternos serán designados, respectivamente, por el Banco de la República Oriental del Uruguay, los Ministerios de Ganadería y Agricultura y de Industria y Comercio.

Otros cuatro y sus respectivos alternos, serán designados uno por cada entidad que agrupo a los citricultores o en su defecto a las instituciones rurales que existan en las zonas de producción citrícola.

Otro miembro y su alterno correspondiente, serán designados por la Cámara de Industrias, Sector Industrialización de Citrus y sus derivados.

El Poder Ejecutivo procederá a efectuar directamente las designaciones que correspondan a los sectores de la producción y de los industriales, cuando éstos no los hubieran formalizado dentro del plazo de treinta días a partir de su requerimiento por parte del Ministerio de Ganadería y Agricultura.

El noveno miembro, que la presidirá, será nombrado por, el Poder Ejecutivo a propuesta de los miembros designados

según lo disponen los incisos anteriores, siempre que la misma cuente, por lo menos con cinco votos conformes. En caso de no lograrse esa mayoría dentro del plazo de treinta días de instalada la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, el Poder Ejecutivo designará directamente el Presidente.
Los miembros designados por los productores y los industriales deberán ser técnicos, productores o personas, todos ellos de reconocida competencia en la materia.

Artículo 3°.
Los miembros de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola durarán cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelectos.

Artículo 4°.
La Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola será integrada e iniciará sus cometidos dentro de los treinta días de la promulgación de la presente ley, y tendrá funciones técnicas, administrativas y ejecutivas.

Artículo 5°.
Los cometidos de la misma serán:

a) Llevar un registro de solicitudes de los interesados en acogerse al Plan emergente de la presente ley;
b)Seleccionar a los productores o interesados inscriptos, teniendo en cuenta: antecedentes, condiciones materiales y morales que hagan presumir que puedan ser buenos productores citricolas;
c)Tomar las medidas pertinentes para prestar la más completa asistencia técnica y crediticia a los productores. Asimismo prestará asistencia técnica a aquellos productores que no haciendo uso de los préstamos que se otorguen al amparo de esta ley, con sus propios recursos sigan las directivas del Plan. Ejercerá también un estricto contralor y vigilancia de los productores, a éfectos de asegurar un perfecto funcionamiento del mismo;
d)Determinar zonas que por su ubicación, clima, suelo, fuentes de agua, etc., se consideren como aptas para dicho cultivo, realizando, asimismo, un mapa citrícola nacional. Establecer un orden de prioridades que permita una mejor planificación y desarrollo del cultivo. Realizar un relevamiento censal de todas las plantaciones existentes y confeccionar estadísticas de la producción y comercio citrícola:

e)Efectuar una amplia difusión de los propósitos, características, experiencias y resultados de las técnicas aconsejables; establecer prioridades de investigación, aplicar técnicas y orientaciones surgidas del trabajo experimental y difundir material genético seleccionado;

Tomar todas las medidas conducentes a organizar la producción nacional y su comercialización, para canalizar y orientar el mercado interno, la industria y la corriente exportadora que debe incrementar;

h)Controlar y vigilar en todas las plantaciones cítricas existentes o futuras, que se acojan o no a las directivas del Plan Citrícola, que cumplan con las disposiciones vigentes y las que se dicten en materia de sanidad vegetal.

Todos los productores que tengan plantaciones o viveros de cítricos estarán obligados a permitir el acceso y control de sus montes a los técnicos designados por la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola a tales fines y deberán acatar las normas de contralor sanitario que deben aplicarse en cada caso.

Artículo 6°.
La Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola fomentará, por todos los medios a su alcance, las prácticas cooperativistas entre los productores con préstamos concedidos para inversiones a realizar de acuerdo al plan individual que le fuere aprobado.

Artículo 7°.
Los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y -de Industria y Comercio, por intermedio de sus distintas dependencias dispondrán lo pertinente:

a)Para tramitar la instalación en el país de colonos expertos en la materia;

b) Para tener una información constante sobre las posibilidades y condiciones de colocación de los Cítricos en el extranjero, estudio de precios, mercados, etc..

