

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA

TCP FACILITY

**DISEÑO ESTRATÉGICO Y OPERATIVO DEL FONDO DE
RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO DE LA GRANJA**

INFORME FINAL DE CONSULTORÍA

Carlos A. Peixoto

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)**

Montevideo, Febrero de 2010

**INFORME FINAL DE CONSULTORÍA
DISEÑO ESTRATÉGICO Y OPERATIVO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN Y
FOMENTO DE LA GRANJA**

ÍNDICE

	Página
1. RESUMEN	3
2. INTRODUCCIÓN	4
3. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES	6
3.1. Análisis de la Ejecución de los Componentes del FRFG	6
3.1.1. Introducción	6
3.1.2. Utilización del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja	7
3.1.2.1. Atención de las Pérdidas de los Productores	7
3.1.2.2. Abatimiento del Endeudamiento de los Productores Granjeros con el BROU	7
3.1.2.3. Promoción de los Seguros para la Granja	10
3.1.2.4 Apoyo a Programas de Fomento de la Integración Agroindustrial	14
i) Plan Tomate Industria	14
ii) Otros Planes de Negocios	19
3.2 Lineamientos Estratégicos para la Asignación de los Recursos del FRFG	21
3.2.1 Síntesis del panorama actual	22
3.2.2. Perspectivas de futuro	22
3.2.3 Alternativas para el FRFG	24
4. RECOMENDACIONES	25
ANEXO I DOCUMENTOS ELABORADOS DURANTE LA CONSULTORÍA	35
ANEXO II PERSONAS ENTREVISTADAS	36

1. RESUMEN

El Consultor realizó un análisis de la experiencia de la ejecución del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG), propuso algunos lineamientos estratégicos para la asignación a mediano plazo de los recursos del Fondo, e identificó acciones de corto plazo.

El FRFG, desde su creación en mayo del 2002 hasta el 30 de junio de 2009 recaudó aproximadamente unos 40 millones de dólares, y hasta el 1° de julio de 2015 podría recaudar unos 44 millones de dólares adicionales. Hasta ahora se utilizaron alrededor de 32,3 millones de dólares, de los cuales el 40,7% (unos 13 millones de dólares) correspondió al abatimiento del endeudamiento con el BROU; el 32,6% (10,4 millones) se destinó a las indemnizaciones por el tornado del 2002; el 18,3% (5,9 millones, aproximadamente) fue destinado a financiar los llamados “Planes de Negocios”; el 4,9% (poco más de 1,5 millones) se usó para el *Fondo de Emergencia para catástrofes climáticas*, y el 3,4% (algo menos de 1,1 millones) tuvo como destino los subsidios a los seguros granjeros.

Con relación al análisis de la utilización de los recursos del FRFG, el Consultor evaluó el logro de los cuatro objetivos indicados en la Ley 17.844 para el FRFG, a través de la ejecución de los cuatro componentes que se relacionan con dichos objetivos o destinos. Los dos primeros destinos del FRFG, la indemnización a los productores de las pérdidas sufridas como consecuencia de la turbonada de marzo de 2002, y el abatimiento del endeudamiento de los productores granjeros con el BROU¹, ya han sido atendidos satisfactoriamente. La atención de las pérdidas por el tornado benefició a 2.000 productores, y el abatimiento de las deudas con el BROU benefició a unos 1.350 deudores del BROU, de los cuales más del 80% ya cancelaron sus deudas.

Respecto al tercer destino, la promoción de los seguros granjeros a través del subsidio a las primas, si bien con los subsidios se mejoró el acceso de los productores familiares granjeros al aseguramiento de su producción y de la infraestructura productiva, y se tiene actualmente una mayor oferta de coberturas, las evaluaciones realizadas indican que el subsidio a los seguros ha tenido hasta ahora un efecto limitado en cuanto a generalizar el aseguramiento de la producción granjera, y en los últimos años no se han visto mayores progresos. Sería necesario aumentar la demanda y la adopción de los seguros agrarios por parte de los productores granjeros, teniendo en cuenta además el escaso monto que se ha destinado al subsidio de los seguros, del total de los recursos del Fondo.

En cuanto al cuarto destino, el apoyo a proyectos de fomento y de integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial granjera (los que comúnmente se conocen como “Planes de Negocios”), el análisis se realizó separadamente para el *Plan Tomate Industria*, por un lado, que es el que ha sido apoyado durante más tiempo, y para *Otros planes de negocios*, por otro lado. Del total de los recursos gastados por este componente, el 56% del gasto se realizó el último año, dirigido prioritariamente a financiar los llamados “Planes de Producción”, instrumentados para mitigar los efectos de la sequía de 2008-09, sin responder a los objetivos generales planteados para los “Planes de Negocios”. Los recursos destinados a apoyar a estos últimos han beneficiado a un número bastante limitado de los productores, sin mayor impacto a nivel global sobre la situación de la producción y de los productores granjeros y sus familias.

¹ Banco de la República Oriental del Uruguay.

Con relación a los lineamientos estratégicos para la asignación a mediano plazo de los recursos del FRFG, en líneas generales se entiende que mientras la producción granjera del país esté orientada mayoritariamente al mercado interno y éste actúe como un techo para las posibilidades de aumento de la producción, persistirá la tendencia en curso de concentración de la producción en los productores que tienen mayores recursos y capacidades y mejor acceso a la tecnología, y logran a través de ello mejorar su competitividad. Si bien es posible ayudar a muchos productores familiares a aumentar sus ingresos mejorando su productividad y así a hacerse más competitivos, es necesario reconocer que existen otras situaciones: habrá productores potencialmente competitivos pero que podrían tener mejores oportunidades en otros sectores, y habrá otros productores con serias limitaciones en su potencial de adaptación a escenarios más exigentes y más competitivos.

Como una alternativa diferente a la continuación inercial de las acciones emprendidas hasta ahora con los recursos del FRFG, o a la de emprender cualquier tipo de intervención focalizada, se propone la formulación de un *Programa de Fomento de la Granja*, que como estrategia se plantee promover un desarrollo más inclusivo de los hogares dependientes del sector, facilitando diversos caminos para dicho desarrollo. La heterogeneidad y diversidad de situaciones existentes significan a su vez grandes diferencias en las oportunidades y limitaciones: junto a un grupo más o menos importante de productores que podrán ser más competitivos aumentando su productividad, casi con seguridad el futuro para otros productores hortifrutícolas actuales no va a estar dentro del sector o dependerá cada vez menos de los ingresos generados en el sector. Es decir que diferentes tipos de productores tendrán forzosamente que transitar diferentes caminos posibles para mejorar sus ingresos a largo plazo, y por tanto es necesario promover distintas opciones estratégicas para los productores y sus familias.

Por último, como acciones de corto plazo el Consultor propone una estrategia de acción para avanzar en dos planos diferentes durante el año 2010: por una parte, en la modificación de la Ley 17.844, y por otra parte en la formulación del Programa propuesto. Se detallan los pasos a dar y las etapas a cumplir en determinados plazos.

2. INTRODUCCIÓN

El Consultor fue contratado como Experto Jubilado, para el “Diseño Estratégico y Operativo del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja”, en el marco del Proyecto TCP/URU/3201.

El Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) fue creado por la Ley N° 17.503, de 30 de mayo de 2002, como respuesta al fenómeno climático (tornado) que el 10 de marzo de 2002 afectó vastas zonas de producción granjera en los departamentos de Canelones y San José, generando pérdidas en producción y en infraestructura a alrededor de 2.000 productores. La magnitud de las pérdidas determinó la necesidad de instrumentar medidas por parte del Estado que tuvieran por objeto la reconstrucción del aparato productivo dañado, pero resultaba necesario también buscar una solución más permanente al problema de los desastres climáticos. La Ley 17.503 tuvo así como objetivos atender las pérdidas causadas por el fenómeno climático del 10 de marzo de 2002, promover y subsidiar los seguros granjeros y apoyar proyectos de fomento y de integración de la cadena agroindustrial de frutas y hortalizas. Para ello se creó el FRFG, financiado con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a frutas, hortalizas y flores.

El 21 de octubre de 2004 se sancionó la Ley N° 17.844, que prorrogó la vigencia del IVA a la comercialización de frutas, flores y hortalizas hasta el 1° de julio de 2015, y su producido como fuente de financiamiento del FRFG, y mantuvo los objetivos principales indicados en la Ley 17.503, pero agregó una nueva finalidad: cancelar o amortizar las deudas que productores granjeros tuvieran pendientes con el BROU,² originadas con anterioridad al 30 de junio de 2002.

Para atender las deudas de los granjeros la Ley estableció que se destinaría el 65% de la recaudación del FRFG. Con lo recaudado hasta la fecha el Fondo ya está en condiciones de saldar los compromisos asumidos con el BROU respecto del endeudamiento de los productores, por lo que se precisaría aprobar una nueva ley que libere esos recursos y establezca los destinos de los mismos durante el período que continuará vigente la recaudación del IVA como fuente de financiamiento del FRFG. Hasta el fin del año 2009 se utilizaron algo más de 32 millones de dólares en los destinos que ambas leyes determinaron; se estima que hasta julio del año 2015 se podría disponer de unos 46 millones de dólares adicionales.

Con este marco de referencia, el MGAP consideró necesaria y oportuna una consultoría que brindara elementos de apoyo a la toma de decisiones de las autoridades sobre el destino de los fondos que se generen.

Los Términos de Referencia de la Consultoría fueron los siguientes:

“El consultor participará en el análisis de la experiencia de ejecución del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) y en la elaboración de una estrategia de mediano plazo y en la identificación de acciones de corto plazo. En particular deberá:

1. Colaborar en el diseño, la ejecución y el análisis de entrevistas que se realizarán en el marco de la actividad.
2. Contribuir a evaluar la ejecución de los diferentes componentes.
3. Apoyar a las autoridades en el diseño de una estrategia de mediano plazo de asignación de los recursos del Fondo.
4. Colaborar en identificar modalidades de asignación de recursos que contribuyan a los objetivos de la institución.”

El Consultor desarrolló sus tareas en el período 15 de octubre – 31 de diciembre de 2009.

El Consultor desea agradecer el apoyo y la colaboración recibida del Director de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ing. Martín Buxedas; del Director de la Dirección General de la Granja (DIGEGRA) del MGAP, Ing. Ricardo Aldabe, y de los técnicos de OPYPA, Ing. Adrián Tamber e Ing. Domingo Quintans, y de DIGEGRA, Ing. Karina Gilles e Ing. Alberto Viera. Todos ellos no sólo aportaron abundante información que posibilitó el desarrollo del trabajo del Consultor, sino que adicionalmente transmitieron su experiencia personal y sus opiniones respecto a la ejecución de los diferentes componentes financiados con el FRFG, e hicieron valiosos comentarios respecto a las conclusiones preliminares a las que iba arribando el Consultor.

² O “cualquier entidad cuya propiedad pertenezca en su totalidad al mismo” (Fideicomiso del BROU).

Desea agradecer asimismo la colaboración prestada por las personas entrevistadas durante el desarrollo de los trabajos: diferentes actores, tanto del sector público como privado, involucrados en la ejecución de los componentes del FRFG: funcionarios técnicos de la DIGEGRA, del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), del BROU, del Banco de Seguros del Estado (BSE), de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), de PACPYMES³, del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), de la CAMM⁴, de la Intendencia de Canelones, del IICA; directivos y funcionarios de gremiales de productores⁵ y de cooperativas de productores, consultores privados, técnicos de empresas aseguradoras, etc. En el Anexo II se presenta el listado de las personas entrevistadas.

3. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

3.1. Análisis de la Ejecución de los Componentes del FRFG

3.1.1. Introducción

El Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) se financia con la aplicación del IVA a frutas, hortalizas y flores en las condiciones establecidas en la Ley N° 17.503, que de hecho ha significado que la recaudación proviniera mayoritariamente (aunque no exclusivamente) del IVA aplicado a las frutas, hortalizas y flores importadas. La Dirección General Impositiva es quien recauda el producido del IVA a frutas, flores y hortalizas, y retiene el 5% como costos del servicio de recaudación. El 95% restante son los recursos del FRFG.

El FRFG ha sido probablemente la fuente mayor de recursos públicos destinados al sector granjero de los últimos años. Desde su creación en mayo del 2002 hasta el 30 de junio de 2009 recaudó aproximadamente unos 40 millones de dólares, y hasta el 1° de julio de 2015 podría recaudar unos 44 millones de dólares adicionales.⁶ Hasta ahora se utilizaron alrededor de 32,3 millones de dólares, de los cuales el 40,7% (unos 13 millones de dólares) correspondió al abatimiento del endeudamiento con el BROU; el 32,6% (10,4 millones) se destinó a las indemnizaciones de las pérdidas de los productores por el tornado del 2002; el 18,3% (5,9 millones, aproximadamente) fue destinado a financiar el apoyo a programas de fomento de la integración agroindustrial (los llamados “Planes de Negocios”); el 4,9% (poco más de 1,5 millones) se usó para el *Fondo de Emergencia para catástrofes climáticas*, y el 3,4% (algo menos de 1,1 millones) tuvo como destino los subsidios a las primas de los seguros granjeros. Pero posiblemente muchos productores granjeros (inclusive muchos productores familiares) no hayan sido beneficiados todavía por los recursos del FRFG.

Los recursos anuales con que ha contado el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja pasaron de 1,9 millones de dólares recaudados en el año 2002 (desde junio), a casi 9,9 millones en el año 2008, con un aumento casi constante a lo largo del período. En el año 2009 hasta el 30 de junio se habían recaudado algo menos de 4,2 millones de dólares. El promedio

³ “Programa de apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa”. Cooperación Unión Europea-Uruguay.

