

**INVESTIGACIÓN EVALUATIVA: LOS PLANES DE NEGOCIO
IMPLEMENTADOS POR EL MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y
PESCA EN LA CADENA DE VALOR APÍCOLA DE URUGUAY**

**EVALUATIVE RESEARCH: DIGEGRA BUSINESS PLAN POLICY ON
URUGUAYAN HONEY CHAIN VALUE**

Alejandro Manuel Pizzolon Galán

Ing. Agrónomo Mag.
Asistente departamento CCSS
Facultad Agronomía - UDELAR
Montevideo, Uruguay
apizzolon@gmail.com

Jorge Alvarez Giambruno

Ing. Agrónomo PhD
Profesor titular departamento CCSS
Facultad Agronomía - Uruguay
Montevideo, Uruguay
jalvarez@fagro.edu.uy

* **Recibido em: 04/05/2018**

* **Aceito em: 09/03/2019**

Apoio: Dirección General de la Granja del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay.

RESUMEN

Entre los años 2007 y 2012 se implementó en Uruguay una herramienta de política denominada “planes de negocios” (PN), ejecutada en el sector apícola en Uruguay. Se trata de un sector netamente exportador de miel a mercados del hemisferio norte, el cual debido a diversas problemáticas productivas y comerciales surgidas al inicio del período evaluado vio comprometida la competitividad de la cadena. Como respuesta la Dirección Nacional de la Granja (DIGEGRA) perteneciente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca decidió ejecutar la herramienta PN implementada en otras cadenas productivas desde el año 2005. Los planes buscaron ampliar y mejorar la producción sobre todo en zonas no tradicionales del país mediante apoyos en capacitación, asistencia técnica y financiamiento, al mismo tiempo que buscó promover la articulación de la cadena entre productores y empresas exportadoras. En el período evaluado se ejecutaron 52 planes involucrando 689 apicultores, por un monto total de casi 30 millones de pesos uruguayos, que equivalen aproximadamente a un millón y medio de dólares americanos. La evaluación realizada comprende los conceptos de pertinencia, eficacia y sostenibilidad, concluyéndose que la herramienta diseñada fue parcialmente exitosa en los componentes evaluados. Los resultados muestran que incluyó a pequeños y medianos productores de zonas no tradicionales del país, que los mismos evalúan en forma positiva su

aporte al sector, aunque otros agentes opinan que no se logró consolidar la cadena de valor.

Palabras claves: Apicultura; Cadena de Valor; Plan de Negocios.

ABSTRACT

Between 2007 and 2012, a policy tool called "business plans" (PN) was implemented in Uruguay, executed in the apiculture sector. This sector is a net exporter of honey to markets in the northern hemisphere, which due to various productive and commercial problems that arose at the beginning of the period of study, compromised the competitiveness of the chain. In response, the National Directorate of the Farm (DIGEGRA) under the control of the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries, decided to implement the PN tool, which have been implemented in other productive chains since 2005. The plans sought to expand and improve production, particularly in non-traditional areas of the country, through support in training, technical assistance and funding; and at the same time, it aimed to promote the articulation of the chain between producers and exporting firms. In the period of study, 52 plans involving 689 beekeepers were executed, for a total amount of almost Uruguayan pesos 30 million, equivalent to approximately USD 1.5 million. The evaluation conducted included the concepts of relevance, effectiveness, and sustainability; and it concluded that the designed tool was partially successful in the components evaluated. The results showed that the plan included small and medium producers of non-traditional zones of the country, which evaluate their contribution to the sector in a positive way, although other agents believe that the consolidation of the value chain was not achieved.

Keywords: Beekeeping; Business Plans; Value Chain.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo evalúa la implementación y los resultados de la aplicación de la herramienta (PN) en la cadena apícola uruguaya ejecutada por la Dirección Nacional de la Granja (DIGEGRA) perteneciente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el período 2007 a 2012. Las problemáticas que motivaron los PN fueron eventos climáticos adversos, nuevas exigencias de calidad y análisis solicitados en los mercados de destino de la miel uruguaya, que provocaron una pérdida de competitividad del sector. Ante esta situación DIGEGRA definió aplicar la herramienta PN que incluyó distintos apoyos procurando mejorar el funcionamiento de la cadena. Los mismos comprendieron capacitación y asistencia técnica, la creación de empresas asociativas y fomentó una mejor articulación con las empresas exportadoras. También los PN proporcionaron apoyos financieros con dos destinos: financiamiento para costos directos de producción en carácter reembolsable, y fondos en carácter no reintegrables asignados a asistencia técnica, capacitaciones, incorporación de herramientas de gestión, y en algunos casos la adopción de algún mecanismo de certificación del producto.