Artículo 8°.
Del mismo modo el Ministerio de Ganadería y Agricultura en acuerdo con la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola realizará el estudio y la posterior ejecución, en las tierras pertenecientes al Estado, de trabajos de ingeniería, necesarios para hacer posible el riego, incluyendo dichas obras dentro de los planes de obras públicas.
En estos casos se efectuará un acuerdo con el organismo propietario, mediante el cual éste contraerá la obligación de dedicar dichas tierras a la citricultura en elevados porcentajes.

Artículo 9°.
La investigación y experimentación citrícola deberá integrarse en un plan orgánico con carácter nacional. A tal efecto la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola podrá celebrar convenios con los organismos oficiales dependientes del Poder Ejecutivo y la Universidad de la República, a los efectos de cumplir adecuadamente con las funciones que se le asignen por la presente ley.

Artículo 10.
Las estaciones experimentales prove<-,rán de material genético seleccionado a los viveristas para sil multiplicación, efe@tuando periódicamente los controles zanitarios necesarios para asegurar la formación de plantas de buena productividad y libre, de virus.

Solamente los viveros que sigan las directivas técnicas de las estaciones experimentales podrán proveer de plantas cítricas a los productores que se acojan a la presente ley, en las condiciones que mejor favorezcan a cada uno de los Proyectos particulares estudiados

Artículo 11.
La Comisión Honoraria Nacional del Plan Citricola tendrá las siguientes facultades:

a) Actuará con autonomía técnica en la gestión
específica que esta ley le encomienda, tanto en el plan general como en el particular referido a cada proyecto pudiendo fines concertr convenios con instituciones públicas privadas

b) Ejercerá la administración de los fondos destinados
a su funcionamiento, debiendo rendir cuenta de las inversiones según las disposiciones en vigencia;

c) Formulará iniciativas respecto a las medidas aconsejables (reformas legales, de prácticas administrativas o técnicas, etc.), para la más efectiva realización de los fines de esta ley;

d) Podrá proceder con la autorización previa del Poder Ejecutivo a contratar personal técnico y administrativo necesario, con selección de aspirantes, conforme a las nomas vigentes para la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario.

e) Las contrataciones referidas en el inciso anterior podrán ser para dedicación total o parcial, por períodos que no excederán de cinco años renovables, pudiendo incluír los servicios de técnicos extranjeros contratados directameite o por medio de organismos internacionales.

Artículo 12.
Todas las resoluciones que adopte la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, así como las actuaciones correspondientes, deberán hacerse constar en los libros o expedientes que corresponda.

Artículo 13.
El Banco de la República Oriental del Uruguay, dentro de sus normas de créditos, podrá conceder préstamos especiales a los citricultores, destinados a financiar las inversiones requeridas por el Plan. El tope de lo mismos podrá llegar hasta el máximo que conceda el Banco para los productores en general.

Artículo 14.
En casos debidamente justificados que indicará la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola con el voto fundado de cinco de sus miembros, el Banco de la República Oriental del Uruguay podrá ampliar el tope máximo a que se háce referencia en el artículo anterior.

Artículo 15.
Los préstamos se concederán por un monto discriminado conforme, a las características de cada proyecto individual, que la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola hará conocer, al Banco de la República Oriental del Uruguay, y se harán efectivos, por etapas, de acuerdo con el desarrollo de los mismos.

Artículo 16.
Los Plazos por los que se otorguen estos cré
ditos no podrán exceder de diez años y los sistemas de amortización de los mismos serán variables según sus destinos, y los establecerá con carácter general el Banco de la República Oriental del Uruguay, con informe de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola.

Artículo 17.
El costo total de los préstamos para los citricultores, incluyendo el tipo de intereses y la comisión, no podrá exceder, en su conjunto, el costo promedial del dinero que integre el fondo para créditos que se crea por la presente ley. El costo podrá ser elevado, en caso de mora no justificada, de acuerdo con los criterios generales del Banco de la República Oriental del Uruguay.

Artículo 18.

Los productores que hagan uso de los préstamos deberán aplicar las normas técnicas que establezce la Comisión Honoraria Nacional de Plan Citricola, en el plan individual que les fije‡

El incumplimiento de esta obligación, sin mediar causa justificada a juicio de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, determinará la cancelación inmediata de los referidos préstamos.