⁴ Comisión Administradora del Mercado Modelo

⁵ Comisión Nacional de Fomento Rural, Mesa Hortícola del Norte, Confederación Granjera del Uruguay

⁶ A vía de comparación, el “Programa de Reconstrucción y Desarrollo de la Granja” (PREDEG), que fue el proyecto más importante de apoyo al sector granjero, tuvo un costo total de unos 43 millones de dólares en ocho años de ejecución (1998-2006), incluyendo un préstamo del BID de 28,1 millones de dólares.

anual de recaudación en el trienio 2006-08 fue de 7,3 millones, y para el trienio 2007-09 sería de 8,4 millones.

3.1.2. Utilización del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja⁷

3.1.2.1. Atención de las Pérdidas de los Productores

Inicialmente, el principal uso del Fondo fue la indemnización a los productores como consecuencia de la turbonada de marzo de 2002. El Fondo indemnizó las pérdidas en infraestructura productiva y en capital de giro, medido éste a través del costo necesario para recuperar la producción perdida. Los daños fueron evaluados por las dependencias estatales competentes (JUNAGRA e INAVI). La asistencia recibida, no reembolsable, podía cubrir la totalidad del daño para los productores de menor tamaño y daños menores a 3.000 dólares, bajando luego al 70 y al 50% del daño para productores con daños mayores.

El número total de productores afectados ascendió a 2.010 (incluyendo bodegas y otras agroindustrias), con un daño total estimado de US\$ 13.055.647. El FRFG desembolsó como asistencia financiera no reembolsable un total de aproximadamente US\$ 7.760.000, representando ello casi el 60% de los daños totales.

En el correr del año 2002 y a partir de junio⁸ se realizaron tres pagos, con los que se completó el total de la asistencia financiera no reembolsable para un 77% de los productores damnificados: 1.557 productores habían recibido su indemnización completa, quedando 453 productores con saldos pendientes de asistencia financiera no reembolsable, habiendo recibido ya cada uno unos 6 mil dólares de adelanto. Durante el año 2003 se continuaron los pagos completándose la totalidad de las indemnizaciones, con excepción de 15 productores cuyos pagos culminaron en el año 2004.

En conclusión, este destino del FRFG fue correctamente atendido desde el Estado, y si bien en su momento surgieron críticas desde algunas gremiales de productores por las demoras producidas en alcanzar la indemnización completa de todos los afectados, finalmente hubo satisfacción en general por los procedimientos realizados y por los plazos en que fueron cumplidos.

3.1.2.2. Abatimiento del Endeudamiento de los Productores Granjeros con el BROU

Como se explicó en el numeral 2, la Ley N° 17.844 mantuvo los objetivos principales indicados en la Ley 17.503 pero agregó una nueva finalidad: cancelar o amortizar las deudas que productores granjeros tuvieran pendientes con el BROU, originadas con anterioridad al 30 de junio de 2002.⁹ Para atender las deudas de los granjeros la Ley estableció que se destinaría el 65% de la recaudación del FRFG.

⁷ Para un análisis más detallado de la utilización del FRFG, véase Peixoto, C., “Análisis del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja”. TCP/URU/3201, Documento de Campo N° 1. Montevideo, Febrero de 2010.

⁸ Recordar que la ley había sido aprobada el 30 de mayo.

⁹ En la primera mitad del año 2002 se produjo una gran crisis bancaria en el Uruguay que afectó a más de la mitad de la banca comercial, y produjo la desaparición de algunas de las empresas financieras más emblemáticas y el virtual colapso del sistema económico del país. El proceso llegó a su punto culminante en el mes de junio, con una gran devaluación del peso uruguayo frente al dólar el 30 de junio.

De acuerdo a la Ley y a su Decreto Reglamentario, los beneficiarios eran los productores que reunieran las siguientes condiciones:

- a) productores granjeros de los subsectores frutícola, hortifrutícola, hortícola, vitícola, hortícola de primor, floricultores, paperos, avícolas y suinícolas;
- b) que se encontraran en actividad al momento de recibir los beneficios;
- c) que las deudas hubieran sido originadas por la explotación y actividades propias de su giro, entendiéndose como tal aquellas vinculadas a la producción primaria;
- d) que el endeudamiento hubiera sido contraído con anterioridad al 30 de junio de 2002, y el monto total de la deuda a esa fecha no superase los 200 mil dólares.

A comienzos del año 2005 se realizó un registro de los productores endeudados. Por resolución ministerial el MGAP dispuso el monto del subsidio para cada uno de los productores, sobre la base de los siguientes criterios:

- para deudores con montos inferiores o iguales a US\$ 5.000, el beneficio era de 50% de la deuda en caso de refinanciar el saldo, o de un 65% en caso que cancelasen todo;
- productores con deudas mayores a 5.000 y hasta US\$ 150.000, el beneficio era de 30% de la deuda;
- deudores con montos mayores a US\$ 150.0000 y hasta US\$ 200.000, el beneficio era de un 30% de 150.000.

Se estableció además que en el caso de que el monto de la deuda del productor fuera inferior al beneficio asignado por el MGAP, el Fondo cancelaría la totalidad de la deuda.

Para la implementación de la Ley se firmó un convenio entre el MGAP, el BROU y el Fideicomiso (CARA-AFISA) el 30 de diciembre de 2004, a través del cual se acordó la cesión del 65% del flujo de ingresos del IVA, por un valor monetario, de forma tal de poder imputar el beneficio a cada productor en una sola partida y en una fecha determinada (el 31 de enero de 2005). En el Acuerdo se determinó un valor de 10,8 millones de dólares por el flujo futuro esperado del 65% del FRFG por los siguientes 10 años; ese valor correspondía a un ingreso efectivo estimado a valores nominales de 17,9 millones de dólares, hasta julio del 2015. Es decir, el BROU imputó 10,8 millones de dólares el 31 de enero de 2005, los que recobraría con el 65% del flujo de ingresos del IVA a frutas, flores y hortalizas durante los 10 años siguientes, suponiendo que ese flujo de ingresos fuera de 17,9 millones de dólares.

A la convocatoria realizada por el MGAP se presentaron 1.502 productores, estudiados caso por caso. Finalmente se determinó un número total de beneficiarios de 1.387, los que debían recibir beneficios por un monto de US\$ 9,3 millones, aproximadamente el 30% de la deuda que tenían esos productores, de poco más de 30,7 millones de dólares.

La recaudación prevista para el FRFG en ocasión de la firma del Convenio era muy conservadora. Con la recaudación real, se advirtió que antes de los 6 años (y no en 10) se alcanzarían los 17,9 millones de dólares pactados como tope en el convenio de cesión. Ante esa constatación, en el año 2007 el MGAP y el BROU tomaron la decisión de ampliar el monto inicial de la cesión, beneficiando así en forma adicional a los productores granjeros endeudados. En agosto-septiembre de 2007 se negoció y acordó la modificación del Convenio, ampliando el monto de la cesión de 10,8 a 14 millones de dólares, lo que correspondía a un ingreso nominal de US\$ 23,2 millones en 10 años.

A julio de 2007, de los 1.387 productores que debían recibir beneficios lo habían hecho 1.165 (el 84%), utilizando US\$ 6.330.785 (20 productores no se habían presentado y 202 estaban en negociación con el Banco); 942 productores (el 68%) ya había cancelado sus deudas. De los

productores que cancelaron deudas, los que debían menos de 5.000 dólares lo habían hecho en un 97%, y entre 5 mil y 50 mil dólares lo hicieron en un 63%.

El MGAP resolvió entonces una nueva distribución de beneficios a los productores que aún no habían cancelado su endeudamiento, en función de los recursos adicionales resultantes del nuevo Convenio con el BROU. Los beneficiarios eran 409 productores granjeros que al 31 de julio de 2007 se encontraban en la siguiente condición:

- i. 172 estaban pagando su endeudamiento a través de convenios de pago.
- ii. 202 estaban negociando su situación y aún no habían acordado fórmulas de pago.
- iii. 35 se mantenían en condiciones normales de pago, pero mantenían deudas anteriores al 30 de junio de 2002

Los mayores beneficios se asignaron a los productores con menores niveles de deuda, cayendo el porcentaje de apoyo en la medida que crecían las deudas. Como supuestos de base se manejaron: i) la priorización de la franja de productores con menor endeudamiento (menos de 50 mil dólares de deuda); ii) buscar la mayor cancelación posible en los estratos de menor tamaño de deuda (la administración de muchos deudores con poca deuda le generaba altos costos al BROU); iii) se entendía necesario hacer una última distribución hacia todos los deudores, evitando nuevas negociaciones en el futuro. El nuevo monto a asignar a estos productores fue de 4,2 millones de dólares. Aplicando ese nuevo beneficio cancelaban su deuda 127 productores más, quedando con deudas pendientes solamente 282 productores granjeros, el 20,3% de los beneficiarios iniciales.

Por último el MGAP, considerando que existía un remanente no utilizado luego del primer y segundo reparto de beneficios entre los productores endeudados, en mayo de 2009 entendió necesario reasignar parte de ese remanente para cancelar aquellos casos de deudas de pequeños productores beneficiarios del Convenio MGAP-BROU (Programa Uruguay Rural), con el objeto de evitar que pudieran perder su escaso capital, su fuente de trabajo y su vivienda. Esta resolución favoreció a 27 productores con la cancelación total de sus deudas. También durante el año 2009 se dictaron resoluciones dando de baja de la nómina de beneficiarios a varios productores, por no haber acordado fórmulas de pago con el Banco o con el Fideicomiso en los plazos establecidos, o por haber desistido del beneficio.

La situación existente en los últimos meses del año 2009 (que podría considerarse muy cercana a la definitiva),¹⁰ indicaba que los beneficios recibidos del FRFG más las pautas para el financiamiento de deudas establecidas por el BROU en el 2005, permitieron que más del 80% de los productores beneficiarios (1.109) cancelaran totalmente sus deudas; por otra parte, el 13,6% del total (189) ha celebrado un convenio con el BROU o con el fideicomiso para la cancelación de las mismas; un 3,3% adicional (46) está en situación normal de pago y sólo al 3,1% (43 productores) se le ha dado de baja, por no haber acordado fórmulas de pago o por haber desistido del beneficio.

Prácticamente la totalidad de los deudores pertenecientes a la Franja 1 (deudas menores a 5.000 dólares) cancelaron sus deudas (el 99%). En la Franja 2 (deudas entre 5.000 y 50.000 dólares) el 79,3% canceló la deuda; en la Franja 3 (deudas entre 50 y 150 mil dólares) canceló el 38,4%, y el 36,4% lo hizo en la Franja 4 (deudas entre 150 y 200 mil dólares). Se cumplieron entonces los propósitos enunciados cuando se acordó la segunda distribución de los beneficios del Fondo, de buscar la mayor cancelación posible en los estratos de menor

¹⁰ La distribución de los beneficios finalizó el 31 de diciembre de 2009, pero a la fecha de elaborar el documento no se contaba aún en el MGAP con la información definitiva remitida desde el BROU.

tamaño de deuda. Aunque no se tienen todavía los datos definitivos, los beneficios totales utilizados llegarían a aproximadamente doce millones de dólares, a un promedio de unos 8.900 dólares por productor.

En conclusión, la asistencia recibida con cargo al FRFG le permitió a una porción significativa de los productores granjeros solucionar sus problemas de endeudamiento con el BROU y su fideicomiso, y de esa manera ha contribuido en forma muy importante a su supervivencia como productores y a no verse obligados a abandonar el sector.

Los que más se han beneficiado fueron los productores con menor tamaño de deuda, lo que además de ser una medida positiva para el BROU (la administración de muchos deudores con poca deuda le generaba altos costos) con seguridad está involucrando directamente a los productores más pequeños, los que también enfrentan las mayores dificultades para sobrevivir en el sector granjero.

Cuando en general se asiste a un panorama de reducción sostenida del número de productores granjeros en el país, el hecho de que – de acuerdo a información proporcionada por el BROU – de los 1.387 beneficiarios iniciales registrados hace cinco años, sólo 31 (2,2% del total) no continúen hoy en actividad como productores granjeros, indica a las claras el éxito obtenido en cuanto a la permanencia en el sector de los productores asistidos.

3.1.2.3. Promoción de los Seguros para la Granja

Como se explicó en el numeral 2, de acuerdo a la Ley N° 17.503 uno de los objetivos del FRFG era “promover y subsidiar los seguros granjeros”. El Decreto Reglamentario de la ley expresaba que “los recursos del FRFG, destinados a la promoción de los seguros agrarios, se utilizarán para otorgar un subsidio directo de las primas de los seguros para la granja. Anualmente se afectarán recursos del Fondo para subsidiar directamente las primas de los seguros agrarios que se contraten con las entidades aseguradoras que hayan convenido con el MGAP su participación en la operativa...”

La Ley y el Decreto Reglamentario también establecían la creación de un *Fondo de Emergencia para Catástrofes Climáticas*, “cuya finalidad será la de complementar la indemnización que las entidades aseguradoras deban pagar a los productores con la misma y cuya póliza no cubra en su totalidad las situaciones de catástrofe... El Fondo de Emergencia no podrá ser destinado para indemnizar productores que no hubieran contratado seguros en el marco de esta operativa.”

En el Anuario 2002 de OPYPA se explicó que con estas disposiciones “se intentaba enviar un mensaje claro a los productores granjeros, de que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo habían decidido iniciar una política diferente respecto a las catástrofes climáticas: el Estado dejaría de indemnizar directamente a los productores ante la ocurrencia de eventos climáticos adversos, sustituyendo una modalidad de intervención que no solo dañaba las finanzas públicas sino que también desestimulaba la contratación de seguros, por una opción de apoyo (autorizada por la OMC) que debería favorecer el mercado asegurador”.