Con respecto a la ubicación de los proyectos, en función del importante aumento del área agrícola en el sur y oeste del país en el período 2003 a 2014 que redujo la producción apícola en dichas zonas, DIGEGRA privilegió la aprobación de PN en el resto del país, como forma de buscar el crecimiento de sector en zonas con alto potencial de producción y escasa tradición. (Díaz, 2015)

La cadena está integrada por un sector productivo conformado mayoritariamente por pequeños y medianos productores ubicados en las zonas sur y oeste de país, y 8 empresas

exportadoras que compiten por captar la producción primaria, en un sistema con escasa articulación entre apicultores y exportadores (PACC, 2007; Conforte et al, 2006). El destino de la producción está fuertemente focalizado en la exportación a la cual se destina el 90 % del volumen anual producido (PACC, 2007; Errea e Ilundain, 2006; Corvella et al, 1991). El sector al inicio del período la cadena comprendía 410.000 colmenas en producción propiedad de 4.900 productores y la exportación de miel fue de 12.800 toneladas. Al final del período de la presente evaluación en el año 2013, la cantidad de colmenas era de 582.989 con 3224 apicultores y la exportación fue de 10.365 Ton. (Díaz, 2015; Uruguay XXI, 2013; Díaz, 2012; Negrín, 2009).

2. MARCO TEORICO

Los tres ejes conceptuales están relacionados con la evaluación como objeto de investigación, cadenas de valor, y uso de la herramienta PN en el marco de aplicación de políticas públicas de apoyos sectoriales. La investigación evaluativa analiza cuales objetivos inicialmente planteados han sido alcanzados y permite además realizar ajustes para que los resultados sean de mayor utilidad a los beneficiarios (Peroni, 2012; Bustello, 2009; Weiss, 1972). Otra característica de este tipo de investigación es que analiza contextos más amplios considerando la complejidad de los procesos y sus resultados, así como sus potenciales efectos múltiples y contradictorios (Weiss, 1972; Santibañez, 2013). También tiene en cuenta los actores sociales que integran la cadena, sus flujos de informaciones y los procesos de negociación internos (Gottret y Lundy, 2007). La investigación evaluativa comprende el análisis de tres dimensiones: pertinencia, eficacia y sostenibilidad. La dimensión de pertinencia refiere a la relación que existe —o debería existir— entre los objetivos que se definen en política, la congruencia y las prioridades definidas por los beneficiarios o que atienden sus necesidades (Guanziroli et al, 2007). A partir de los objetivos del proyecto se busca identificar los resultados, evaluar su magnitud y la calidad de los impactos, con lo cual es posible evaluar la eficacia (Guarinzoli et al, 2007, Rossi, 2007). El concepto sostenibilidad refiere a la permanencia a mediano y largo plazo de los cambios fomentados. Esto incluye en qué medida los resultados del programa se sostienen luego de que finalice la ejecución y por otro en qué medida los participantes internalizaron la experiencia, se capacitaron y son capaces de continuar sin los apoyos externos (Guarinzoni et al, 2007). Relacionado a esto último se evaluó también la gestión de la operativa y los mecanismos de vinculación de los actores, se analizaron las oportunidades y limitantes de acceso a la política y las estrategias desarrolladas para superarlas. (Neven, 2015).

Cuadro 1. Investigación evaluativa, dimensiones y sus objetos de análisis

Dimensión	Definición	Preguntas
Pertinencia	Relación entre los objetivos planteados de política con los problemas identificados en la población definida como beneficiaria	Era la herramienta PN la adecuada para lograr los objetivos?
Eficacia	En función de los objetivos se evalúa los resultados, su magnitud e impactos	Que eficacia tubo la ejecución de la política?
	Permanencia luego de la ejecución del proyecto de	Una vez finalizada la ejecución los

Sostenibilidad	los cambios fomentados	beneficiarios incorporaron los cambios promovidos?
----------------	------------------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía

El segundo eje temático es cadena de valor y en la presente evaluación es de particular interés su relación a la participación del Estado y aplicación de políticas de desarrollo sectorial. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a partir el año 1998 generó una nueva corriente de pensamiento llamada neoestructuralismo. Uno de sus ejes es el desarrollo productivo y comercio internacional que se complementa con desarrollo social y sustentabilidad ambiental. En dicha corriente se define que el rol de Estado debe estar orientado a la mejora de la competitividad internacional, lo cual solo es posible con una actitud activa de las instituciones públicas por lo cual es imprescindible la cooperación entre empresas y Estado (Fajnzylber, 2006; Wilkinson y Rocha, 2004). Cadena de Valor implica la colaboración estratégica de varias empresas con el objetivo de satisfacer demandas específicas de mercado en el largo plazo, logrando beneficios mutuos para todos los eslabones (Iglesias, 2002). Porter es el primer autor que menciona el concepto cadena de valor, estableciendo la noción de agregado de valor en mercados competitivos como elemento principal en la cadena productiva comercial. El mismo autor, afirma que un correcto funcionamiento de las cadenas requiere de la participación coordinada de productores, acopiadores y comercializadores (Neven, 2015). También como elemento clave para su conformación es necesario que las empresas tengan una visión compartida, metas comunes y objetivos específicos de mercado para satisfacer las necesidades de los consumidores identificadas. Con ésta base de acuerdos es posible compartir información, tomar decisiones en conjunto, compartir riesgos y beneficios, estableciéndose así entre los miembros una situación de ganar-ganar (Iglesias, 2002; Brin y Bentancur, 2005; Briz *et al*, 2012; Omta y Hoenan, 2012). El grado de funcionamiento, coordinación y eficiencia de las Cadenas de Valor puede ser analizada a partir del enfoque de costos de transacción, concepto desarrollado por Williamson (1985). Estos costos conceptualmente distintos de los de producción se generan como consecuencia de la actividad comercial donde intervienen varios actores en forma consecutiva. Comprenden dos tipos: los de información que están relacionados con la tarea de determinación de los precios relevantes, y los de negociación que refieren a la elaboración y cierre de los contratos. Los costos de transacción están enormemente influenciados por el “ambiente institucional” en el que se desarrollan, por lo cual las políticas públicas juegan también su rol y pueden ser determinantes cuando se trata de actores con muy distinto poder de negociación (Williamson, 1985).