Artículo 19.
Créase un fondo especial para los fines dispuestos por esta ley, cuyo monto, para la etapa inicial de la ejecución del Plan, estará integrado por los siguientes recursos:

a)Las sumas que establezca la ley o determine el Poder Ejecutivo con cargo a partidas autorizadas para fines de desarrollo agropecuario;

b)La suma que asigne el Banco Central del Uruguay de sus propias disponibilidades;

c) Los fondos del préstamo o los préstamos que las leyes autoricen a contratar con organismos internacionales de crédito;

Los fondor, enumerados serán empleados por el Banco de la República Oriental del Uruguay para conceder préstamos a los citricultores, previo informe de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola que crea esta ley, exclusivamente para la ejecución de los planes técnicos y para incorporación de mejoras destinadas a aumentar la producción de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13;

d)Los recursos que se destinen al efecto en los Planes de Desarrollo Agropecuario (artículo 378 de la ley N° 13.640, de 26 de diciembre de 1967).

Artículo 20.
El Banco de la República Oriental del Uruguay con el acuerdo de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola administrará el fondo especial que se crea por el artículo anterior y con cargo al mismo concederá préstamos a los citricultores en las condiciones que determinan su Ley Orgánica, las reglamentaciones vigentes y las disposiciones de esta ley y cobrará las cuotas de interés y amortización de los préstamos.

Artículo 21.
La Comisión Honoraria Nacional del Plan CItrícola que se crea por esta ley, dispondrá del monto anual de $ 40:000.000.00 (cuarenta millones de pesos) para el Fomento Citrícola, previsto para el Ejercicio 1970, dentro de la partida permanente para el desarrollo agropecuario que se establece en el Fondo Nacional de Subsidios de la Rendición de Cuentas correspondiente a 1968.

Artículo 22.
Las superficies de tierras ocupadas o afectadas directamente por montes citrícolas ya existentes o que se planten en el futuro y desde el mismo momento en que sean concretados y los montes en sí mismo considerados por su valor, gozarán de los beneficios de exoneración Impositiva dispuestos en el artículo 12 de la ley N° 13.723, de 16 de diciembre de 1968.

Artículo 23.
Asimismo será aplicable el artículo 13 de la ley N° 13.723 citada, pero para tales exenciones será necesario y previo dictamen de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola y los plazos serán los siguientes:

A)Para los montes en producción, por los meses que sea necesario para que la misma permita atender el pago, pidiendo extenderse en caso de catástrofe climática por más de un año y hasta que el monte quede rehabilitado para la producción;

B)Para los montes que se concreten después de la sanción de la presente ley y mientras los mismos no entren en producción, el impuesto se pagará en tres cuotas anuales o iguales, en un plazo de tres años.

En cualesquiera de los casos, los pagos así diferidos sólo experimentarán un recargo por concepto de intereses del 6 % (seis por ciento) anual como mínimo y el plazo no podrá extenderse por más de diez años, contados a partir de la fecha en que el monte fue plantado.

Artículo 24.
Los beneficios fiscales previstos en los artículos anteriores cesarán desde el momento en que el monte pereciera o se destruyera o fuera abandonada su explotación.
También serán de aplicación los incisos 2° y 3° del artículo 14 y los, articulos 15 y 16 de la ley N° 13.723, de 16 de diciembre de 1968.

Artículo 25.

En todo lo no previsto especialmente por los artículos precedentes, regirán, en lo aplicable, las normas establecidas por la ley N° 12.394, de 2 de julio de 1957, que se considerarán extensibles al Plan Citrícola.

Artículo 26.
Los gastos de funcionamiento, compra de equipos y euntratación de personal técnico y administrativo de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, se efectuarán conforme a las normas vigentes para la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario y se atenderán con los recursos arbitrados por los Planes de Desarrollo (ley número 13.640, de 26 de diciembre de 1967 y concordantes) y con los otros recursos que se asignen a la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola a través de leyes especificas u otras disposiciones.

Artículo 27.
El Instituto Nacional de Colonización dará prioridad a los planes y programas propuestos por el Poder Ejecutivo, para lo cual podrá realizar expropiaciones al amparo de los articulos 231 y 232 de la Constitución.