Es decir que se anunciaba un cambio de la actitud oficial frente a la gestión del riesgo climático, sustituyendo la gestión ex-post (indemnizando luego de producidas las pérdidas) por el estímulo a la gestión ex-ante por parte de los productores, a través de la contratación de seguros de sus producciones. Si bien se indemnizaba por los daños causados por el tornado de marzo de 2002, se anunciaba una actitud diferente hacia el futuro.

Pero estos anuncios iniciales no se concretaron en la práctica en forma inmediata. El Fondo de Emergencia no se constituyó inicialmente y la Ley N° 17.844 lo eliminó de entre los destinos del FRFG. Finalmente el Artículo 187 de la Ley N° 18.172, de 30 de agosto de 2007 (Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2006) volvió a poner en vigencia el “Fondo de Emergencia para catástrofes climáticas”, estableciendo además que “se financiará con el saldo disponible no comprometido al 31 de diciembre de 2006 de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a frutas, hortalizas y flores en el período comprendido entre el 1° de junio de 2002 al 30 de junio de 2005”.

En cuanto a los subsidios a los seguros, a partir del año 2002 el MGAP fue suscribiendo convenios con el Banco de Seguros del Estado (BSE), en el marco brindado primero por la Ley 17.503 y luego por la Ley 17.844. Hasta el presente sólo se han efectuado convenios con el BSE, entre las entidades aseguradoras. Se han ejecutado hasta ahora cuatro convenios, el último de los cuales (año 2005) se está implementando. En dicho convenio se acordó que su vigencia fuera permanente (salvo denuncia de una de las partes) lo que le otorgó previsibilidad y sostenibilidad al sistema. En cada campaña podrían incorporarse modificaciones para mejorar las coberturas de acuerdo a las necesidades de los productores, las posibilidades de aseguramiento y los objetivos de política. También se creó un Grupo de Trabajo formal y permanente, integrado por dos representantes del MGAP – uno de JUNAGRA y otro de OPYPA – y dos representantes del BSE, para el monitoreo y mejoramiento del Convenio.

Los resultados de esos convenios fueron bastante modestos inicialmente, aunque se debe tener en cuenta que se partía de una situación de casi inexistencia de seguros en el sector granjero.

En el primer convenio se establecieron algunas condiciones generales, hasta hoy vigentes. Los seguros subsidiados daban cobertura por daños provocados por el granizo a determinadas producciones de hortalizas a campo y frutales de hoja caduca, con un subsidio del 35% sobre las primas, hasta 20 hectáreas de cultivo. Ese 35% surgió de análisis técnicos realizados por funcionarios de ambas instituciones, considerando simultáneamente un aumento del deducible (parte del riesgo que asume el asegurado) al 15% como forma de bajar el costo de la prima, lo que podría entenderse como la “contribución” de los productores, en un contexto en el cual cada parte interesada realizaba una “contribución”, incluidos los corredores de seguros (el MGAP con el subsidio, y el BSE bajando las primas un 35% aproximadamente). Todos los involucrados contribuían con su parte para obtener finalmente un costo menor de la prima y facilitar la difusión de los seguros en el sector granjero.

Hasta el año 2005 el subsidio fue de 35% para todos los cultivos y productores. A partir del 2006 el subsidio para ciertos rubros ha sido mayor para los productores de menor tamaño. En cultivos protegidos el subsidio puede llegar al 50% para superficies menores o iguales a 3.000 metros cuadrados, si se aseguran la estructura y también el contenido (las superficies mayores de 30.000 metros cuadrados no reciben subsidio). En los seguros para instalaciones de aves el subsidio es de 45% para superficies totales menores o iguales a 3.000 metros cuadrados, y por encima de los 9.000 metros cuadrados no se perciben subsidios. Los niveles de deducibles también tuvieron algunas modificaciones. En general el deducible sigue siendo el 15%, excepto en invernáculos (8 a 12%), montes en formación (5 o 15%, a elección del productor) y avicultura (el mayor entre 2% sobre capital y 15% sobre siniestro).

Cada año se han ido mejorando las coberturas existentes. En el año 2009 el Grupo de Trabajo agregó dos nuevas coberturas: i) en fruticultura, una cobertura contra riesgos de incendio y

vientos fuertes en época de crecimiento, maduración y cosecha de frutas de hoja caduca (manzanos, perales y durazneros), que se otorga como adicional a la cobertura de granizo. El subsidio será de 50% en el ejercicio 2009/2010 y del 35% en los ejercicios posteriores; ii) en horticultura, un seguro multirrubro contra granizo para pequeños productores hortícolas a campo, que tengan hasta cinco hectáreas de horticultura en producción, con un mínimo de tres cultivos en producción y ninguno superando dos hectáreas. Es para todas las especies hortícolas y aromáticas con excepción de frutilla, con un capital asegurable de hasta 1.000 dólares por hectárea, y un costo de la prima del 7%. El MGAP subsidiará el 80% de la prima las dos primeras zafas. Tiene una franquicia del 6%, pero en carácter de no deducible.¹¹

Con relación al costo del Convenio, el monto anual que destina el FRFG para subsidiar los seguros se ha mantenido en alrededor de 200.000 dólares desde la zafra 2004/2005.

Si se analiza la *penetración*¹² de los seguros bajo Convenio, en forma global es baja. A pesar de las mejoras en las coberturas, de los aumentos de los subsidios y de la atención a requerimientos de subsectores específicos, en el caso de la fruticultura, luego de la campaña 2004/2005 la tendencia es decreciente en cuanto a número de pólizas y a la superficie asegurada bajo el Convenio MGAP/BSE. El área asegurada bajo Convenio de la zafra 2008/2009 representó el 17,4% de la superficie de fruticultura de hoja caduca existente. Un porcentaje similar fue el de la zafra 2007/2008.

En el caso de la horticultura, tampoco se observa crecimiento de los seguros bajo Convenio luego de la zafra 2003/2004. El tomate ha representado más del 60% del área asegurada hasta la zafra 2006/2007, y su decrecimiento las dos últimas zafas explica en cierta forma el descenso del número de pólizas y también del área en el último año. Por otra parte, el área asegurada bajo Convenio en la zafra 2007/2008 representó el 12% de la superficie total cultivada para las hortalizas consideradas en el análisis.

En general los productores de menor tamaño no han tenido acceso a los seguros. Los productores granjeros de mayor tamaño, particularmente los fruticultores, aseguran sus montes frutales en mayor proporción, y muchos recurren a aseguradoras privadas. Una evaluación de OPYPA del año 2008 – aunque analizando zafas anteriores – concluía que en el “rango objetivo del Convenio” (productores familiares medios) la penetración del seguro aumentaba notoriamente, siendo en promedio el 65% en invernáculos, el 64% en fruticultura (aunque en los últimos años parece haber descendido al 50%) y el 26% en horticultura, pero con un 40% en frutilla y tomate, aunque para el tomate pesa la obligación de asegurar en el Plan de Tomate Industria del MGAP.¹³

En conclusión, si bien es cierto que con el subsidio a las primas se mejoró el acceso de los productores familiares granjeros al aseguramiento de su producción y de la infraestructura productiva, y que la actividad del Grupo Técnico de Trabajo Permanente ha posibilitado una mayor oferta de coberturas y ha trabajado con una estrategia adecuada de ir aumentando paulatinamente las coberturas disponibles en función de la experiencia adquirida,¹⁴ las evaluaciones realizadas parecen indicar que el subsidio a los seguros ha tenido hasta ahora un efecto limitado en cuanto a generalizar el aseguramiento de la producción granjera, y en los

¹¹ Es decir que si el daño supera el 6%, la indemnización es por el total del siniestro.

¹² Porcentaje de área asegurada respecto al área total.

¹³ Desde que se estableció la obligación, el aseguramiento del tomate pasó del 4 al 48%

¹⁴ Aunque aparentemente también con una estrategia sumamente conservadora en cuanto a la introducción de nuevas coberturas o innovaciones.

últimos años no se han visto mayores progresos.¹⁵ Las evaluaciones de OPYPA reconocen la necesidad de aumentar la penetración de los seguros en el subsector granjero, o lo que es lo mismo, de aumentar la demanda y la adopción de los seguros agrarios por parte de los productores granjeros.

Y esto se pone de manifiesto si se observa el monto de los recursos del FRFG que se han destinado a financiar los subsidios a los seguros. Como se indicó anteriormente, si bien la promoción de los seguros granjeros a través de los subsidios a las primas era uno de los objetivos fundamentales de la ley 17.503, apenas el 3,4% (algo menos de 1,1 millones de dólares) de los recursos gastados del FRFG tuvo como destino los subsidios a los seguros.

La información brindada por dos encuestas de DIEA confirman lo anterior, pero con un panorama algo diferente en la horticultura y en la fruticultura (con la salvedad que la encuesta hortícola fue realizada hace más de tres años), con una penetración del seguro sensiblemente mayor en la fruticultura, aunque para ambos subsectores los productores de menor tamaño no han accedido en general al seguro agrícola, a pesar de los subsidios. En la encuesta hortícola, preguntados los productores si conocían los seguros del Convenio MGAP-BSE, el 85% en el Sur y el 77% en el Norte manifestaron no conocerlos.

Las explicaciones de la limitada demanda que han tenido hasta ahora los productos ofrecidos a través del Convenio MGAP-BSE pueden ser múltiples. Una explicación básica sería que muchos productores, sobre todo los de menor tamaño, aparentemente todavía confiarían en que el Gobierno los asistirá ante la ocurrencia de una catástrofe climática, lo que evidentemente reduce su disposición a contratar un seguro.

Pero yendo a otros factores explicativos de incidencia más directa, en primer lugar está lo que muestra la encuesta hortícola de DIEA antes comentada: existe todavía un desconocimiento grande de los productores hortícolas sobre los seguros subsidiados, lo que posiblemente también ocurra con los pequeños productores frutícolas; en segundo lugar, la limitada demanda puede deberse a que muchos productores consideren caros los seguros, aún con los subsidios de las primas; en tercer lugar, el deducible alto existente en la mayoría de los seguros subsidiados lo puede volver un producto poco atractivo; en cuarto lugar, el hecho de que los corredores de seguros reciban una comisión menor por los contratos de los seguros subsidiados,¹⁶ pudiera incidir en que estos seguros sean menos promocionados que los restantes de la cartera del BSE; en quinto lugar, el hecho de que sólo el BSE haya participado del Convenio y no las aseguradoras privadas, puede influir en una menor promoción y en menores posibilidades de lograr una mayor oferta de productos más atractivos a los productores, al no existir competencia entre empresas aseguradoras.

Posiblemente el seguro multirrubro hortícola contra granizo, implementado para esta zafra, con un 80% de subsidio de la prima los dos primeros años y condiciones atractivas para los sistemas de producción de los productores familiares, tenga un efecto positivo en el aumento de la penetración de los seguros en la horticultura. De todos modos, sería importante instrumentar algunas otras medidas con el objetivo de lograr un aumento de la adopción de los seguros y conseguir niveles de penetración del seguro subsidiado cercanos al 50% en todos

¹⁵ Hay que tener en cuenta sin embargo, que en ese efecto limitado pesaron aspectos tales como la escasa difusión y propaganda del Convenio, falta de señales políticas claras de apoyo al seguro, ausencia de capacitación, etc.

¹⁶ El BSE sólo les paga comisión a los corredores por la parte de la prima que efectivamente paga el productor, y no por la parte a cargo del FRFG (que también recibe el BSE). También hay que tener en cuenta el poco atractivo que significan para los corredores los seguros para superficies muy pequeñas de cultivos.

los rubros granjeros, si es que el Estado mantiene los propósitos que se indicaban en el Anuario 2002 de OPYPA (ya comentados), de encarar una política diferente respecto a las catástrofes climáticas, dejando de indemnizar masivamente a los productores que enfrentan efectos climáticos adversos y promoviendo la contratación generalizada de seguros a través del subsidio a las primas. Si no se logra un aumento importante de la penetración de los seguros, parecería difícil poder encarar drásticamente una política de no intervención directa en caso de catástrofes climáticas.

3.1.2.4 Apoyo a Programas de Fomento de la Integración Agroindustrial

Tanto en la Ley 17.503 como en la 17.844, uno de los destinos del FRFG era “apoyar proyectos de fomento y de integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial granjera, comprendiendo en la misma la fruticultura, horticultura, avicultura, suinicultura, viticultura, apicultura, floricultura y cualquier otra actividad que se considere de acuerdo a lo recomendado por la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA).”

El Decreto Reglamentario de la ley 17.844, determinó: “Los programas de fomento deberán propender al desarrollo del sector granjero, sobre la base de un crecimiento sostenible y competitivo. Se dará preferencia a las propuestas que prioricen el acceso al mercado externo y/o sean de carácter asociativo, como forma de consolidar y dar permanencia a los emprendimientos. Para ello se entiende que las propuestas deberán considerar los siguientes aspectos:

- a) incremento de la oferta de aquellos productos con posibilidades de competitividad en el mercado externo,
- b) mejora de la calidad e inocuidad de los productos,
- c) organización de la producción y comercialización,
- d) gerenciamiento y marketing,
- e) industrialización de la producción”

Cabe mencionar asimismo que en los Decretos Reglamentarios de ambas leyes se estableció la designación de una *Comisión Técnica* (CT) por parte del MGAP, “integrada por técnicos de esa Secretaría de Estado, la cual será responsable de realizar las propuestas para el uso del FRFG, realizar los llamados a presentación de programas de fomento y evaluarlos, etc.”