En referencia a la participación de pequeños y medianos productores en cadenas de valor, las experiencias confirman que en general quienes lo hacen obtienen mejores resultados que aquellos que comercializan por sistemas tradicionales. Esto se explica porque cuando se conforman cadenas, normalmente se seleccionan los productores mejores o más eficientes, quienes son también los más proclives a participar de éste tipo de negocios (Failade *et al*, 2011).

El concepto Plan de Negocios es promovido por muchas instituciones de apoyo a pequeñas y medianas empresas. En Uruguay la Asociación Empretec Uruguay trabaja con esta herramienta metodológica desde 1990 con apoyos a empresas que pretenden comenzar el proceso de externalización. También otras organizaciones como el International Fund for Agricultural Development (FIDA) han promovido para la planificación de negocios el uso del

documento denominado Plan de Negocios a partir de trabajos realizados por Harris para el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural de América Latina y El Caribe (PROMER) en Argentina en el año 2003. Si bien pueden existir diferencias en los contenidos del documento, los autores coinciden en la importancia de incorporar desde el inicio información y análisis del mercado, para a partir del mismo diseñar acciones estratégicas que fundamentan el éxito de la empresa (Navarro, 2015; PROMER, 2003; Asociación Empretec Uruguay, 2000). Otro aspecto destacado como imprescindible es la clara identificación del cliente que el grupo pretende abastecer. Además, debe proporcionar información sobre los competidores e incluir estrategias ofensivas o defensivas que indiquen la vía de acceso para concretar el negocio (Quintero y Sánchez, 2006).

Como aportes bibliográficos uruguayos fueron consultados cuatro materiales relacionados con DIGEGRA, organizaciones comerciales de pequeños y medianos productores, y evaluación de políticas públicas. Uno de ellos es la evaluación realizada por Peixoto (2009) en relación al desempeño de los PN aplicados en varios rubros productivos incluido la apicultura. Dicho autor concluyó que los PN de DIGEGRA comprendieron proyectos muy diversos y no siempre con objetivos comerciales. Otro fue una evaluación de organizaciones comerciales de productores realizada por Brin y Bentancur (2005), quienes analizaron una organización de apicultores que en ese año exportaba en forma directa a Europa. Otros trabajos consultados refieren a evaluación de políticas públicas agropecuarias aplicadas en Uruguay, realizados por Bono (2014) y Rossi (2007).

3 METODOLOGÍA

La metodología comprendió una revisión bibliográfica, la revisión de toda la documentación existente en las oficinas de DIGEGRA y entrevistas a los actores participantes. La revisión bibliográfica incluyó el análisis de las leyes y decretos directamente involucrados, diversos materiales descriptivos del sector y las estadísticas de exportación del sector. Las entrevistas a los actores involucrados en los PN se realizaron en forma presencial a los 19 patrocinantes que operaron en los planes apícolas, comprendiendo empresas exportadoras y organizaciones de productores. En el caso de los productores se analizaron 27 entrevistas realizadas a los apicultores en el marco de un trabajo global de evaluación de la herramienta en varios rubros productivos (Álvarez et al, 2014). Los entrevistados fueron seleccionados mediante un muestreo al azar, debiéndose tomar sus opiniones con carácter indicativo. Toda la información recolectada se organizó para poder realizar análisis de tipo cuantitativo y cualitativo como estudio de casos. El primero se aplicó a las variables generadas por la sistematización de los archivos de DIGEGRA, siendo la base documental para este análisis los 59 planes apícolas presentados en el período que transcurrió entre los años 2007 y 2012. El análisis de tipo cualitativo se realizó en base a las entrevistas semi-estructuradas con los actores participantes.

Las entidades que se identificaron fueron:

Patrocinante: Persona jurídica formal, responsable de la presentación del formulario y que iniciaba el trámite ante DIGEGRA, representando el conjunto de actores de ese plan ante el MGAP. Los atributos registrados son todos aquellos que identifican claramente a la empresa.

Productor: esta entidad representaba los actores en la fase agraria del PN. Los atributos recolectados fueron también todos aquellos que identificaban inequívocamente al mismo y todos los datos asociados a la producción apícola.

A partir de las variables categorizadas como métricas y no métricas se generó la descripción de los resultados, organizados en tablas de frecuencia a los efectos de observar el grado y sentido de la asociación entre distintos atributos.