Artículo 28.
Los señalamientos que haga el Instituto Nacional de Colonización de acuerdo con el artículo anterior deberán contar, para su remisión al Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 37 de la ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, con el consentimiento de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola, obtenido por mayoría absoluta de votos.

Artículo 29.
El Instituto Nacional de Colonización y la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola colaborarán mutuamente para la incentivación y desarrollo de la citricultura en las colonias existentes y a crearse, consideradas para dichos cultivos.

Artículo 30.
La Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola proyectará su reglamento interno y lo someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo.

Artículo 31.
El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley.

Artículo 32.
Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 23 de diciembre de 1970.

ALBERTO E. ABDALA
Presidente
MARIO FARACHIO
Secretario

Ministerio de Ganadería y Agricultura
Ministerio del Interior
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Industria y Comercio

Montevideo, 31 de diciembre de 1970.

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

PACHECO ARECO
JUAN MARIA BORDABERRY
General ANTONIO FRANCESE
JORGE PEIRANO FACIO
CESAR CHARLONE
JULIO MARIA SANGUTNETTI

Anexo 6- Materiales remitidos a los consultores

Documento 1- Nota de los Productores Citrícolas Unidos del Litoral Norte

Documento 2- Aporte instituciones investigación (UDELAR-INIA-LATU-IIBCE)

Documento 3- Líneas de trabajo, Facultad de Química-UDELAR

Documento 4- Comentario sindicato de trabajadores (SITRACITA)

Documento 1- Nota de los Productores Citrícolas Unidos del Litoral Norte

Asunto: consideraciones para los consultores referentes a pequeños y medianos productores.

Ing. Federico Montes

Sin perjuicio de las entrevistas que oportunamente se realicen con nuestra gremial, creo oportuno hacerte llegar las siguientes reflexiones:

Reitero nuestro correo de fecha 20/01/2010:

"Salto, 20 de enero de 2010

De nuestra consideración:

A efectos de ser tenido en cuenta en la elaboración del próximo documento referente al sector citrícola que habremos de elaborar en el grupo de trabajo y los asesores designados, queremos transmitir algunas reflexiones preliminares sobre los puntos que interesan a esta Gremial como representativa de los pequeños y medianos productores.

1. Política de tierras, en venta o arrendamiento para que los pequeños productores puedan crecer en cantidad y calidad dentro del sector y de acuerdo a los objetivos del Plan Estratégico elaborado por el consultor Ernesto Manchacoses.
Estamos pensando en que la venta o arrendamiento tiene que ser a precios y plazos como los que existieron en otras épocas en la colonias granjeras del Instituto Nacional de Colonización, es decir entre otras cosas, plazos de 30 años para la venta y/o arrendamientos razonables y adecuados.

2. La reconversión del sector citrícola no será posible para los pequeños productores si no existen estímulos adecuados para hacerlo posible.
Esta claro que las plantas con las nuevas variedades van a ser caras y eso requiere que el Estado subsidie su precio para los pequeños productores a efectos de evitar que se siga plantando plantas de mala calidad.

3. Si los nuevos predios citrícolas deben contar con riego o fertiriego, tenemos que pensar en que el costo no inferior a 2000 o 3000 dólares por hectárea mas la fuente de agua y la electrificación requieren un plan que abarate los costos, que subsidie todo o parte de las inversiones y que se otorguen créditos adecuados y a largo plazo.

4. Las campañas sanitarias para abordar entre otras cosas el combate de la mosca requiere un estimulo del Estado que subsidie la misma.
El costo de combatir hoy la mosca de la fruta, ya sea por el trampeo o por el uso de los métodos tradicionales, no esta el alcance del pequeño productor.

5. La asistencia técnica debe ser accesible a los pequeños productores, y debe de ser uno de los cargos que debe asumir el sector Público.

Las consideraciones que venimos de señalar son nada mas que algunas o las mas importantes, que nos parece deberán ser incluidas en el trabajo a realizar y que las estimamos prioritarias antes de entrar a considerar el sistema de comercialización sugerido por el consultor para los pequeños productores y mismo la participación de estos y su inserción en la citricultura uruguaya moderna.