Al amparo de este marco normativo, desde el año 2002 se han venido realizando anualmente convocatorias por parte del MGAP para la presentación de propuestas de “Planes de Negocios”. Los primeros años las convocatorias fueron para planes agroindustriales involucrando únicamente al tomate; a partir del año 2005 la nueva administración del MGAP propuso ampliar el alcance del Programa involucrando nuevos rubros, con propuestas de integración de la cadena agroindustrial y también de la cadena comercial. Las convocatorias fueron realizadas los primeros años por la Comisión Técnica, pero posteriormente las fue realizando la DIGEGRA, aunque la evaluación y aceptación de las propuestas siempre fue responsabilidad de la Comisión Técnica.

i) Plan Tomate Industria

La coyuntura económica existente en el año 2002 brindaba un panorama atractivo para la industrialización de algunos rubros granjeros. Con la sanción de la Ley 17.503 – que estableció la aplicación del IVA a frutas, hortalizas y flores, incluyendo las importadas – y con la devaluación de la moneda a mediados de ese año, las condiciones de competitividad para muchos productos agroindustriales mejoraron significativamente. Entre los que aparecían

con mejores perspectivas se destacaba el tomate industria, ya que sólo el 5% del consumo interno se estaba abasteciendo a partir de materia prima nacional. Adicionalmente, la Ley 17.503 posibilitaba el apoyo a proyectos agroindustriales de integración, y el Decreto 321/001 del Poder Ejecutivo había autorizado nuevamente el uso de conservantes para el tomate, lo que posibilitaba el procesamiento en muchas de las plantas industriales existentes.

En ese escenario el MGAP promovió el Plan Tomate Industria bajo la modalidad de “Planes de Negocios”, cambiando la tradicional visión ofertista por la promoción de iniciativas surgidas del lado de la demanda, basadas en la articulación de distintos agentes de la cadena agroindustrial (industriales y productores, básicamente), sobre la base de un acuerdo que contemplase aspectos tecnológicos, comerciales, logísticos, de calidad, organizacionales, etc. Por otra parte, esos Planes de Negocios involucraban en general a pequeños productores familiares dedicados a la horticultura, que podían así trabajar sobre la base de un rubro con comercialización asegurada y con suministro de insumos y de asistencia técnica desde la industria.

Con el apoyo financiero del MGAP a los productores uno de los fines perseguidos era promover la competitividad del complejo y un posicionamiento adecuado para sustituir al producto importado. El Plan Tomate Industria tuvo entre sus premisas iniciales el mejoramiento de los rendimientos a nivel de los productores, como forma de lograr un producto competitivo con el tomate importado y permitir un desarrollo sostenible de la industria del tomate en el país. Para poder pagar un precio de la materia prima que permitiera competir con el producto importado era imprescindible lograr una alta productividad y bajar así los costos unitarios de producción.

El *Plan Tomate Industria* estableció una definición básica de responsabilidades en los Planes de Negocios para los diferentes agentes intervinientes:

- Patrocinante (Industria y/o Organización de Productores): responsable de la planificación y supervisión de la producción, y del manejo de fondos;
- Productores: debían realizar su producción en base a la tecnología brindada por los equipos técnicos de los patrocinantes y entregar en fábrica los volúmenes y cantidades acordadas;
- MGAP: responsable de aportar los recursos financieros para mejorar rendimiento y calidad a través de la mejora tecnológica y colaborar con el abastecimiento a fábrica.

Cada año el MGAP ha venido realizando una *Convocatoria* a presentar Planes de Negocios; los destinatarios son las industrias, agentes comerciales, grupos y organizaciones de productores, que se presentan como patrocinantes de los proyectos. Las etapas que se cumplían después de la Convocatoria eran:¹⁷

- la presentación preliminar, donde se evaluaba a priori la factibilidad de la propuesta;
- la presentación definitiva, en los formularios oficiales correspondientes;
- la evaluación técnica inicial por técnicos de la DIGEGRA y su aprobación por la Dirección;
- la evaluación y aprobación por parte del Comité Técnico (CT) especialmente constituido de acuerdo a la Ley y su Decreto Reglamentario;
- la aprobación por el Consejo Directivo de la DIGEGRA;
- la aprobación por Resolución Ministerial del MGAP;
- la gestión de pagos por el FRFG;
- el seguimiento y evaluación de los planes por parte de la DIGEGRA.

¹⁷ Para la convocatoria 2010 se introdujeron algunas modificaciones en los procedimientos.

Luego de los ajustes realizados en el Reglamento Técnico en las sucesivas campañas, para participar en el Plan Tomate Industria los productores deben cumplir las siguientes condiciones:

- asegurar el cultivo mediante el Convenio MGAP-BSE;
- llevar Cuaderno de Campo;
- seguir Normas de Producción Integrada;
- respetar su Reglamento Técnico;
- respetar el período de trasplante establecido técnicamente;
- obtener un número mínimo de plantas establecidas por hectárea;
- llegar a la superficie efectiva;
- concurrir a las Jornadas de Capacitación;
- cumplir los Planes de Explotación;
- obtener el Carné de Aplicador de Pesticidas.

En el Cuadro N° 1 se presenta la evolución de las principales variables del Plan Tomate Industria en las siete campañas promovidas por el MGAP.

Cuadro N° 1
Plan Tomate Industria: evolución de las principales variables

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Área (hás)	156	241	218	164	261	225	231
N° de Productores	149	200	182	116	229	210	212
N° de Patrocinantes	5	7	6	9	11	10	10
Rendim. Promedio (Kg/há)	17.300	30.200	27.500	33.400	25.590	41.600	25.670
Producción industrializada (ton)	2.700	7.300	6.000	5.480	6.670	9.360	5.930
Aportes del FRFG (Dólares)	92.019	123.400	76.667	138.584	184.660	262.785	246.900
Aporte por ton. (US\$)	34,08	16,90	12,78	25,29	27,69	28,08	41,63
Aporte por há. (US\$)	590	512	352	845	708	1.168	1.069
Precio recibido por el productor (\$/Kg) ¹⁾	3,00	3,20	2,95	3,18	4,14	4,14	4,87
Precio recibido por el product. (US\$/Ton) ¹⁾	101,87	129,37	121,87	131,26	196,85	182,29	248,47

Fuente: OPYPA, Anuarios 2003 a 2008, DIGEGRA, y elaboración propia

¹⁾ El precio recibido por el productor incluye el precio pagado por la industria, el IVA y el subsidio del MGAP (\$0,60 por kilogramo)

Se observa en dicho cuadro que no ha habido un aumento sustancial de los productores involucrados ni del área total, pero de todas maneras una parte importante de los productores y de la producción de tomate industria están participando de los Planes. En promedio en las últimas tres campañas se procesó la producción de 239 hectáreas, pertenecientes a 217 productores. Teniendo en cuenta que la Encuesta Hortícola 2007/2008 de DIEA indica que en la Zona Sur había 578 productores de tomate industria, que cosecharon 387 hectáreas, estarían participando de los Planes el 38% de los productores y el 62% de la superficie cultivada.

En cuanto a la evolución de los rendimientos, dejando de lado la primera campaña (casi experimental), el promedio de rendimiento de las otras seis fue de 30,7 toneladas, ligeramente superior al obtenido en el primer año, sin que se observe una tendencia de incremento sostenido de los mismos. En la campaña 2007/08 se había logrado el rendimiento más elevado de la serie, pero en la última campaña se obtuvo uno de los más bajos, lo que confirma por otra parte la enorme variabilidad de los rendimientos que se observa en el período analizado, reflejo de la marcada inestabilidad del clima del país.

Luego de las siete zafras financiadas con recursos del FRFG, se podría concluir que el Plan Tomate Industria, a pesar del esfuerzo realizado para brindar asistencia técnica a los productores participantes y para promover el cambio tecnológico, no ha conseguido hasta ahora transformar ese esfuerzo en un aumento sostenido de los rendimientos medios. El subsidio no parece haber estimulado el crecimiento de la producción a nivel del productor, ni tampoco el número de participantes, la superficie cultivada y la producción total remitida a la industria.

Estas cifras globales incluyen lógicamente situaciones diferentes. Por una parte hay productores que han logrado mejoramientos importantes del punto de vista tecnológico, y en general para los productores participantes del Plan se han mejorado las condiciones de producción y el respeto al medio ambiente (uso del cuaderno de campo, de normas de producción integrada, uso responsable de pesticidas), pero hay también productores que no han podido o no han querido adoptar las innovaciones tecnológicas propuestas. Evidentemente existe un grupo de productores que posiblemente dejaran de participar del Plan si no recibieran el subsidio que perciben actualmente. Algunas estimaciones realizadas indican que para rendimientos de 25 ton/há el subsidio del MGAP representa un 68% adicional al margen bruto obtenido, en tanto que para rendimientos de 70 ton/há sólo representa un 18% adicional al margen bruto.

En síntesis, con el apoyo y la asistencia técnica brindados a los productores a través del Plan Tomate Industria, no se ha tenido mayor éxito en cuanto a lograr una producción de tomate de alta productividad y bajo costo unitario. Posiblemente eso se haya debido en parte al hecho de que se fueron flexibilizando las exigencias para los productores participantes (por ejemplo, se eliminó la obligatoriedad del riego en cierto momento), e incluso para la selección de los participantes. Aparentemente se habrían mezclado los objetivos de producción y de competitividad perseguidos inicialmente por el Plan, con objetivos sociales de apoyo y de inclusión de productores con escasos recursos.

Esto ha causado que los subsidios hayan dejado de actuar como incentivos para el mejoramiento de la competitividad en cierto sentido, y a su vez hayan generado una cultura de dependencia del Estado de parte de un grupo de productores, para quienes el subsidio representa una porción importante de los ingresos que obtienen produciendo tomate industria, y probablemente también de sus ingresos hortícolas totales.

Por el lado de la industria – a quien la modalidad de los Planes de Negocios le asigna un rol protagónico en cuanto a “la promoción de iniciativas surgidas del lado de la demanda” – aunque no existen elementos suficientes para emitir una conclusión definitiva, parecería que si bien el subsidio le ha permitido aumentar significativamente en un primer momento el procesamiento de tomate nacional, aparentemente ha llegado a un cierto límite en cuanto al volumen a procesar anualmente.

Si el número de planes y de patrocinantes no ha aumentado en el correr de los años, se podría concluir que los industriales actuales no estarían interesados en procesar mayores volúmenes de tomate nacional que los que procesan actualmente, aún en presencia del subsidio aportado por el FRFG. Posiblemente exista un “techo” en la demanda interna de tomate triturado y de los otros productos obtenidos con tomate nacional, que ya se habría alcanzado con los niveles de producción actual.

En los últimos años han surgido inquietudes a nivel de DIGEGRA respecto al futuro y a la orientación a dar al Plan Tomate Industria. Concretamente, y bajo el supuesto de que existiría una cadena más o menos consolidada en base a lo realizado a lo largo de siete zafras, se ha planteado la interrogante de si sería posible construir una competitividad tal que permitiera sustituir más importaciones con producción nacional de lo que se ha logrado hasta ahora con el Plan Tomate Industria.

En forma paralela, la Intendencia de Canelones, junto con el MGAP, promovieron en el año 2008 la realización de consultorías (financiadas por FONADEP-OPP) para explorar las posibilidades de desarrollar más la cadena agroindustrial del tomate en el Departamento, fortaleciendo su competitividad. Las consultorías contratadas analizaron las fases agraria, industrial y comercial de la cadena. En el año 2009 la DIGEGRA logró la reactivación de la *Mesa del Tomate Industria*, como ámbito de integración de actores públicos y privados de la cadena, donde se han tomado como base los conocimientos generados y las conclusiones de las consultorías de FONADEP, para preparar un plan estratégico para el desarrollo de la cadena agroindustrial del tomate.

Esas consultorías no fueron concluyentes en relación a la posibilidad de lograr una cadena competitiva del tomate industria que permitiera sustituir más importaciones. De todas maneras, de dichos trabajos se infiere que se precisarían rendimientos del orden de 60-70 toneladas por hectárea y una calidad adecuada del producto para poder ser competitivos con el tomate importado. Esos niveles de rendimientos permitirían una disminución sustancial de los costos unitarios de producción y posibilitarían la reducción del precio pagado al productor por la industria, sin que los ingresos por hectárea disminuyeran.

Pero la situación que se ha generado con el Plan Tomate Industria muestra un panorama bastante diferente. La evolución creciente del precio recibido por el productor que se observa en el Cuadro N° 1, y particularmente los niveles alcanzados en las últimas zafras, hacen prácticamente imposible que la industria del tomate pueda procesar en forma competitiva productos con mayor valor agregado en base a la materia prima nacional.

Para el caso de la producción de concentrado de tomate, por ejemplo, según la opinión de expertos en la industria del tomate, el costo de producción del concentrado a 30°/32° Brix, con el precio al productor por encima de los 240 dólares por tonelada, sería superior a los US\$ 1.600 por tonelada en esta zafra 2009/10. El mismo producto procedente de Chile podría ser importado a un precio final de US\$ 1.200 por tonelada. El precio que reciben los productores en países con una industria de tomate desarrollada se ubica en torno a los 100 dólares por tonelada. Con los precios en dólares que recibieron los productores en los primeros años del Plan Tomate Industria era posible competir con concentrados de tomate importados, pero con los precios de las últimas campañas eso resulta imposible.