Los formularios con las preguntas se orientaron a identificar la satisfacción con la herramienta PN, su pertinencia en solucionar los problemas percibidos por los agentes de la cadena y detectar las principales limitantes identificadas por los actores en cada fase del proceso. También se consultó sobre la visión de los agentes sobre los conceptos de PN y cadena de valor. También para la evaluación del concepto de eficacia se analizaron los datos de DIGEGRA de cantidad de apicultores y colmenas, y también las estadísticas de exportaciones según los datos de la Dirección Nacional de Aduanas publicados por el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios Uruguay XXI.

4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados son analizados en función de los tres ejes conceptuales: la evaluación del desempeño de la herramienta en las dimensiones de pertinencia, eficacia y sostenibilidad, y también se evalúa el desempeño de la política en relación a los conceptos de Cadena de valor y PN.

4.1.- Evaluación en las tres dimensiones

Las dimensiones de pertinencia, eficacia y sostenibilidad se analizan en la presentación de la descripción cuantitativa de los PN apícolas aprobados y ejecutados en el período, los resultados del trabajo de campo realizado y la revisión bibliográfica de las estadísticas del sector.

4.1.2.- Pertinencia.

Los PN efectivamente ejecutados comprendieron 52 propuestas donde se vincularon 689 productores, o sea el 21,4 % del total de apicultores del país en el año final de la evaluación. En relación a los fines específicos de los planes aprobados se observan dos períodos distintos. En los primeros años fueron presentados 2 planes por organizaciones de productores que tenían el objetivo de concretar exportaciones directas. A partir del año 2010 los planes tuvieron como objetivo la promoción de la producción comprendiendo capacitaciones, apoyos para financiar insumos y la asistencia técnica, con un sentido más integral. Este aspecto de integralidad de apoyos es que recomiendan varios autores para la obtención de resultados más sostenibles (Corrales et al, 2007; Fajnzylber 2007; Wilkinson y Rocha 1985).

El total de participaciones de productores fue de 913, con lo cual el promedio resultó en 1,32 participaciones por apicultor, valor notoriamente menor a los planes hortícolas y frutícolas (Álvarez *et al*, 2014). Los tamaños de los productores participantes fueron de un promedio aproximado a las 100 colmenas, lo que corresponde a la categoría de productor pequeño, lo cual también es pertinente con la política diseñada (Díaz, 2015).

El siguiente cuadro describe los planes ejecutados cada año, el número de productores y colmenas involucradas en cada plan.

Cuadro N° 2. Cantidad de apicultores y colmenas involucradas en los PN apícolas ejecutadas entre 2007 y 2012.

Año	Cantidad de participantes	Cantidad de colmenas involucradas	colmenas promedio por productor
2007	292	49437	169
2008	0	0	0
2009	20	s/d	s/d
2010	332 *	4.673 *	14
2011	133	12.614	95
2012	136	15.324	113
Total	913	82.048	90

*Datos incompletos en los documentos de DIGEGRA
 Fuente: Elaboración propia en base a registros de DIGEGRA

Como puede apreciarse la cantidad de colmenas promedio por productor, marca que la población beneficiada de la política han sido apicultores pequeños en un alto porcentaje. En este sentido la pertinencia de los planes fue correcta (Guanziroli et al 2007; Rossi 2007). Analizados los perfiles de los planes aprobados a partir de 2010, resulta también oportuno analizar lo evaluado por Peixoto (2009) en el sentido que, para los fines buscados, es discutible que la herramienta PN sean la pertinente, ya que enfoques de negocio surgido desde la demanda parte del supuesto que los beneficiarios tienen capacidades y habilidades que les permiten captar y aprovechar rápidamente las oportunidades comerciales identificadas. Con respecto a las zonas a las que pertenecen los patrocinantes y productores, puede apreciarse que sobre todo a partir del año 2010, los planes aprobados incluyeron a organizaciones de productores de las zonas centro y este del país, que a los efectos de la presente evaluación se denominan “no tradicionales”.

Cuadro N° 3. Evolución de la cantidad y ubicación de las organizaciones de productores participantes de los planes de negocios apícolas

año/zonas	Zona sur y oeste	Zonas No Tradicionales
2007	3	0
2008	0	0
2009	2	0
2010	12	5
2011	9	5
2012	9	7
Total	35	17

Fuente: elaboración propia en base a los datos de DIGEGRA

En las zonas no tradicionales es donde se ubican los apicultores más pequeños y con menor trayectoria empresarial. En este sentido la pertinencia también se puede evaluar como adecuada.

También la pertinencia fue evaluada en función del otro actor participante. Los patrocinantes son el agente responsable del agrupamiento y la función “distribuidor-comercializador” que cumple los roles según la clasificación de actividades necesarias según Neven (2015) y también el sugerido en el Decreto reglamentarios No. 219/2002 y sus sucesivas modificaciones (Uruguay. Poder Ejecutivo, 2002, 2004, 2008 y 2012). De los 19 patrocinantes apícolas, 13 fueron agrupaciones de productores (sociedades de fomento, cooperativas, una sociedad anónima propiedad de 48 productores) y los restantes 6 son empresas exportadoras con formatos jurídicos de Sociedad Anónima (S.A.) o Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.R.L). Analizados los patrocinantes y sus participaciones se aprecia que prácticamente un tercio de los planes se ejecutaron en zonas no tradicionales, con lo cual también en este sentido la evaluación de la política puede calificarse como pertinente.