Estamos convencidos de que de no lograrse un fuerte estimulo para los pequeños y medianos productores, va a ser muy difícil que puedan ser protagonistas de esta citricultura moderna de la que estamos hablando, y que el proceso se dará irremediablemente en favor de los grandes emprendimientos citrícolas que serán los únicos que podrán afrontar tales inversiones.

Este tema ha sido aprobado en nuestra Comisión Directiva y lo estamos haciendo llegar al Plan Citrícola como un adelanto de lo que habremos de proponer oportunamente en el grupo de trabajo designado.

Saludan atentamente,

Dr. Carlos Orihuela
Presidente

Ing. Juan Pablo Apatie
Secretario

- Si bien el correo precedente resume los puntos más importantes que interesan a nuestra gremial, los mismos requieren el desarrollo y estudio que espero sea encarado por ustedes, con los aportes que fueren necesarios.

No quisiera que con estos temas hubiera duda en cuanto al ámbito de la consultoría. Es decir, me preocupó lo expresado por el Ing. Pablo Caputi en la reunión del Plan Citrícola del día 15 sobre el tema del endeudamiento, en el sentido de que el mismo no estaba dentro del temario de la consultoría. Si la misma suerte corre el temario de los pequeños productores, deberíamos aclararlo previamente a efectos de subsanar tal omisión. Entiendo sin temor a equivocarme, que los objetivos de los pequeños productores constituyen primera prioridad, motivo por el cuál no pueden quedar excluidos de la consultoría.

- Con respecto al tema institucional, es decir concretamente al nuevo Plan Citrícola, me parece que habría que modificar el artículo 2º de la Ley 13930.

El nuevo Plan Citrícola dejaría de llamarse Comisión Honoraria, y debería integrarse por un número menor de integrantes: el Presidente que lo designaría el Ministerio de Ganadería o el Poder Ejecutivo, a propuesta de las gremiales de productores, otro representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y cuatro representantes del sector privado y gremiales citrícolas. Todos ellos con sus respectivos alternos.
El cargo de presidente sería remunerado. Quedaría por resolver los recursos para la remuneración del Presidente y el plazo de duración del mandato.
Los objetivos habría que desarrollarlos sobre la base de lo sugerido por Roberto Benia.

- Te reitero el interés de los productores de nuestra gremial en conversar contigo sobre el tema asociativo de los pequeños productores para exportar. Te ruego me mantengas informado con antelación a la visita que proyectes a Salto oportunamente.

Cordiales saludos,

Dr. Carlos Orihuela
Presidente

Ing. Juan Pablo Apatie
Secretario

Documento 2- Aporte instituciones investigación (UDELAR-Red De Citrus-FAGRO)
Coordinador: Ing. Agr. Alfredo Gravina

Aportes al Plan Estratégico Cadena Citrícola

1) Recambio Varietal

Este tema es hoy prioritario y en una proyección de fututo a mediano y largo plazo debe considerase estratégico y de funcionamiento permanente, incluyendo:

- Introducción de cultivares, prospección nacional (mutaciones, selecciones) y cultivares emergentes de los programas de mejoramiento genético en desarrollo en el país
- Evaluación de esos materiales, considerando al menos:
  -Biología reproductiva
  -Comportamiento agronómico y productividad
  -Manejo diferencial para optimizar componentes del rendimiento y retorno económico (riego, fertilización, poda, reguladores de desarrollo)
  -Susceptibilidad/tolerancia/resistencia a desórdenes fisiológicos (creasing, granulación, manchados), factores abióticos (tolerancia a bajas temperaturas, heladas, viento) y bióticos (plagas y enfermedades), con énfasis en cuarentenarias. Estudio y control.

  *Abordaje interdisciplinario, incluyendo la participación de:
  Técnicos del sector, UDELAR (Facultad de Agronomía; F.Ciencias, F.Ingeniería), INIA, IIBCE.