La disminución del precio al productor, posibilitado por el logro de un importante aumento de los rendimientos y una baja de los costos unitarios, sería una condición necesaria para poder consolidar un proceso de sustitución de importaciones en la cadena del tomate industria, a lo que se debería agregar una adecuación tecnológica del eslabón industrial. Con esto se lograría un cambio cualitativo de significación respecto a la situación actual, generada y mantenida por el apoyo del MGAP a través de los recursos del FRFG: una producción e industrialización del tomate sostenida en gran medida por los subsidios otorgados, pero con marcadas ineficiencias en ambos eslabones de la cadena agroindustrial.

La Mesa del Tomate Industria, a través de un plan estratégico, debería indicar las pautas a seguir para lograr una cadena eficiente desde un punto de vista técnico, que no tenga que depender del apoyo del MGAP a través de los subsidios. A nivel político se debería decidir luego cómo se instrumentaría y qué otras medidas se precisarían para apoyar a los productores menos eficientes, pero no sería lo más recomendable que se pretendiera resolver simultáneamente problemas económicos y sociales con los mismos instrumentos de política, como parece estar sucediendo actualmente.

ii) Otros Planes de Negocios

Como se explicó anteriormente, a partir del año 2005 – con un criterio acertado – se ha promovido la presencia de otros rubros de la producción granjera, además del tomate, en los beneficios otorgados a través del “apoyo a proyectos de fomento y de integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial granjera” indicado en la Ley 17.844, (los que comúnmente se denominan “Planes de Negocio”), estimulando la presentación de iniciativas con propuestas de integración de la cadena agroindustrial y también de la cadena comercial.

El crecimiento de estos otros planes ha sido impactante. De un solo plan aprobado y financiado en la campaña 2005/2006, que involucraba a 16 productores de chícharo con un costo de cinco mil dólares, se pasó a beneficiar a 222 productores a través de 11 planes en la campaña 2006/2007, por un monto de 136 mil dólares; a 801 productores en 2007/2008 con un aporte de 660 mil dólares, y en la campaña 2008/2009 se benefició a 2.204 productores a través de 32 planes¹⁸, recibiendo un aporte del FRFG de 4,1 millones de dólares.

El crecimiento explosivo del último año se debió a varias circunstancias excepcionales, como fue por ejemplo la asistencia brindada para mitigar los efectos de la intensa sequía sufrida, o el apoyo puntual a algunas iniciativas grupales de productores familiares. En esos casos se financiaron iniciativas que claramente no se encuadraban en el formato tradicional de los Planes de Negocios, debido a decisiones políticas que justificaban una intervención especial por la gravedad de las situaciones.

Por ejemplo, a la Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones (COPRONEC) se le otorgó un monto de \$7.000.000 (aproximadamente 330 mil dólares) en carácter de no retornable (teóricamente como adelanto del subsidio al precio del tomate), a través del plan “Integración de la cadena productiva del tomate”, que fue destinado a financiar parte de la adquisición de una planta de producción de concentrado de tomate. A raíz de la sequía de fines de 2008 y comienzos de 2009, se resolvió financiar planes de producción para algunas frutas y hortalizas y para la producción de miel, bajo el nombre de “Planes de producción y comercialización”, con el objetivo de mitigar los efectos de la sequía, sin el carácter de planes de negocios de integración de la cadena agroindustrial y comercial. Estos planes de producción recibieron un financiamiento global de \$42.800.000 (aproximadamente 1.840.000 dólares), cerca del 90% en carácter de fondos retornables.¹⁹ Por último, el Centro de Viticultores del Uruguay, como Agente Patrocinante, recibió \$16.310.000 (700 mil dólares, aproximadamente), 16 millones en carácter retornable, para el “Operativo Vendimia 2009”.

¹⁸ Cabe señalar que cinco de esos planes tienen más de un patrocinante, variando entre cuatro y 15 patrocinantes, que en los hechos funcionan como si fuesen otros tantos planes individuales.

¹⁹ Los planes fueron los siguientes: i) “Producción y Comercialización de Cebolla y Zanahoria”, \$ 14.148.581 (\$12.685.291 retornables); ii) “Plan de Producción y Comercialización de Hortalizas II”, \$ 10.952.336 (\$9.723.172 retornables); iii) “Plan de Producción y Comercialización de Frutas”, \$ 17.761.158 (\$15.775.282 retornables); iv) “Plan General de Producción en la Cadena Agroalimentaria de la Miel”, \$6.517.480 (\$6.294.000 retornables).

En conjunto, estos destinos “no tradicionales” recibieron el 66% de los recursos del FRFG aportados para “Planes de Negocios” en la campaña 2008/2009.

Los otros destinos de los recursos del FRFG fueron siete planes de riego colectivo (a quienes le asignaron 550 mil dólares), tres planes de comercialización de la Asociación de Granjeros de Salto, un “Plan Maíz” patrocinado por cuatro asociaciones de productores, un plan para nuevas plantaciones de manzana patrocinado por JUMECAL y SOFOVAL, planes para industrialización de chícharo, para industrialización de frutas, planes de comercialización para horticultores de la Zona Norte, etc.

Pero de todas maneras, ese camino “innovador” abierto en el último año con los planes de producción, permite pronosticar que para los próximos ejercicios las demandas por apoyos del FRFG posiblemente sean cuantiosas, por lo que resulta importante contar con pautas de elegibilidad muy precisas, que eviten la discrecionalidad y el uso político de los recursos.

Es evidente que a través de los recursos del FRFGR se debería tratar de atender las demandas de la mayor cantidad posible de los actores que pertenecen al universo de los productores granjeros, y en particular de los productores familiares. Evidentemente en el año 2009 se atendió a un número muy importante de estos productores. Pero como se cuenta con recursos limitados, es necesario definir claramente los objetivos perseguidos. Por lo ocurrido el último año, parece necesario redefinir el concepto de “Planes de Negocio”, o en términos más generales definir qué es lo que se pretende llevar a cabo mediante el apoyo a “proyectos de fomento y de integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial y comercial granjera”. La DIGEGRA misma así lo ha entendido y desde el mes de julio pasado comenzó un análisis de la ejecución de los Planes presentados y de revisión de las pautas para la utilización a futuro de los fondos destinados a apoyar la ejecución de Planes de Negocios. A raíz de ese análisis se modificaron las bases para la convocatoria para el año 2010.

De todas maneras, si lo que se pretende es hacer participar de estas iniciativas y beneficiar al mayor número posible de los pequeños productores familiares, resulta discutible que las convocatorias a presentaciones de Planes de Negocios sean el camino más apropiado. Pasar a operar con un enfoque desde la demanda presupone la existencia de capacidades y habilidades en los demandantes, que les permitan captar y aprovechar rápidamente las oportunidades que se les presentan.

Una convocatoria a la presentación de propuestas de planes de negocios con carácter concursable, como se formuló en los primeros años, parece acertada para estimular el *emprendedorismo*, para convocar actores con espíritu emprendedor, con capacidad de iniciativa, con imaginación fértil para concebir ideas y con creatividad para adaptarlas y transformarlas en una oportunidad de negocio, con capacidad para percibir el cambio como una oportunidad. Pero no resulta tan apropiado si se pretende convocar de la misma forma a productores que no han desarrollado todavía ese tipo de capacidades.

Y si junto con el propósito de fomentar la integración agroindustrial y comercial se persiguen objetivos de índole más social, ¿este tipo de convocatorias garantiza que las mismas lleguen a los más necesitados? Cuando el apoyo brindado se limita a algunos (los que presentan iniciativas), ¿existe la seguridad de que se está haciendo justicia con los beneficios otorgados? ¿No habrá otros grupos de productores con iguales o mayores necesidades, que no están recibiendo apoyo? En estas circunstancias, la mayoría de las veces se privilegia a los que tienen mejor acceso: terminan recibiendo la asistencia o el apoyo estatal aquellos grupos o asociaciones de productores con mayor capacidad de hacer *lobby* o con mayor cercanía a

determinadas organizaciones políticas o sociales, y que no siempre coinciden con los más necesitados.

Todo ello refuerza la idea de que es necesario tener una clara definición de objetivos, y a partir de allí definir los instrumentos más apropiados para alcanzar dichos objetivos. Y vuelve a tener vigencia lo expresado en el último párrafo referido al Plan Tomate Industria: no es lo más recomendable pretender resolver simultáneamente problemas económicos y sociales con los mismos instrumentos de política.

Otro aspecto importante a considerar con relación a estos “otros planes de negocios”, es el monto considerable de recursos que se han otorgado en carácter de “retornable”. Un documento de DIGEGRA de octubre de 2009 indicaba que a esa fecha el monto total de los planes en ejecución era de aproximadamente \$118,9 millones, de los cuales \$80,6 millones (67,8%) eran retornables. La gestión de cobro de esos recursos se puede volver difícil y complicada en el futuro.

Si bien la DIGEGRA está pensando en un mecanismo que implica la financiación de un nuevo plan con los recursos retornables, sería fundamental para ello contar con un sistema muy ajustado de seguimiento y evaluación. Y se debería también conformar una base de datos con la totalidad de los productores beneficiados, en el pasado y en el presente, y conocer cuáles han sido los resultados del apoyo recibido del FRFG. Esta base de datos debería coordinarse con el proceso de conformación del “Registro de Productores Familiares”, que está llevando adelante la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP.

En general, se observa que la gestión de los recursos del FRFG se está volviendo cada vez más compleja. Parece necesario proceder a la conformación de una unidad ejecutora específica, que concentre todas las funciones y responsabilidades inherentes a la administración del FRFG.

3.2 Lineamientos Estratégicos para la Asignación de los Recursos del FRFG²⁰

Como se explicó en la Introducción, en el momento actual el FRFG (que de acuerdo a la Ley 17.844 seguirá recibiendo el producido de la recaudación del IVA a frutas, flores y hortalizas hasta el 1° de julio de 2015) está a punto de saldar los compromisos asumidos con el BROU respecto al endeudamiento de los productores granjeros, para lo cual debía destinar por ley el 65% de la recaudación total. Esto va a liberar una porción importante de los recursos que podrían ser destinados a otros fines.

Se plantea entonces la posibilidad de considerar y evaluar diferentes alternativas de utilización de los recursos de que podrá disponer el FRFG los próximos cinco años, más eventualmente los recursos ya generados y no utilizados.

Del análisis de la situación actual del sector granjero, se obtuvieron los siguientes resultados y conclusiones.

²⁰ Para una descripción detallada de los lineamientos estratégicos propuestos, véase Peixoto, C., “Lineamientos Estratégicos para la Asignación de los Recursos del FRFG”. TCP/URU/3201, Documento de Campo N° 2. Montevideo, Febrero de 2010.

3.2.1 Síntesis del panorama actual

Al presente el total de productores hortícolas y de fruticultura de hoja caduca – que en términos cuantitativos equivalen a la casi totalidad de los productores granjeros – sería de 4.500 aproximadamente, con una superficie de cultivos de unas 27.000 hectáreas. Se podría estimar en unos 2.300 los productores hortícolas familiares, explotando una superficie de 5.100 hectáreas, y que los productores frutícolas familiares serían actualmente unos 1.000, con 2.800 hectáreas de montes frutales.

El sector hortifrutícola presenta una producción relativamente estancada en la última década – limitada por el “techo” que significa el consumo interno de frutas y hortalizas – de alrededor de 210 mil toneladas de hortalizas (sin papa) y de entre 110 y 120 mil toneladas de frutas de hoja caduca. En estos últimos diez años la producción hortícola se ha venido obteniendo en un área cada vez menor y por un número cada vez más reducido de productores, continuando el proceso iniciado en décadas anteriores.

Ha existido también un lento pero sostenido incremento de la productividad a raíz del mejoramiento tecnológico, que ha sido responsable en parte de la concentración de la producción. Otras causas explicativas de la tendencia a la concentración son las ventajas de una mayor escala de producción, con mayores posibilidades de integración a las cadenas comerciales, mejor capacidad de gestión por mayores conocimientos adquiridos, etc.

Con relación al consumo de productos hortifrutícolas, el consumo interno es bastante estable, con una ligera tendencia creciente a mediano y largo plazo; las importaciones son en su gran mayoría de productos con limitaciones climáticas para su producción en el país, con ingresos coyunturales de rubros que se producen internamente cuando su oferta se ve restringida por problemas climáticos. Las exportaciones han sido hasta ahora esporádicas y coyunturales, con la excepción de peras y manzanas que tienen una corriente exportadora establecida, pero todavía de volúmenes reducidos. El abastecimiento a precios adecuados para los consumidores ha sido satisfecho históricamente por la producción nacional, pero esa demanda interna ha constituido el límite para el crecimiento de la producción hortifrutícola en general, al no haberse podido desarrollar hasta ahora una “granja exportadora”.

3.2.2. Perspectivas de futuro

En la situación actual del sector hortifrutícola, la posibilidad de su desarrollo a través de un aumento importante de la producción por medio de la innovación tecnológica podría tener consecuencias indeseadas, ya que probablemente aceleraría la salida de productores del sector al no existir mayores posibilidades de aumento de la demanda interna ni tampoco de las exportaciones, al menos en un horizonte temporal de pocos años. Es decir, no sería posible absorber por el lado de la demanda un incremento importante de la producción global: si algunos productores consiguen aumentar en forma importante su productividad y la producción de sus predios, otros productores serán desplazados forzosamente. Probablemente los productores de menor tamaño serían los más afectados, y más los productores hortícolas que los frutícolas.