4.1.2.- Eficacia.

La evaluación de la eficacia se realizó analizando algunos aspectos operativos y de gestión de los PN que ayudan a interpretar los 3 indicadores evaluados. En relación a los llamados y los mecanismos de vinculación de los productores con otros actores, los resultados son presentados en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4. Formas de vinculación de los productores con los PN

Forma de vinculación con los Planes de Negocios	Cantidad de Respuestas	%
Mediante Organizaciones de productores	13	48
Mediante Técnicos Privados	8	30
Mediante Técnicos de DIGEGRA	5	18
Mediante Exportadores	1	4

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

Si bien algunos reconocieron un rol activo de los técnicos apícolas privados y de DIGEGRA para conocer la posibilidad de uso de la herramienta, en la mayoría de los casos los productores fueron contactados o seleccionados por un patrocinante con formato asociación de productores, donde el principal argumento era solamente la pertenencia a la organización. Con ese mecanismo de selección de los productores resulta claro que los resultados no serían los mejores, ya que se privilegió la pertenencia a la organización, a la capacidad productiva y empresarial. Esto confirma la afirmación que los mejores productores son quienes son seleccionados y participan de los mecanismos contractuales requeridos por las cadenas de valor. (Failade et al, 2009). El vínculo entre patrocinantes y apicultores resultó más estable que en otros planes de negocio de otras cadenas, lo cual podría explicarse porque los planes apícolas se ejecutaron en menos temporadas que en otros rubros, y también por el hecho que la mayoría de ellos se vinculó con los planes por medio de sus organizaciones de

productores que actuaron como patrocinantes. (Alvarez *et al*, 2014). Otro aspecto que explica este comportamiento es que los productores priorizan canales de venta donde exista transparencia en el acceso a la información, aspecto que los llevara a preferir involucrarse vía organizaciones de productores. (Gottret y Lundy, 2007).

El primero de los indicadores para evaluar la eficacia refiere a los cumplimientos de los contratos, analizado por los volúmenes de producción comprometidos y efectivamente entregados por los productores a los exportadores. En este aspecto se observa que en general fueron menores a los inicialmente planificados. La principal razón en opinión de los apicultores para no poder cumplir fueron los problemas climáticos que redujeron los volúmenes de producción. Esto si bien fue compartido en general por los exportadores, de todas formas, opinan que ese motivo no explica la totalidad de los incumplimientos ya que los productores siguen mostrando un comportamiento especulador, priorizando el precio a cualquier otra variable del negocio.

Analizada la eficacia en función de la cantidad de apicultores en el sector las cifras muestran que prácticamente se mantuvo en el período analizado el número de apicultores, al tiempo que aumentó la cantidad de colmenas.

Comparando los volúmenes de exportación previos y los posteriores a la aplicación de la política, puede apreciarse que se redujo aproximadamente un 20 % lo cual es explicado en parte por el funcionamiento de la cadena, pero también por factores climáticos. En este sentido la eficacia claramente fue muy baja.

4.1.3.- Sostenibilidad

En relación a los aspectos de sostenibilidad de la política aplicada los distintos actores muestran visiones contradictorias sobre los beneficios y posibles cambios a futuro del diseño e implementación de la herramienta.

4.1.3.1.- Los beneficios percibidos

Los patrocinantes con formato empresarial opinan que en general los beneficios fueron escasos o nulos. Consideran que los tres aspectos que esperaban tener resultados y que motivaron su participación fueron el aumento del volumen a recibir; una mayor coordinación de la cadena de proveeduría y una mejora en el relacionamiento con los productores y en ninguno de dichos puntos se lograron resultados significativos.

Los productores visualizan en un grado muy superior el desempeño de la herramienta, mencionando como los más importantes beneficios percibidos el financiamiento, la capacitación y la asistencia técnica, y en menor medida la mejora en la comercialización.

Los distintos tipos de beneficios percibidos por los productores fueron:

Cuadro N° 5. Opinión de los productores participantes sobre los beneficios percibidos por participar de los P.N.

Beneficio Percibido	Cantidad de Respuestas
Disponibilidad de dinero	18
Máquinas y herramientas de producción nuevas	0
Incorporación de otra infraestructura	0
Asesoramiento técnico frecuente y oportuno	8
Mejoras en la comercialización	0
Mejora en el precio final del producto	0
Mejora en la seguridad de la producción	1
Mejora en la calidad de vida	0
	27

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Como puede apreciarse los beneficios son esencialmente financieros y de apoyo a la producción. No se visualizan de similar forma en los aspectos comerciales ni las otras dimensiones del concepto. Esta visión sugiere que, desde el punto de vista de sostenibilidad de la cadena, los efectos de los planes no serán significativos tal como afirma Neven (2015). Si estas respuestas se vinculan con las motivaciones para participar en los planes, resulta claro que el elemento más importante fue aprovechar estímulos públicos con apoyos económicos puntuales a la producción, tal como lo afirma Brin y Bentancur (2006). Para aumentar las posibilidades de éxito, sería necesario que se cumplieran los aspectos mencionados por estos autores en el sentido de que los planes deben apuntar a concretar la formalización jurídica del grupo, considerar aportes de capital propio desde el inicio, y la construcción de reglamentos internos de funcionamiento donde claramente se establezcan los derechos y obligaciones de los participantes. En los escasos informes finales de ejecución observados y en las entrevistas realizadas, no pudo constatar que se cumplieran al menos una de estas condiciones.