2) Manejo pre y post-cosecha

La inocuidad de los alimentos es un tema instalado en la última década en el comercio mundial de frutas. La limitación cada vez mayor al uso de productos fitosanitarios y hormonales, tanto en la fase de campo como en la postcosecha, ubica esta problemática en un lugar relevante y con características de trabajo permanente, incluyendo al menos:

*Factores del clima y fisiología en precosecha y cosecha (temperatura, HR, avance en maduración externa e interna).
* Manipulación de fruta en cosecha: capacitación de personal, tratamientos en campo, productos químicos, residuos.
*Manejo en planta de empaque: disminución de pérdidas, productos, residuos, métodos alternativos: control biológico, control físico, cadena de frío, comportamiento varietal

3) Manejo Entomología

. Plagas cuarentenarias
Donde se incluiría a las moscas de las frutas con todos sus aspectos de investigación y desarrollo de métodos regionales de manejo

. Plagas "amenazas"
Diaphorina y HLB son claves en esta etapa, y hay que encararlas urgentemente (plan de contingencia e investigación). En investigación, dinámica y métodos alternativos (control biológico, semioquímicos) son las áreas a poner énfasis y antes del ingreso de la enfermedad

3) Métodos alternativos de control para el manejo de plagas de cítricos
Otras plagas que no hay que dejar de lado (ej. cochinilla roja)

Abordaje interdisciplinario con participación de:

Técnicos del sector, UDELAR (F.Agronomía, F. Química, F.Ingeniería, F.Ciencias), INIA, LATU, IIBCE.

Documento 3- Líneas de trabajo, Facultad de Química-Udelar

Propuesta Plan Estratégico. Facultad de Química. Dr.Q.F Eduardo Dellacasa

Responsable: Guillermo Moyna (gmoyna@fq.edu.uy)
Línea de investigación
Determinación de perfiles metabólicos de jugos cítricos por RMN como método de autentificación y verificación para el control de calidad (i.e., certificación de origen, genuinidad, adulteración, etc.). Aplicación de modelos estadísticos para la determinación automatizada de composición de metabolitos en jugos, y análisis del origen y naturaleza de la fruta.

Responsable: Laura Glisenti (lauragli@fq.edu.uy)
Líneas de investigación
1. La Vigilancia Tecnológica como herramienta para la innovación e investigación: utilización de la VT por las empresas del sector e incorporación a la antena de VT citrícola (como usuarios o como editores).
2. Las Patentes como fuente de Información Tecnológica y Comercial para el sector: incorporar como insumo la información contenida en bases de datos de patentes. Asignar un editor entendido en la temática que filtre la información relacionada con documentos de patentes, analice y explique su contenido, capacitando en Propiedad Intelectual.

Responsable: Carmen Rossini (crossini@fq.edu.uy)
Líneas de investigación
1) Calidad e inocuidad de la fruta. Manejo integrado de plagas y enfermedades, tanto en pre (mosca de la fruta, Huanlongbing o ex Greening) como en postcosecha
2) Desórdenes fisiológicos de la fruta (manchado de la superficie, especialmente en mandarrias Satsuma), lo cual genera grandes problemas a las empresas, ya que se manifiesta en destino y no antes.

Responsable: Juan Bussi (jbussi@fq.edu.uy)
Líneas de investigación
Aprovechamiento y valorización de residuos para la producción de agentes microbicidas (patente en desarrollo), fragancias y/o productos de síntesis.

Responsable: David González (davidg@fq.edu.uy), Pilar Menéndez (pilimenendez@gmail.com), Sonia Rodríguez (soniar@fq.edu.uy)
Líneas de investigación
Funcionalización biocatalítica de terpenos para aumentar su valor agregado.

Responsable: Horacio Heinzen (heihoracio@gmail.com)
Líneas de investigación
1. determinación de residuos de pesticidas en las distintas etapas de la cadena cítrica: fruta, pre y postcosecha y jugos concentrados (ej. convenios con las empresas Caputto y Azucitrus)
2. desarrollo de metodología analítica para cada uno de estas matrices (ej. optimización de la metodología con una becaria de iniciación de la ANII, análisis de residuos de funguicidas y estudio de curvas de disipación por colaboración con INIA-Salto Grande)
3. reutilización de desechos de la producción de aceites cítricos. Proyecto en colaboración con la empresa Aripe Citrus (Montenegro, Brasil) y la Universidad de Caxias do Sul, Brasil
5. metabolómica de cítricos y sus aplicaciones a la producción

Responsable: Eduardo Dellacassa (edellac@fq.edu.uy)

Líneas de investigación

1. selección y evaluación de material genético mediante el estudio de la expresión de su metabolismo secundario (volátil y no volátil). Convenios con empresas en Uruguay y Argentina y con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estación Experimental Agropecuaria Concordia (co dirección de dos tesis de Doctorado en UNCorrientes y UdelaR)
2. Transferencia y asesoramiento en diseño y desarrollo de productos y procesos para la agroindustria de derivados cítricos. Convenios con empresas en Uruguay y Argentina

Documento 4- Comentario sindicato de trabajadores (SITRACITA)

Salto 5 de junio de 2010.