Este panorama no sería tan restrictivo en sus opciones si se lograra desarrollar más el mercado exportador; pero hasta ahora los innumerables esfuerzos que han tenido lugar desde hace varias décadas no lo han conseguido, salvo para algunas frutas que han podido consolidar una corriente exportadora interesante, pero no de gran magnitud todavía. Para el sector hortícola tradicional las posibilidades parecen ser menores, pero igual es imprescindible realizar

estudios más detallados para explorar posibles nichos o ventanas de mercados para las producciones actuales u otras factibles de desarrollar por los productores hortifrutícolas.

Esa perspectiva de un cambio tecnológico en el sector como vía para el desarrollo sectorial lleva a considerar tres escenarios posibles, no excluyentes, para el desarrollo de los productores hortifrutícolas familiares: i) hacerse más competitivos como productores hortifrutícolas (obtener mayores ingresos por la vía de un aumento de la productividad); ii) permanecer dentro del sector, pero diversificando las fuentes de ingreso (dentro o fuera del sector) para incrementar sus ingresos totales; iii) dejar el sector para trabajar fuera del predio (empleo rural no agrícola, o en centros urbanos próximos).²¹

Estos son los caminos a considerar para el desarrollo futuro del sector y de los hogares dependientes del mismo, y se debería tomar conciencia de ello en el diseño de políticas y estrategias. Si el objetivo fundamental es mejorar el ingreso a largo plazo de los productores y sus familias que hoy dependen de la producción hortifrutícola, la orientación básica de las políticas debería ser hacia medidas que incrementen el potencial de ingresos de estos hogares, pero sin distorsionar las decisiones sobre si ello debería ocurrir dentro o fuera del sector.

Probablemente el rol de las políticas agropecuarias debería centrarse en mejorar la competitividad de los productores hortifrutícolas familiares potencialmente competitivos (principalmente proveyendo bienes públicos como inversiones en infraestructura y en investigación y desarrollo tecnológico), con el complemento de políticas no agropecuarias y políticas sociales que aborden las necesidades de aquellos que tengan mejores perspectivas fuera del sector, o que tengan dificultades para adaptarse a las transformaciones. Para una parte de los pequeños productores granjeros, es probable que los mayores beneficios que puedan recibir provengan de la inversión en desarrollo de capital humano (especialmente educación y capacitación en habilidades transferibles) y de ciertas políticas sociales que aseguren que la generación siguiente pueda dar un salto cuantitativo en términos de desarrollo.

Para los productores con mayores posibilidades de hacerse más competitivos, las iniciativas organizacionales pueden resultar fundamentales. Si bien puede haber algunas circunstancias donde las pequeñas empresas familiares pueden resultar competitivas a nivel productivo – por la exigencia de trabajo manual en muchos cultivos y productos y frente a la escasa disponibilidad de trabajo asalariado rural – en general es evidente que para que los productores familiares puedan mejorar su competitividad van a requerir mayor escala y por tanto procesos asociativos de algún tipo. Será difícil avanzar si no se puede agrupar productores para que vendan asociados, para tener técnicos que los asesoren, para identificar sus productos, para trabajar los temas de programación de la producción, etc.

Se ha mencionado en algunos trabajos que es difícil que las instituciones oficiales estén en condiciones de juzgar adecuadamente cuáles son los productores potencialmente competitivos a nivel individual; por tanto, y siguiendo este razonamiento, dichas instituciones deberían evitar en lo posible intentar juzgar a nivel individual quién tendría éxito y quién no. El énfasis de las políticas específicas para los productores hortifrutícolas familiares debería estar entonces en aumentar las oportunidades que se ofrecen a ellos y a sus familias, y no en obligarlos a una vía de desarrollo específico.

²¹ Estos escenarios ya están presentes y operando actualmente, pero en general no se los ha reconocido como caminos alternativos para el desarrollo futuro de los productores granjeros y sus familias.

Estos principios generales rara vez son tenidos en cuenta a la hora de instrumentar acciones concretas. Y una reflexión adicional: existiendo en el país un conjunto integral de programas sociales, se podría plantear la interrogante si las políticas sectoriales necesitan abordar temas sociales. En el caso de la atención a los productores familiares hortifrutícolas, si las políticas del MGAP se centraran en la atención a los problemas productivos, sería posible entonces separar los objetivos económicos de los sociales y evaluar entonces con mayor claridad el desempeño de las políticas en relación con sus objetivos. Es necesario lógicamente una complementación y una estrecha coordinación entre las políticas dirigidas a resolver los problemas productivos y las políticas que abordan los temas sociales. Pero pretender resolver simultáneamente problemas económicos y sociales con un mismo instrumento, no parece lo más recomendable.

3.2.3 Alternativas para el FRFG

Evidentemente la magnitud de los recursos generados por el FRFG, y los que generará hasta el 1° de julio de 2015, podrían tener un impacto muy fuerte si todos se vuelcan a la promoción y al fomento de la producción y los productores granjeros. La utilización que se ha hecho hasta ahora de esos recursos no parece haber impedido en forma global la tendencia al estancamiento en las producciones granjeras y la continuidad de los procesos de concentración y marginación.

Como ya se ha comentado, de los recursos generados por el FRFG hasta ahora se utilizaron aproximadamente 32,3 millones de dólares; el 78% de los recursos (unos 25 millones de dólares) se utilizó para un manejo ex-post del riesgo de las producciones granjeras, sea indemnizando por pérdidas ocasionadas por catástrofes climáticas o ayudando a solucionar problemas de endeudamiento de los productores con el BROU. Sólo una pequeña proporción (1,1 millones) se destinó a promover el uso de los seguros agrarios (manejo ex-ante del riesgo); 3,3 millones de dólares se gastaron el último año dirigidos prioritariamente a financiar los llamados “Planes de Producción”, instrumentados para mitigar los efectos de la sequía de 2008-09; unos 2,6 millones se destinaron a apoyar en general programas de fomento de la integración agroindustrial de producciones granjeras, beneficiando a un número bastante limitado de los productores granjeros a través de los llamados “Planes de Negocios”, sin mayor impacto a nivel global sobre la situación de la producción y de los productores granjeros. Cabe señalar que en la medida que estos planes se destinen a producciones para el mercado interno, podrían acelerar la marginación de los productores que no participen en ellos.

Como se explicó en el numeral 2, con lo recaudado hasta la fecha el FRFG ya está en condiciones de saldar los compromisos asumidos con el BROU respecto del endeudamiento de los productores, por lo que se precisaría aprobar una nueva ley que libere esos recursos (el 65% de la recaudación total) y establezca los destinos de los mismos durante el período que continuará vigente la recaudación del IVA como fuente de financiamiento del FRFG.

Existe un proyecto de ley consensuado en la JUNAGRA que cuenta con el respaldo de todos sus integrantes. Dicho proyecto plantea básicamente acciones de continuación a lo que han sido los destinos actuales del FRFG, con algunas modificaciones, como la posibilidad de financiar inversiones asociativas en infraestructura, maquinaria y equipos, y atender endeudamientos de los productores granjeros con otras instituciones públicas, además del BROU.

Por las consideraciones realizadas anteriormente, parece poco probable que la continuación de las acciones que se han venido instrumentando hasta ahora con los recursos del Fondo brinde soluciones adecuadas para el desarrollo futuro del sector y de los hogares dependientes del mismo. Como tampoco ha existido una evaluación del impacto que han tenido las diferentes acciones instrumentadas con los recursos del FRFG, no es posible contar con elementos que permitan determinar prioridades entre los destinos propuestos. Resulta razonable que se destinen recursos para manejar el riesgo climático, continuando con el apoyo a medidas que promuevan los seguros granjeros y financiando un fondo de emergencia; puede resultar aceptable que se instrumenten medidas para solucionar situaciones de endeudamiento generadas hace más de siete años, si esas medidas resuelven algunas injusticias causadas por la Ley 17.844. Pero por otra parte, si bien la posibilidad de financiar inversiones asociativas le brinda mayores perspectivas a las propuestas productivas a ser apoyadas, en la medida que no se cuente con una estrategia global para el desarrollo del sector existe un riesgo cierto de acelerar la marginación de los productores que no participen en dichas propuestas. Ya se ha comentado anteriormente que el Estado debería evitar en lo posible intentar juzgar a nivel individual quién tendría éxito y quién no dentro del universo de los productores granjeros.

Se ha mencionado también como posible alternativa la de tener un rol más proactivo desde el MGAP y concentrar los esfuerzos en intervenciones focalizadas, que se orienten por un lado a apoyar los grupos más vulnerables, con soluciones ad-hoc para los diferentes grupos y espacios territoriales que puedan identificarse, y que por otro lado se orienten a posibilitar la sostenibilidad de otros grupos de productores, integrados o integrables a cadenas agroindustriales o agrocomerciales que tengan a la exportación como destino principal o complementario al mercado interno. Esta alternativa merece la misma crítica mencionada anteriormente, en cuanto a que es difícil que las instituciones oficiales estén en condiciones de juzgar adecuadamente cuáles son los productores potencialmente competitivos a nivel individual, o cuáles son los que requieren mayor asistencia. Adicionalmente, para poder instrumentar esas medidas se precisaría contar con un conocimiento mucho más preciso y detallado del sector granjero y de sus actores, y de los diferentes espacios territoriales y especializaciones productivas existentes. Con intervenciones focalizadas y parciales con seguridad se va a ahondar la brecha con relación a los productores que queden marginados de esas acciones.

Frente al riesgo implícito de este tipo de intervenciones que no plantean atender la totalidad del universo de los productores granjeros, podría surgir la interrogante si no terminaría siendo más efectivo un subsidio universal, generalizado para todos los productores (o restringido hasta cierto tamaño), sin ninguna otra intervención ni ningún otro gasto adicional para el Estado. La magnitud de los recursos a ser volcados al FRFG permitiría por ejemplo que en los próximos cinco años cada productor granjero recibiera cada mes un subsidio de aproximadamente 180 dólares, y si se restringiera a los productores familiares, el subsidio podría ser de unos 230 dólares mensuales. Estas cifras habría que tenerlas siempre presentes a la hora de diseñar propuestas de intervención.

4. RECOMENDACIONES

i) Como una alternativa diferente a la continuación inercial de las acciones emprendidas hasta ahora con los recursos del FRFG, o a la de emprender cualquier tipo de intervención focalizada, se propone la formulación de un *Programa de Fomento de la Granja*, que como estrategia se plantee promover un desarrollo más inclusivo de los hogares dependientes del sector, facilitando diversos caminos para dicho desarrollo. La heterogeneidad y diversidad de situaciones existentes significan a su vez grandes diferencias en las oportunidades y

limitaciones: junto a un grupo más o menos importante de productores que podrán ser más competitivos aumentando su productividad, casi con seguridad el futuro para otros productores hortifrutícolas actuales no va a estar dentro del sector o dependerá cada vez menos de los ingresos generados en el sector. Es decir que diferentes tipos de productores tendrán forzosamente que transitar diferentes caminos posibles para mejorar sus ingresos a largo plazo, y por tanto es necesario promover distintas opciones estratégicas para los productores y sus familias.

Dicho Programa requerirá por supuesto tener metas claramente definidas, planes operativos anuales, indicadores de resultados a obtener año a año, y un adecuado sistema de seguimiento y evaluación del desempeño.

Para la implementación de la alternativa propuesta, será necesario avanzar en dos planos diferentes: por una parte, en la modificación de la Ley 17.844, y por otra parte en la formulación del Programa. Para ello es conveniente trazar una adecuada estrategia de acción, detallando los pasos a dar y las etapas a cumplir en determinados plazos.

ii) Proyecto de Ley y su aprobación en el Parlamento. Como se explicó anteriormente, es preciso modificar la Ley N° 17.844 en lo que se refiere a la obligatoriedad de destinar el 65% de la recaudación del FRFG para el BROU. Esa modificación se haría a través de la aprobación de una nueva ley en el Parlamento, que liberaría esos recursos y podría establecer nuevos destinos para los mismos. Se señaló también que existe un borrador de un proyecto de ley consensuado en la JUNAGRA, que sería la base del proyecto que el Poder Ejecutivo deberá remitir al Poder Legislativo. Como el tratamiento y aprobación de dicho proyecto de ley insumirá un cierto tiempo en el Parlamento, resulta necesario el envío del mismo por el Ejecutivo en el menor tiempo posible.

Por otra parte, si se está de acuerdo con la propuesta de este documento respecto a la formulación de un Programa de Fomento de la Granja con los lineamientos estratégicos antes explicados, sería necesario mencionarlo explícitamente en el proyecto de ley. En el Artículo 1° de la ley, entre los destinos del Fondo se debería incluir el de “financiar un Programa de Fomento de la Granja”, que atendería en forma coordinada el cumplimiento de los otros destinos. También se debería indicar en un artículo de la Ley – o en el Decreto Reglamentario – la creación de una Unidad Ejecutora para la administración de los recursos del FRFG que financiarán el Programa indicado.

La preparación del proyecto de ley definitivo a partir del borrador elaborado por la JUNAGRA debería ser posible realizarlo en no mucho más de un mes a partir del comienzo de la nueva administración en el MGAP. En sus considerandos y fundamentaciones el proyecto de ley debería indicar lógicamente qué es lo que se pretende lograr con los recursos del FRFG en los próximos cinco años, cuál sería el rumbo propuesto para el sector granjero.

En el correr del mes de abril el proyecto de ley debería poder ser remitido al Parlamento, donde la discusión y aprobación de la nueva ley, en forma ideal no debería insumir más de tres meses. La aprobación de la ley está lógicamente fuera de las facultades y control del MGAP y de las otras organizaciones involucradas, pero ellas deberían instrumentar acciones tendientes a promover y acelerar la aprobación de dicha ley.