4.1.3.2.- Los aspectos evaluados como negativos.

A nivel de los productores participantes sus críticas se limitan a los tiempos de trámites e inicio de los proyectos, fundamentalmente en lo referido a los plazos de desembolsos de fondos.

Los patrocinantes con formato de empresa exportadora en cambio criticaron todo el proceso de gestión de los PN, considerando que el procedimiento era muy burocrático, los plazos excesivamente largos, y los beneficios de los planes eran exclusivamente destinados a los productores, ya que no aprecian ningún beneficio de participar para sus empresas.

Los temas más criticados fueron: la cantidad de información que requiere el formulario; los extensos plazos entre convocatoria y liberación de los fondos, el muy escaso seguimiento realizado por DIGEGRA y los costos extras de administración para rendiciones de gastos y elaboración de informes. Los exportadores opinan que en las actuales circunstancias los planes de negocio no tienen mayor futuro, y que debería replantearse fuertemente los formatos de los mismos, para que sean un incentivo a participar para las empresas exportadoras. Opinan al igual que lo citado por Failade *et al* (2008) en el sentido que participar en cadenas de valor no garantiza que todos los productores se verán favorecidos. En general aquellos que lo logran es porque además han sido bien seleccionados

por su capacidad empresarial productiva.

Otro aspecto relacionado con la sostenibilidad es el tema de la adopción de seguros, lo cual era uno de los fines buscado con la aplicación de la Ley 17.503 y la herramienta PN. Los resultados confirman que ningún apicultor concretó asegurar sus colmenas a pesar que en las bases estaba como obligatorio su adopción. Según la opinión de los apicultores esto se debió a que los riesgos que cubrían las pólizas no eran evaluados como interesantes. Ante este hecho hubo un acuerdo no escrito entre DIGEGRA y los apicultores para flexibilizar esa obligación inicial.

En las últimas ediciones de los llamados se incorporó la obligación por parte de los apicultores de adoptar las Buenas Prácticas Apícolas elaboradas por DIGEGRA y la Dirección de Laboratorios Veterinarios (DILAVE), lo cual puede resultar un aspecto importante a futuro para la sostenibilidad de la actividad.

A partir del año 2010 los llamados buscaron fortalecer a nuevas organizaciones de productores, especialmente aquellas ubicadas en zonas no tradicionales donde no existían o las mismas no tenían actividad relevante. La sostenibilidad fue también procurada con esta estrategia, y la misma resultó efectiva ya que varias organizaciones con estas características presentaron y ejecutaron planes de negocios, y algunas de las mismas han iniciado a formar alianzas para exportar en forma directa (Díaz, 2015).

Analizando todas las miradas y opiniones resulta claro que en el diseño de las convocatorias a partir del año 2010 se buscó mediante esta herramienta cumplir más de un objetivo: por un lado de aumento de la competitividad del sector primario, y también objetivos sociales que buscaban la permanencia de productores en la actividad, lo cual confirma lo concluido por Peixoto (2009).

A modo de resumen se presenta el siguiente cuadro sobre los resultados en las tres dimensiones evaluadas:

Cuadro N° 6. Resultados de la Evaluación en los tres componentes

Dimensión	Resultados Obtenidos	Conclusión
Pertinencia	En relación a la definición de la población beneficiada fue pertinente. En relación al diseño de la herramienta la misma no se adapta a todos los fines buscados, ya que se mezclaron objetivos económicos y sociales	La herramienta fue parcialmente pertinente
Eficacia	El cumplimiento de los contratos fue bajo en relación a los volúmenes comprometidos La evolución de la cantidad de apicultores en actividad muestra una relativa estabilidad Las exportaciones fueron menores al final de período de ejecución de la política	La Eficacia fue media a baja
Sostenibilidad	En opinión de los productores la herramienta ha permitido la sostenibilidad En opinión de los exportadores los PN no han aportado en este aspecto	Parcialmente exitosa, sobretudo en la opinión de los apicultores

Fuente: elaboración propia en base a bibliografía y resultados

4.2.- Conceptos cadena de valor y PN.

La opinión sobre el concepto PN que tienen los patrocinantes mostró una importante variación sobre qué aspectos comprende y el uso que debería realizarse con dicha herramienta. Las distintas visiones sobre el concepto responden a los lugares en que cada actor se ubica en la cadena. Aquellos patrocinantes que son organizaciones de productores tienen una visión más enfocada a los aspectos productivos, de desarrollo local y financiamiento de la actividad primaria. Las empresas exportadoras si bien conceptualmente tienen más claro que aspectos comprende un PN, todavía no incorporaron el sentido de compartir información y la relación “ganar – ganar” mencionada por Iglesias (2002). Su negocio todavía es percibido con una visión con alto grado de especulación y no de cadena de valor, ya que no están dispuestos a realizar contratos ni acuerdos de largo plazo que incluyan elementos objetivos para la fijación de los precios en las compras de miel a los apicultores. Iglesias (2002), Briz et al (2013).