Estimado , compañero Federico .
Te escribo esta líneas para que tengas nuestro correo y estemos conectados y te comento algo mas para sumar sobre la charla que mantuvimos en el día de hoy .

1 - La vivienda es punto primordial en el sector CITRICOLA , como te comente algún plan parecido a que ya hay , como es el MEVIR , o sea traerlo a las periferias de la ciudades .
Es ahí donde esta mas afincado el personal rural que trabaja en el rubro de la Citricultura .

1-1 Con este punto solucionamos en parte la problemática de los trabajadores sobre su vivienda y de apoco radicamos los asentamientos y casas precarias del trabajador y sus familias porque hay muchas familias que viven como agregados y en pésimas condiciones .

1-2 Eso si , no se le puede dar o regalar la futura vivienda a ningún trabajador , por la sencilla razón que no lo valoran , no la cuidan y les creamos el habitó de darles todo y ahí es donde esta la mayor falla , el ser humano es un bicho que nos apegamos a lo fácil y que te den todo en la mano .

2. Condiciones de salud Laboral y medio Ambiente .

3. Capacitación laboral y jornales acorde a su categoría .
3-1 Eso si , que le llegue en forma rápida su categoría laboral , porque de que sirve que se capacite al trabajador / as y que no le paguen su categoría que les corresponde o nunca le llega tal categoría y muere siendo peón.

3-2 Donde hay un sindicato o algún tipo de organización bien o a medias se cumple , el tema donde no hay una organización quien exige que se cumpla este tema , o las normativas laborales que existen es todo un tema .

3-3 Acá juega un papel fundamental el (mtss , mgap , bps) .

4. Jornal Digno .

4-1 un hermoso tema , hoy en día el sueldo mínimo son $ 4.700 mas o menos , la canasta básica de una familia tipo son de $ 34.000 por mes (es una risa .)

4-2 Un cosechero gana por día la suma de $ 275,83 nominal , eso esta firmado por convenio colectivo del sector .

O sea al mes ganas 275.83 * 25 = $ 6.895.75

4-3 Nosotros tenemos un jornal por convenio de $ 287,24

O sea al mes ganas 287,24 *25 = $ 7.181 es bueno recalcar que dentro de nuestro jornal ya esta sumado el viático de alimentación y vivienda que da una suma de $ 71.43 por día .
O sea al mes es $ 1.786 si a esto le restamos lo que ganamos en el mes la cuenta da $ 5.109.75 queda nuestro salario real sin descuento , pero al efectuar los descuentos que te toman el global dependiendo la franja salarial que generaste te fajan en los descuentos y si te pones hacer números hay momentos que te dan ganas de llorar ,

5. Plan de emergencias .

Es necesario ayudar al prójimo , pero , que el prójimo lo valore y se lo gane , hay personas o mejor dichos compañeros que se recuestan a estos planes de ayudas que da nuestro gobierno para vivir un poco mejor hasta ahí estas todo bien .
El tema cuando el compañero / as les gusta la vida un poco mas fácil o sea no poner el lomo y no cumplir con sus responsabilidades y contribuir con su sociedad que le genera dichos beneficios , porque

de donde salen esas ayudas , salen de los impuestos que pagamos todos por igual y en este punto se esta generando un malestar en nuestra sociedad , como todo ser humano debemos de atender y ayudar a nuestros prójimos pero no confundirse , ayudar si , mal acostumbrar no , estamos perdiendo el habitó del trabajo como sociedad , es mas fácil no trabajar , llorar y pedir ayuda , cuando no ponemos un granito de nuestra parte .

Como ves compañero Federico si habrá para hablar y compartir ideas , desde ya podes contar con nosotros .
Un abrazo fraterno y Sindicalmente del Norte .

Héctor Alcides Piedra Buena
Presidente