Si se cumplen los plazos antes indicados, en el correr del mes de julio se podría contar con la ley aprobada en el Parlamento, y el Decreto Reglamentario respectivo podría estar aprobado en septiembre u octubre.

iii) Preparación del Programa de Fomento de la Granja. En forma paralela a la tramitación del proyecto de ley en el Parlamento, se debería comenzar con la preparación del *Programa de Fomento de la Granja* que se está proponiendo. Si bien el plazo de su preparación dependerá del tamaño del equipo técnico que se encargará de ello, es razonable pensar en un plazo de seis meses. Para el financiamiento del equipo se podrían utilizar los recursos previstos en la ley y en el decreto reglamentario para gastos de funcionamiento de las instancias de administración. Dicho equipo técnico deberá trabajar en contacto permanente con las dependencias del MGAP y con las instituciones que estarán involucradas en la ejecución del Programa: dentro del MGAP, DIGEGRA, OPYPA, Dirección General de Desarrollo Rural, y fuera del MGAP, INIA, Facultad de Agronomía, LATU, CAMM, UTU, MEF, Organizaciones de Productores. Es sumamente importante que los futuros beneficiarios conozcan y participen en la preparación del Programa

Como parte de la preparación será fundamental la elaboración de un Manual Operativo donde se detallan todos los procedimientos necesarios para la ejecución de cada Sub componente del Programa, y se identifiquen claramente las responsabilidades de las diferentes instituciones participantes en la ejecución. También será necesario indicar cómo se asegurará la sostenibilidad de las acciones propuestas una vez que haya finalizado la implementación del Programa, es decir, la continuidad de los servicios y actividades desarrollados durante su vigencia.

Se debería intentar iniciar la ejecución del Programa a comienzos del año 2011. Dicho Programa deberá ser muy preciso en cuanto a los resultados esperados en cada uno de los componentes y sub componentes, con metas claramente definidas e indicadores de resultados a obtener año a año, que servirán de insumos para la preparación de los planes operativos anuales. Una evaluación externa anual, además de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación de la marcha del Programa, permitirán verificar si el Programa se está ejecutando conforme a lo planificado y apuntando al cumplimiento de sus metas, e introducir correcciones si fuera necesario.

La propuesta elaborada²² pretende indicar solamente los lineamientos generales, el sentido y el por qué de cada componente y sub componente y el contenido que deberían tener los mismos, como una guía para su formulación. Ese borrador del Programa puede parecer demasiado ambicioso en cuanto a la multiplicidad de acciones propuestas, y puede ser discutible la asignación de recursos realizada para cada componente, que en muchos casos sólo tiene un carácter indicativo. Antes y durante el proceso de formulación se podrá ajustar el alcance y contenido de los diferentes componentes y sub componentes y la asignación de recursos, si se entiende conveniente hacerlo o si un mayor conocimiento de la realidad o nueva información colectada así lo indicare.

iv) Síntesis del Programa de Fomento de la Granja

a. *Objetivo General*. El objetivo general del Programa es el incremento sostenible de los ingresos de los hogares dependientes de la granja, en particular los de la agricultura familiar, mediante un mejor manejo del riesgo, la mejora de la competitividad y/o la diversificación de las fuentes de ingreso dentro y fuera del sector.

²² La descripción detallada del Programa propuesto se presenta en el documento “Lineamientos Estratégicos para la Asignación de los Recursos del FRFG”. TCP/URU/3201, Documento de Campo N° 2. Montevideo, Febrero de 2010.

b. *Focalización del Programa y Grupos Meta.* Como una primera aproximación muy grosera, considerando un aumento entre 30 y 40% de los rendimientos y de la producción de los productores hortifrutícolas familiares en un período de cinco años, si la demanda global permaneciera invariable, se podría estimar que unos 800 productores serían desplazados fuera del sector por exceso de producción. Es decir que existirían unos 2.500 productores familiares que al ser potencialmente competitivos deberían ser apoyados para mejorar su productividad y sus ingresos, y unos 800 a los que habría que apoyar para diversificar sus fuentes de ingreso (dentro o fuera del sector agropecuario) o en último término para generar sus ingresos fuera del sector. Parece oportuno aclarar que esta estimación se realiza simplemente para tener una primera aproximación de la magnitud de los recursos necesarios en cada caso, ya que serán los mismos productores beneficiarios los que en definitiva optarán por los instrumentos más apropiados a su realidad productiva y social, aunque obviamente deberán establecerse criterios mínimos de elegibilidad.

Se debería establecer como meta que al menos el 50% de los productores potencialmente competitivos logran aumentar sus ingresos agropecuarios un 30% al cabo de cinco años, y por otra parte que la totalidad de los que no resulten potencialmente competitivos como productores hortifrutícolas logran diversificar y mejorar sus ingresos, complementándolos si fuera necesario con los programas sociales existentes.

Adicionalmente, el Programa estaría atendiendo también situaciones de endeudamiento de los productores granjeros con otras instituciones públicas, además del BROU, originadas antes del 30 de junio de 2002. Con esto se pretende reparar algunas situaciones de injusticia que se generaron al atender el endeudamiento de los productores a través de la Ley 17.844. Pero desde el MGAP debería explicitarse claramente que en el futuro no existirían más estas soluciones ex-post a un mal manejo del riesgo financiero por parte de los productores. Las políticas del sector público deberán apoyar y brindar instrumentos a los productores para que puedan hacer un mejor manejo del riesgo en sus emprendimientos productivos, pero a sabiendas de que no serán asistidos a posteriori si no estuvieron dispuestos a manejar adecuadamente sus riesgos.

c. *Componentes del Programa y sus costos.* El Programa de Desarrollo Granjero tomaría en cuenta los destinos que ya han sido propuestos por la JUNAGRA y cuyos recursos ya han sido cuantificados. Será financiado con los recursos disponibles en el FRFG, que se estima serán de 46 millones de dólares hasta el final del período de vigencia del IVA a frutas, flores y hortalizas (1° de julio de 2015). Tendrá los siguientes componentes y sub componentes:²³

1. Apoyo a la solución del endeudamiento de los productores granjeros (US\$ 4,7 millones, 10,2% del costo total)

1.1 Amortización de deudas de productores con el Banco Hipotecario del Uruguay (US\$ 2,0 millones)

1.2 Amortización de deudas de productores con el Banco de Previsión Social (US\$ 1,5 millones)

1.3 Amortización de deudas de productores y cooperativas granjeras en el marco del financiamiento FIDA-COFAC (US\$ 1,2 millones)

2. Gestión del riesgo climático (US\$ 16,55 millones, 36,0% del costo total)

2.1 Promoción de los seguros granjeros (US\$ 4,3 millones)

²³ El costo estimado para cada componente y sub componente, salvo para los destinos ya propuestos, se debe tomar como indicativo del monto posible en función del contenido sugerido. En el proceso de preparación deberán ajustarse todos los costos.

- 2.2 Fondo de Emergencia para Catástrofes Climáticas (US\$ 12,0 millones)
- 2.3 Mejoramiento de la información básica sobre eventos climáticos (US\$ 0,25 millones)
- 3. Mejora de la competitividad de los productores granjeros familiares (US\$ 13,0 millones, 28,3% del costo total)
 - 3.1 Fortalecimiento de las organizaciones de productores (US\$ 2,0 millones)
 - 3.2 Apoyo a proyectos de integración horizontal y/o vertical de la cadena granjera (US\$ 6,0 millones)
 - 3.3 Promoción de inversiones asociativas para el mejoramiento de la producción granjera (US\$ 5,0 millones)
- 4. Apoyo para la diversificación de las fuentes de ingreso dentro y fuera del sector (US\$ 7,75 millones, 16,9% del costo total)
 - 4.1 Apoyo a actividades de capacitación y de educación formal de los productores y sus familias (US\$ 1,0 millones)
 - 4.2 Promoción de inversiones asociativas para generar otras fuentes de ingresos (US\$ 1,75 millones)
 - 4.3 Fondo de Garantía de créditos para pequeños productores granjeros (US\$ 5,0 millones)
- 5. Promoción de la calidad y desarrollo comercial (US\$ 2,0 millones, 4,3% del costo total)
 - 5.1 Promoción de sistemas de aseguramiento de la calidad e inocuidad de los productos granjeros (US\$ 1,0 millones)
 - 5.2 Estudios de mercado y mejoramiento de los sistemas de información y vigilancia comercial (US\$ 0,5 millones)
 - 5.3 Apoyo a experiencias piloto de exportación de organizaciones de productores (US\$ 0,5 millones)
- 6. Gestión, seguimiento y evaluación del Programa (US\$ 2,0 millones, 4,3% del costo total)
 - 6.1 Administración del Programa (US\$ 1,1 millones)
 - 6.2 Sistema de Seguimiento y Evaluación (US\$ 0,6 millones)
 - 6.3 Comunicación y Difusión (US\$ 0,3 millones)

d. *Instituciones participantes.* Puesto que la titularidad, administración y disposición del FRFG le corresponde por ley al MGAP, será la institución responsable por la ejecución del Programa. Se creará una Unidad Ejecutora con las responsabilidades de administrar los recursos con competencia y profesionalidad para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas definidos, y de realizar el seguimiento y evaluación de las acciones implementadas. Esta Unidad Ejecutora podría depender jerárquicamente de la Dirección General de Desarrollo Rural, pero deberá tener la autonomía suficiente para la ejecución de las actividades que cada año se establecerán en los Planes Operativos Anuales. La Comisión Fiscal Honoraria creada por la Ley 17.503 seguirá fiscalizando la utilización de los recursos del FRFG afectados a la ejecución del Programa de Fomento de la Granja. La JUNAGRA acompañará la ejecución, revisará los Planes Operativos Anuales y asesorará al MGAP en la materia.

Las instituciones que participarán en la implementación del Programa de Fomento de la Granja serán, en la órbita del MGAP, la DIGEGRA, como principal ejecutor de buena parte de las acciones, la OPYPA, en lo concerniente a los seguros granjeros y al seguimiento y evaluación, la División Contabilidad y Finanzas, en lo que tiene relación con la disponibilidad de los recursos y las solicitudes al MEF para la asignación de los mismos, la Dirección General de Servicios Agrícolas en lo referido a los temas de calidad e inocuidad, y la

Dirección General de Desarrollo Rural. También participarán en la ejecución de algunos componentes y sub componentes el INIA, la Facultad de Agronomía, la CAMM y la UTU, con quienes deberán firmarse convenios al respecto.

En la etapa de preparación, si bien la misma estará a cargo de un equipo técnico ad hoc, se deberá involucrar a las instituciones que participarán luego en la ejecución y también a los futuros beneficiarios del Programa, tanto a través de sus organizaciones representativas como en forma directa, mediante la participación en talleres a realizarse a nivel local para promover el conocimiento y la apropiación del Programa, y para discutir y acordar el contenido del mismo.

v) Actividades a desarrollar durante el año en curso.

Si se está de acuerdo con las propuestas del *Programa de Fomento de la Granja*, es posible ir instrumentando algunas acciones durante el año en curso, en forma simultánea con el proceso de aprobación de la nueva ley y con la formulación del Programa.

Donde se puede actuar en forma más directa es en el ámbito de la promoción de los seguros agrarios para el sector granjero. La Ley 17.844 y el Decreto 453/004 establecen solamente el límite inferior del subsidio a las primas de los seguros para la granja, que es el 35%. Nada impide por tanto al MGAP a establecer un monto mayor de subsidio para favorecer una mayor penetración del seguro, como se propone en el Programa.

Además de establecer un aumento temporal del subsidio a las primas, el MGAP podría aprovechar esta circunstancia para encarar una intensa campaña de divulgación y promoción de los seguros del Convenio establecido con el Banco de Seguros del Estado; la difusión de las condiciones del Convenio es una responsabilidad del MGAP, que hasta ahora no se ha cumplido en forma adecuada.

Otra medida posible de instrumentar sería la de equiparar las comisiones percibidas por los corredores de seguros por los seguros subsidiados con aquellas de la cartera comercial. Para ello se debería agregar el 10% al monto total del subsidio que el MGAP transfiere al BSE, ya que el Banco no le paga a los corredores la comisión correspondiente al monto subsidiado de las primas.

Por último, el MGAP podría tomar un rol más activo en cuanto a discutir con otras entidades aseguradoras la posibilidad de realizar convenios para participar ellas también en la operativa de los seguros subsidiados, en el entendido de que una mayor participación de entidades puede posibilitar una mayor oferta de seguros que resulten atractivos a los productores.

Aparte de estas posibles acciones a encarar por el MGAP, en el ámbito del Grupo de Trabajo Permanente MGAP-BSE se debería ir avanzando en la discusión de otras propuestas que podrían facilitar una mayor penetración de los seguros en el sector granjero.

En el ámbito de las propuestas del *Programa de Fomento de la Granja* para apoyar actividades de capacitación y de educación formal de los productores y sus familias, resulta fundamental comenzar a discutir y acordar con la Universidad del Trabajo del Uruguay el tipo de apoyo que se podría brindar desde el Programa. Sería importante que la DIGEGRA, en conjunto con el Proyecto Uruguay Rural, pudiera relevar las necesidades de capacitación que sean sentidas o percibidas por los productores granjeros familiares, para discutir con la UTU o con otras instituciones las posibilidades de atender esas necesidades.

