



DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS
RURALES Y AGROINDUSTRIAS

Estudios de casos de *países*

América Latina



ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

**Informe
de país:
el Perú**





Estudios de casos de países

América Latina

Carlos de los Ríos

ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

Informe de país: el Perú

Editado por
Pilar Santacoloma
Eva Gálvez-Nogales

CITACIÓN RECOMENDADA

FAO. 2013. *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios – Informe de país: el Perú.* Estudios de casos de países – América Latina. Roma

Foto de la portada: CC/flickr/Wallace Faria

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org. Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prefacio	v
Resumen	vi
Agradecimientos	viii
Siglas y acrónimos	ix
CAPÍTULO 1	
Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivo del estudio	1
1.3 Breve descripción de los casos	2
1.4 Metodología	2
CAPÍTULO 2	
Antecedentes y visión general	3
2.1 Situación socioeconómica en el Perú	3
2.2 Caracterización de la agricultura en el Perú	3
2.3 Políticas públicas para las APP	5
2.4 Implementación de acuerdos de APP	6
2.5 Breve descripción de los estudios de caso	8
CAPÍTULO 3	
Caracterización de los acuerdos de APP	11
3.1 Objetivos de las APP	11
3.2 Participantes y beneficiarios objetivo	12
3.3 Nivel de inversión movilizado a través de la alianza	12
3.4 Acuerdos formales	13
CAPÍTULO 4	
Implementación de los acuerdos de la alianza	15
4.1 Impulsores principales	15
4.2 Criterios de evaluación de oportunidades de mercado y perspectivas económicas para la agroindustria	16
4.3 Desembolso de las contribuciones	17
4.4 Definición de roles	17
4.5 Estimación de ingresos, costos y ganancias	18
CAPÍTULO 5	
Gestión y operaciones	19
5.1 La gestión día a día	19
5.2 Entrega de asistencia técnica, capacitación y suministro de materiales, tecnología y servicios	19
5.3 Experiencia requerida para la implementación de una alianza	20
5.4 Seguimiento y evaluación	20
5.5 Principales riesgos y desafíos	21
5.6 Apoyo suplementario	21

CAPÍTULO 6	
Ejecución y resultados de desarrollo	23
6.1 Cambios en los ingresos, la productividad y el empleo	
6.2 Inversiones adicionales	24
6.3 Principales dificultades mitigadas por la alianza	24
6.4 Acceso al mercado	24
6.5 Perspectivas y expectativas	25
CAPÍTULO 7	
Evaluación y conclusiones	27
REFERENCIAS	29
CUADROS	
1. Estudios de caso seleccionados	2
2. Resumen de los estudios de caso	9
3. Objetivos de los acuerdos de APP	12
4. Socios de los acuerdos de APP	13
5. Naturaleza de los operadores	13
6. Nivel de inversión movilizado (en USD)	14
7. Impactos económicos de las alianzas agroindustriales	23

Prefacio

Es ampliamente conocido que se necesitan altos niveles de inversión para impulsar el potencial de la agricultura para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. No obstante, en las últimas décadas muchos países han reducido las asignaciones presupuestarias al sector agrícola, mientras que no se ha registrado el aumento previsto de las inversiones del sector privado ni ha mejorado su eficiencia. La baja participación privada en las inversiones en el sector agroalimentario puede ser explicada parcialmente por el alto riesgo (real y percibido) de los negocios agrícolas. En este contexto, se están promoviendo las alianzas público-privadas (APP) como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente.

A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola. Además, a pesar del aumento del interés en las APP en el sector agrícola en los últimos años, aún persisten variaciones significativas en el tipo de alianza realizada, así como poca evidencia sobre el potencial real de las APP para cumplir con los objetivos establecidos de generación de empleo e ingresos, seguridad alimentaria e incremento de la competitividad agrícola.

En 2010, la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a los países miembros de la FAO sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

Esta serie presenta 70 estudios de casos individuales de APPs y ofrece detalles sobre las circunstancias que llevaron a su formación, y sobre su gestión y éxito hasta la fecha. Se prestó especial atención a la identificación de los roles y funciones específicos de cada uno de los socios, incluidas las funciones en la gobernanza, implementación y monitoreo. Los resultados clave del estudio incluyen la identificación de los factores que determinan el éxito o el fracaso en el desarrollo y aplicación de APPs, y las mejores prácticas para crear un entorno propicio para el aumento de la inversión en la agricultura mediante el mecanismo de APP.

A través de esta serie especial de estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios, AGS está compartiendo los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.

Resumen

En este documento se analizan cinco estudios de caso de alianzas público-privadas (APP) agroindustriales en el Perú. No tenemos pruebas de la existencia de este tipo de alianzas a mediana o gran escala, así como tampoco sabemos de empresas agrícolas que participen directamente en algún acuerdo de APP. El tipo más común de alianza público-privada agroindustrial identificada fue un acuerdo tripartito entre una compañía privada (llamada operador), asociaciones de productores y el sector público. Con el tiempo, este último actuaría a través de programas específicos. También se llevaron a cabo acciones coordinadas por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los gobiernos locales y regionales interesados en la promoción del desarrollo rural. Los principales beneficiarios de estos acuerdos fueron, en su mayoría, las empresas dedicadas a la agroindustria a pequeña escala y las organizaciones de productores.

Se seleccionaron cinco APP agroindustriales dedicadas a diferentes productos agrícolas: sandía (APEC), banano (APPBOSA), fibra de alpaca (CANEA), subproductos apícolas (ASPPABONS) y un producto de azúcar granulada llamado panela (APPAGROP). Estas APP desarrollan su actividad productiva en diversos entornos agroecológicos: costa, sierra y bosque de altura. Cabe señalar que las cinco organizaciones mostraron niveles desiguales de desarrollo.