Tampoco si se analiza la visión de DIGEGRA la herramienta fue diseñada en consonancia con el concepto teórico. En las bases y formularios de los PN apícolas diseñados por DIGEGRA el concepto general difiere del manejado por Asociación EMPRETEC Uruguay (2000) y PROMER (2003), ya que no contemplan la realización de un estudio de mercado previo, ni tampoco la planificación y presupuestación de la logística requerida para la ejecución de los planes.

5. CONCLUSIONES

La investigación evaluativa realizada muestra que los PN fueron una herramienta parcialmente exitosa, pero con muchos aspectos que sería oportuno modificar.

Desde el punto de vista de la pertinencia los aspectos positivos son que se fomentó la actividad en zonas no tradicionales y mejoró la competitividad de los apicultores pequeños y medianos entrevistados. En cambio, el fortalecimiento de la cadena apícola no fue apreciado por ninguno de los agentes como elemento destacado en la evaluación. La falta de acuerdos previos formalizados como contratos puede explicar esta conclusión, como lo afirman Briz et al (2012); Brin y Bentancur (2005).

En relación a la eficacia la evaluación es también diversa. En opinión de los apicultores relevados su competitividad ha mejorado por lo cual la política fue eficaz. En cambio, los exportadores afirman que no lo fue, porque no logró aumentar los volúmenes remitidos por los productores, ni los destinados a la exportación.

Con respecto a la sostenibilidad también presenta aspectos positivos y negativos. Por un lado, la estrategia de formar y fortalecer organizaciones de productores resultó un aporte a la sostenibilidad al sector ya que 7 organizaciones de productores de zonas no tradicionales actuaron como patrocinantes, se consolidaron a nivel institucional, aglomerando un número importante de apicultores. Los aspectos de diseño, operativa y de gestión muestran distintas visiones y propuestas de mantener o cambiar la herramienta. Los apicultores relevados opinan favorablemente sobre la mayoría de los aspectos, mientras en cambio los patrocinantes con formato empresarial identifican importantes problemas que deberían ser cambiados para que se justifique continuar con esta herramienta. Otro aspecto que no aportó a la sustentabilidad fue el hecho de no haber podido diseñar un mecanismo de seguro adecuado a los riesgos de la actividad, significó una importante diferencia con otros planes de DIGEGRA (Álvarez et al, 2014).

Los conceptos de cadena de valor y PN no fueron contemplados en su totalidad en el

diseño de la herramienta. Con los PN se pretendió cumplir al mismo tiempo objetivos productivo-comerciales con sociales, lo cual confirma las conclusiones generales de la evaluación realizada por Peixoto (2009).

A modo de recomendación se sugiere que en futuros diseños de políticas que comprendan la herramienta planes de negocios, se recomienda que el concepto plan de negocios sea aplicado en forma integral. También que los planes comprendan elementos innovadores en producto y/o canales de comercialización, incluyendo el agregado de valor y diferenciación a los productos primarios.

CONSIDERACIONES FINALES

Álvarez J, de Hegedus P, Pizzolon A, Tamosiunas M, Armand-Ugon H. 2014. Informe de Consultoría Evaluación de los Planes de Negocio (DIGEGRA/MGAP). Montevideo. Dpto. Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. 47 p.

Asociación Empretec Uruguay. 2000. Manual de Diseño de Planes de Negocios, 110 p.

Bono G. 2014. Evaluación de Impacto del Componente I del Programa Ganadero en Durazno. Tesis Maestría. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía, 110 p.

Brin J, Bentancur A. 2005. Las organizaciones de productores y el desarrollo de la granja: oportunidades y desafíos. Montevideo, Uruguay. IICA-JUNAGRA.162p.

Briz J, Felipe I, Briz de Felipe T. 2012. La cadena de valor alimentario. Un enfoque metodológico. Boletín económico del ICE N° 2983, febrero 2010. (En línea) Consultado el 23 de octubre de 2015 en http://oa.upm.es/8789/1/INVE_MEM_2010_86906.pdf, pág. 45 – 53.

Bustelo M. 1999. Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. (En línea). Consultado 23 octubre 2015. Disponible en: http://www.etpcb.com.ar/documentos/sitios/evaluacion_intitucional/3_evaluac_invest.pdf, 15 p.

Conforte D, Plata V, Inciarte J L. 2006. Identificación de oportunidades de mejora y estrategias de competitividad internacional del cluster de las mieles uruguayas. (en línea) consultado el 16 de diciembre 2015. Disponible en <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/conforteestudio.pdf>, 76 p.

Corrales Leal W.; Barrito, F. Estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio: aplicaciones e ilustraciones de casos para América Latina y el Caribe. CEPAL Colección documentos de proyectos. (En línea). Consultado el 18 de diciembre 2015. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3592-estrategias-desarrollo-sostenible-apoyadas-comercio-aplicaciones-ilustraciones>, 90 p.

Corvella E., Salaverry L., González V. Caracterización de la Apicultura en el Sistema Cooperativo. 1991. (En línea) Consultado el 16 de diciembre 2015. Disponible en <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/2739/1/111219240807155502.pdf>, 48 p.