Se podría analizar asimismo en qué medida la DIGEGRA ya podría iniciar algunas actividades de capacitación a las organizaciones de productores en aspectos productivo-comerciales y de gestión empresarial, que fueron carencias ya detectadas en la gran mayoría de las organizaciones existentes.

vi) Recomendaciones para estimular una mayor penetración de los seguros granjeros

Ampliando las recomendaciones realizadas en el literal anterior, resulta importante explicitar todas las recomendaciones surgidas luego de evaluar los resultados obtenidos con la promoción de los seguros granjeros a través de los subsidios financiados con recursos del FRFG. Ya se ha señalado que el subsidio a las primas de los seguros granjeros ha significado en promedio una erogación anual de unos 200 mil dólares con cargo al FRFG. En términos globales, de los recursos de que dispuso y utilizó el Fondo hasta ahora, sólo el 3,4% se ha destinado a los subsidios a los seguros, cuando la promoción de los seguros granjeros a través de los subsidios a las primas era uno de los objetivos principales de la ley que originó el FRFG, y dicha ley preveía inicialmente una erogación de hasta dos millones de dólares anuales para subsidiar “hasta el 60% de las primas”. Parece evidente que existe cierto espacio para pensar en algunas medidas diferentes de estímulo al aseguramiento de la producción granjera, que avancen un poco más allá de lo que se ha hecho hasta ahora.

a) En primer término, resulta fundamental encarar una campaña intensa de comunicación social (difusión institucional y promoción publicitaria), para superar el desconocimiento que todavía existe de una parte importante de los productores (fundamentalmente los de menor tamaño) respecto a la existencia de los seguros subsidiados. El Convenio firmado entre el MGAP y el BSE le atribuía al MGAP la responsabilidad de la difusión de las condiciones de los seguros bajo convenio. Esto no se ha cumplido en forma adecuada.

Dicha campaña de promoción no debería dejarse bajo la responsabilidad de las unidades de comunicación y difusión existentes en el MGAP, tanto a nivel central como en sus Direcciones Generales, que seguramente siempre tendrán otras prioridades y urgencias que comunicar a los productores. Debería encararse a través de una unidad dedicada exclusivamente a esa tarea o mediante la contratación de una agencia de publicidad externa al MGAP, financiando la campaña con recursos del FRFG. El escaso conocimiento de los seguros subsidiados del Convenio que tienen los productores a más de siete años de la vigencia del primer convenio, demuestran la poca eficacia de los instrumentos empleados hasta ahora para su promoción.

b) Vinculado a la escasa promoción pero considerando también aspectos más generales, está el tema de la participación de las entidades aseguradoras privadas en los Convenios, además del BSE. Aparentemente existiría interés de esas empresas en acordar convenios con el MGAP. Un mayor número de empresas aseguradoras puede estimular la competencia y posibilitar una mayor oferta de productos atractivos a los productores y la consiguiente promoción de los mismos, haciendo que más productores estén informados y pueda ser posible así una mayor utilización de los seguros subsidiados.

c) Y con relación a una mayor oferta de productos atractivos, existe un pedido generalizado de los productores (que se refleja en las encuestas de DIEA) y de las gremiales que los agrupan de incrementar las coberturas, puesto que las existentes no atienden todos los riesgos de las producciones hortifrutícolas. Se ha comentado ya que el Grupo Técnico MGAP-BSE ha trabajado hasta ahora con una estrategia bastante conservadora en cuanto a la introducción de

nuevas coberturas para cubrir otros riesgos climáticos. Se debería tratar de llegar a un seguro multi riesgo e inclusive a seguros de rendimientos.

d) En cuarto término, no parece conveniente que los corredores de seguros deban percibir una comisión menor por los seguros contratados que pertenecen al Convenio. Actualmente el BSE le paga a los corredores sólo la comisión resultante del pago efectivo del seguro por el productor (comisión sobre el 65% del seguro total, en el mejor de los casos). El Banco aduce que esa menor comisión a los corredores está contribuyendo en parte a las mejores condiciones globales de estos seguros, posibilitando una rebaja de las primas. Un camino posible para equiparar las comisiones de los corredores a las que reciben por los seguros de la cartera comercial del Banco, sería que el FRFG pagase la parte de la comisión que actualmente no reciben los corredores. Considerando una comisión del 10%, el costo actual sería de unos 20 mil dólares anuales, y su resultado sería que los corredores tendrían el mismo estímulo para promocionar los seguros bajo Convenio que el que tienen para la cartera comercial del BSE.

Por otra parte, debido al escaso atractivo que pueda tener para los corredores de seguros una demanda atomizada y dispersa geográficamente de pequeños productores, con pequeñas superficies a asegurar en cada caso, puede ser importante la presencia de un actor intermediario adicional (por ejemplo las Sociedades de Fomento Rural), que como mínimo actúe para agrupar las solicitudes de los productores individuales y realice las gestiones con el corredor para la suscripción de las pólizas, o que pueda llegar a actuar como el tomador del seguro y se ocupe luego del cobro de las pólizas a cada productor.

e) Entre las medidas de estímulo a una mayor penetración, sería importante plantearse la posibilidad de incrementar temporariamente el subsidio a las primas de los seguros granjeros. Sin modificar el objetivo general actual, es decir la atención prioritaria a los productores de menor tamaño (manteniendo el máximo de área con subsidio de 20 hectáreas de cultivos totales), se podría elevar temporariamente el nivel de subsidio del 35 al 50%. Este es un nivel de subsidio usual en otros países. De todas maneras hay que tener en cuenta que el nivel del subsidio no debe ser tan grande que el productor no sienta el costo del seguro, ya que eso podría promover la producción de cultivos más riesgosos o la producción en áreas de mayor riesgo. La intervención del Estado (financiando el subsidio) se justifica cuando resulta claro que la falta de intervención es más costosa para la sociedad que los costos del subsidio. Un incremento temporal del subsidio debería inducir a más productores a adoptar el seguro, introduciéndolos en la cultura del manejo del riesgo.

Se hizo una estimación de cuánto sería el costo de aumentar el subsidio hasta un 50% (y hasta el 60% en algunos casos puntuales), suponiendo que con ello se conseguiría aumentar la penetración del seguro a cerca del 50% de la superficie con cultivos hortifrutícolas. Bajo esos supuestos, el subsidio con cargo al FRFG sería de un millón de dólares anuales, frente a los 200 mil dólares actuales, y representaría alrededor de un 13% de lo recaudado anualmente por el Fondo.

f) Ese aumento del subsidio podría destinarse directamente a bajar el costo de la prima al productor, o alternativamente a bajar el deducible (con lo que aumentaría el costo de la prima total) y mantener el mismo costo de la prima para el productor. Estimativamente se supone que ese aumento del subsidio en términos globales podría permitir bajar el deducible del 15 al 10%. Existen opiniones de diferentes actores respecto a que el deducible del 15% sería un freno importante actualmente a la mayor adopción de los seguros subsidiados, aunque no

existe información cuantitativa que respalde esas opiniones.²⁴ Pero es un deducible que está bastante por encima de lo que usualmente aplican las compañías aseguradoras. Estas posibles alternativas deberían ser discutidas y evaluadas en el Grupo de Trabajo (MGAP-BSE).

g) Otra medida de estímulo a la demanda de los seguros granjeros podría ser una disminución anual del deducible (hasta determinado piso) para aquellos productores que no hayan hecho uso del seguro. Esto también debería ser analizado en el Grupo de Trabajo para determinar qué nivel de rebaja sería factible.

h) Se considera asimismo que debería ser una condición para obtener un crédito bancario para un determinado cultivo, que exista el seguro correspondiente de dicho cultivo por parte del productor. El BROU estaría exigiendo esto en los nuevos créditos al sector granjero, pero no queda claro si esta condición ha sido explicitada claramente por el Banco y todos los productores la conocen, ni tampoco si el BROU controla adecuadamente que el seguro corresponda al cultivo y al área para los cuales se está solicitando el crédito. Es decir, si los analistas de crédito del Banco están considerando realmente al seguro como un factor que reduce el perfil de riesgo de un potencial cliente.

i) Para expandir la demanda de los seguros granjeros el Estado debería emprender un papel de educador, promoviendo la conciencia de gestión de riesgos entre los usuarios. No necesariamente todos los productores tienen el mismo nivel de conocimientos para estimar y manejar adecuadamente sus riesgos, lo que también contribuye a explicar por qué algunos productores contratan seguros y otros no. Mediante el financiamiento del FRFG el Gobierno podría asumir la responsabilidad de mejorar el conocimiento de los productores granjeros sobre gestión de riesgos y contribuir a instaurar una “cultura del seguro” entre ellos.

j) Se pueden instrumentar otras medidas que no tendrán un efecto inmediato en aumentar la demanda por seguros, pero que indudablemente tendrían un efecto positivo a más largo plazo. Una de esas medidas sería financiar con recursos del FRFG los gastos de instalación y funcionamiento de una red de estaciones agrometeorológicas (cinco, por ejemplo) en el área de mayor concentración de la producción granjera, para mejorar la información disponible sobre frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos adversos, lo que permitirá determinar mejor desde un punto de vista técnico la oferta de pólizas de seguros y también ajustar las primas, al tenerse un mayor conocimiento del nivel de riesgo climático.²⁵ Y más en general, se podría discutir con la Dirección Nacional de Meteorología otras medidas posibles de instrumentar para mejorar la información sobre la ocurrencia de eventos climáticos adversos en el área granjera.

También podría explorarse la idea de que a nivel del MGAP se conformase un banco de datos con la información de siniestros aportada por todas las empresas aseguradoras, manteniendo obviamente la confidencialidad de las fuentes de información. Estos datos globales les serían de mucha utilidad a todas las empresas para el cálculo de sus tarifas.

Por último, una vez que estén desarrolladas coberturas de mayor riesgo como exceso hídrico o sequía, se podría pensar en utilizar al FRFG como reaseguro de estas coberturas más riesgosas e ir sustituyendo al Fondo de Emergencia actual. Esta idea del reaseguro ya estaba en el Decreto Reglamentario N° 219/002, de la Ley 17.503.

²⁴ Pero también otros actores opinan que el freno a una mayor penetración, sobre todo a nivel de productores pequeños y medianos) es el costo de la prima. Que para inducir a más productores a adoptar la “cultura” del seguro, hay que hacerlos ingresar en el sistema a través de un seguro “barato”, con una prima reducida.

²⁵ El costo de cada estación agrometeorológica no llega a los 10 mil dólares.

Independientemente de la adopción o no de todas o algunas de estas medidas recomendadas, si se acepta como necesario un aumento de la penetración de los seguros en la granja, sería importante plantearse objetivos y metas posibles de alcanzar (y un horizonte temporal estimativo) en términos de aumento de dicha penetración, para poder evaluar los progresos que se irían logrando en cada campaña; simultáneamente, se debería determinar un monto razonable de costo anual del subsidio para ser financiado por el FRFG.

ANEXO I

DOCUMENTOS ELABORADOS DURANTE LA CONSULTORÍA

1. “Análisis del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja”. TCP/URU/3201, Documento de Campo N° 1. Montevideo, febrero de 2010 (42 páginas)
2. “Lineamientos Estratégicos para la Asignación de los Recursos del FRFG”. TCP/URU/3201, Documento de Campo N° 1. Montevideo, febrero de 2010 (24 páginas)

ANEXO II

PERSONAS ENTREVISTADAS

Albín, Alfredo (Técnico de INIA)
Aldabe, Ricardo (Director de DIGEGRA, MGAP)
Baldassini, Carlos (Presidente de la Com. Administradora del Mercado Modelo, CAMM)
Banchero, Luján (Técnica de DIGEGRA)
Betancurt, Pablo (Técnico del LATU)
Brin, Julio (Técnico de la Corporación Nacional para el Desarrollo, CND)
Buxedas, Martín (Director de OPYPA, MGAP)
Davyt, Eduardo (Director del Programa de Educación para el Agro, UTU)
Favaro, Rodolfo (Director Técnico de DIGEGRA)
Gemelli, Fernando (Técnico de la CAMM)
Gilles, Karina (Técnica de DIGEGRA)
Grupo de Trabajo para los Planes de Negocio (DIGEGRA)
Gutiérrez, Alejandro (integrante de la JUNAGRA por la Mesa Hortícola del Norte)
Hernández, Freddy C. (BROU, Coordinador Zonal Agro, Base Las Piedras)
Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA)
Larzabal, Nelson (Técnico de la Intendencia Municipal de Canelones)
López, Fernando (Delegado de la CNFR en la JUNAGRA)
Muzante, Jorge (Ingeniero Agrónomo Supervisor, Departamento Agronómico del BSE)
Núñez, Carlos (Ingeniero Agrónomo, Departamento Agronómico del BSE)
Núñez, Saturnino (Técnico del INIA)
Paolino, Carlos (Director del LATU)
Pardo, Gustavo (Coordinador Ejecutivo de la CNFR)
Pizzolón, Alejandro (Consultor privado, Ex técnico del PREDEG)
Ponce de León, Daniel (Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones)
Quintans, Domingo (Técnico de OPYPA)
Rivera, Carlos (Encargado Técnico, Unidad de Riesgo Agrícola, SURCO Seguros)
Reyes, Miguel (Consultor privado, Especialista en la industria del tomate)
Rolando, Erick (Delegado de la Confederación Granjera en la JUNAGRA)
Sammarco, Carlos (Coord. de asist. técnica de PACPYMES, ex Director del PREDEG)
Secco, Joaquín (Consultor privado)
Suárez, Wilson (Delegado de la OPP en la JUNAGRA)
Tambler, Adrián (Técnico de OPYPA, Presidente de la Comisión Fiscal del FRFG)
Viera, Alberto (Técnico de DIGEGRA, integrante de la Comisión Técnica del FRFG)
Vila, Fernando (Especialista en Seguros Agrícolas, IICA)
Vilaró, Francisco (Técnico de INIA)