Díaz R. Caracterización del sector apícola uruguayo. DIGEGRA-MGAP. 2015, 8 p.

Díaz R. Desarrollo de una metodología para evaluar la sustentabilidad de productores apícolas de Lavalleja. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, Facultad de Agronomía, Universidad de la República. 2012, 95 p.

Errea E., Ilundai M. Apicultura. Situación y Perspectivas. Anuario OPYPA 2006, 5 p.

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

Fajnzylber, F. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina. CEPAL 2006, 418 p. (en línea). Consultado el 10 de dic. 2015. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/1/S0600410_es.pdf

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

Guanziroli, C; Buainian, A; De Souza, H. Metodología de evaluación del impacto y de los resultados de los proyectos de cooperación técnica. (En línea) IICA, 2007, 76 p. Consultado el 15 dic. 2016 en <http://repiica.iica.int/docs/B0665e/B0665e.PDF>

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

Navarro F. 2015. Análisis situado del plan de negocios en español y portugués: perspectivas de emprendedores, docentes y estudiantes. Calidoscopio. Vol. 13, may/ago 2015, n. 2, p. 189-200. (En línea). Consultado 15 de Diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/calidoscopio/article/view/cld.2015.132.05/4821>

Negrin, I. 2009. Gestión de Empresas Apícolas. Tesis de grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. 110 p.

Neven, D. Desarrollo de cadenas de valor sostenibles, principios rectores. FAO 2015. (En línea) Consultado el 16 de diciembre 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3953s.pdf>. 106 p.

Omta O, Hoenan S. 2012. Three fundamental perspectives on supply chain management. A literature review. En J. Briz, y I. de Felipe, Las redes de valor alimentaria en el siglo XXI: retos y oportunidades internacionales. España: Editorial Agrícola Española. 597 p.

Peixoto, C. 2010. Diseño Estratégico y operativo del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja En: MGAP.OPYPA (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Oficina de la Planeamiento y Política Agropecuaria) 2010. Anuario estadístico. (En línea). Consultado 16 octubre 2013. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/disenio_estrategico_fondo_reconstruccion_y_fomento_granja_2010_fao_peixoto.pdf. 36 p.

Peroni, A. Investigación Evaluativa de Políticas Públicas, Programas y/o Proyectos Sociales. RELAC Chile, 2012. (en Línea) Consultado el 8 de noviembre 2016. Disponible en http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122095/Politicass_publicas_modelos_culturales.pdf?sequence=1. 26 p.

Programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas (PACC). Apicultura, plan de refuerzo de la competitividad 2007. (En línea) consultado el 16 de diciembre 2015. Disponible en http://www.chda.org.uy/documents/Apicultura_A4.pdf. 75 p.

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

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

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

Santibáñez D. 2013. Políticas Públicas, modelos culturales y territorios: un enfoque contextual y cultural para la investigación evaluativa. Limitaciones e incompatibilidades en la actividad extractiva de buzos mariscadores. III Congreso Internacional de Ciencia Tecnología y Cultura. Simposio: Investigación Evaluativa (p. 431-451). Santiago, Chile: Universidad de Santiago. (En línea). Consultado 15 julio 2015. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122095/Politicass_publicas_modelos_culturales.pdf?sequence=1

Uruguay XXI. 2013. Sector Apícola. (En línea). Consultado 15 julio 2014. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2015/05/Sector-apicola-Mayo-2014-Uruguay-XXI.pdf>. 19 p.

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

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

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

Uruguay-Poder Ejecutivo. 2002. Decreto No. 219/2002. Reglamentación de la Ley 17503 sobre cometidos del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (En línea). Consultado

15 julio 2014. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/219-2002/5>

Weiss, C. 1972. Evaluation research: methods of assessing programs effectiveness. New Jersey. Prentice Hall. (En línea). Consultado 10 de Diciembre de 2015 Disponible en: <http://65.182.2.242/docum/crid/Febrero2005/pdf/eng/doc345/doc345-contenido.pdf>. 239 p.

Wilkinson, J. y Rocha, R. (2004). Tendencias de las agroindustrias, patrones e impactos en el desarrollo. FAO Agroindustrias para el desarrollo, Cap. 3, pags. 51 a 102, consultado el 20 de agosto de 2014 en: <http://www.fao.org/docrep/017/i3125s/i3125s00.pdf>

Williamson, O. (1985): The Economics Institutions of Capitalism. Free Press. Nueva York (Versión española. México. 1989). Cap. 3, p. 133 a 178. Consultado el 19 de agosto de 2014 en: [http://www.sp.uconn.edu/~langlois/Williamson%20\(1985\),%20chapter%201.pdf](http://www.sp.uconn.edu/~langlois/Williamson%20(1985),%20chapter%201.pdf)

Zylbersztajn, D. 2005. Papel dos Contratos na Coordenação Agro-Industrial: um olhar além dos mercados. Revista de Economia y Sociologia Rural, 43(03), 385-420. (En línea). Consultado 10 de Diciembre de 2015. Disponible en www.scielo.br/pdf/reser/v43no.3/27739.pdf