Los socios públicos fueron muy estrictos en el momento de seleccionar a los beneficiarios, no solo sobre una base competitiva, sino también respecto del seguimiento y la evaluación de los pasos adoptados. Este riguroso proceso de selección se hizo con el propósito de evaluar las oportunidades de mercado y las perspectivas de la agroindustria. En todos los casos solicitaron un estudio de la demanda e incluso, en algunos casos, solicitaron la formalización de preacuerdos entre los compradores potenciales y los beneficiarios, lo que se traduciría en puntos adicionales durante el proceso de calificación.

Por otra parte, el operador resultó ser la institución líder de todas las APP agroindustriales analizadas. Este es responsable de las áreas técnicas y administrativas generadas por la APP, que incluyen el seguimiento de los avances técnicos y financieros del plan de negocios (en términos financieros y físicos). Generalmente, la APP cuenta con un coordinador general que depende directamente de la gestión del operador y que es supervisado por los representantes de las entidades involucradas.

En la mayoría de los casos se pudo apreciar una interesante sinergia entre los beneficiarios finales y los operadores. En algunos casos (APEC, CANEA y CEPICAFE), los operadores eran organizaciones que antes del proyecto habían sido compradores de la producción del beneficiario. Asimismo, los operadores de los casos estudiados actuaron como coinversores financieros y administradores del proyecto, a fin de garantizar una adecuada asignación de los fondos. Parece que la existencia de estas fuentes de financiamiento incentiva la sinergia entre los actores privados y los beneficiarios para el desarrollo de los mercados.

Todos los proyectos se formalizaron por medio de un contrato firmado por el operador y el sector público. Sin embargo, la entidad pública define directamente todos los términos y condiciones del contrato. Cada institución tiene su propio tipo de contrato, con sus propias reglas, tanto para el desarrollo del proyecto como para su seguimiento y evaluación. Los planes de negocios seleccionados o los “ganadores” deben adaptarse y cumplir con los términos y las condiciones impuestas por el donante.

El total de fondos destinados al desarrollo de alianzas público-privadas para la agroindustria fluctuó entre 250 000 USD y 500 000 USD. Gran parte de los fondos se utilizaron en la adquisición de infraestructura básica y en la entrega de servicios de capacitación y asistencia técnica en las distintas actividades que comprende la cadena de valor (por ejemplo, producción, comercialización, empaque, organización y desarrollo de liderazgos).

En casi todos los casos se observó una fuerte demanda de soporte técnico y financiero para el fomento de la agroindustria a pequeña escala. Ambas iniciativas públicas para el desarrollo de APP agroindustriales surgieron básicamente como respuesta a la fuerte demanda de las zonas rurales por formar parte del gran crecimiento observado en el Perú durante los últimos años. Asimismo, se observaron claramente muchas oportunidades de mercado que no estaban satisfechas, tanto en los mercados locales (ASPPABONS, CEPICAFE y CANEA) como en los extranjeros (APPBOSA y APEC). En la mayoría de los casos se entrega un análisis relativamente riguroso de la demanda de los productos para postular a los fondos.

Todas las APP cuentan con estrictos esquemas de seguimiento. Mientras que el operador tiene la responsabilidad (por contrato) de suministrar toda la información relevante sobre la ejecución del plan de negocios a la alianza, los socios públicos deben contratar supervisores externos para evaluar los avances de la APP. Dependiendo del socio público, los esquemas de evaluación varían bastante entre sí. Mientras que FONDOEMPLEO realizó una evaluación de impacto en cada una de las APP que fueron implementadas, PROSAAMER realizó una evaluación general del programa.

En teoría, se esperaba que la mayoría de las APP agroindustriales tuvieran un gran rendimiento, pero en la práctica este fue más bien moderado. Las APP de PROSAAMER se orientaron a proyectos a gran escala y parecen haber obtenido mayores beneficios de la alianza (la cofinanciación de PROSAAMER no fue mayor al 10 % del monto total estimado). Las APP de FONDOEMPLEO estaban orientadas a organizaciones de menor escala y su rendimiento fue menor (con una cofinanciación superior al 50 % del monto total de la APP). Las APP impulsadas por PROSAAMER estaban orientadas al desarrollo de mercados y estaban destinadas a beneficiarios más adinerados, mientras que las APP de FONDOEMPLEO estaban orientadas a la pobreza y, por lo tanto, sus destinatarios eran beneficiarios más pobres. A pesar de esto, aún no existe una evaluación adecuada del impacto de las APP analizadas que permita hacer una evaluación de resultados precisa. Sin embargo, existe una demanda importante de este tipo de alianzas, desde la academia, el sector público y, aún más importante, de las empresas privadas de pequeña escala, que han quedado rezagadas por el notable, aunque exclusivo, crecimiento del Perú.

Agradecimientos

Mi especial agradecimiento a Guillermo Rebosio, director ejecutivo de FONDOEMPLEO, quien muy amablemente ofreció orientación en la búsqueda de las alianzas público-privadas más adecuadas y también facilitó las entrevistas con varios actores relevantes de los acuerdos de las APP analizadas en este estudio.

Mi agradecimiento también a Daniel Rivera, director ejecutivo de PROSAAMER, quien proporcionó material relevante para el análisis y facilitó las entrevistas en terreno.

Este documento ha sido posible gracias al valioso tiempo que concedieron los distintos actores entrevistados en la fase de recolección de datos. En particular, Manuel Aguirre, Dante Moreno, Máximo Juárez, José Rojas, Elisea de los Ríos, Dimas Medina, Carlos Martínez, Hugo Ordóñez, Santiago Paz y Luis Peña.

Quisiera agradecer muy afectuosamente a Nubia Bonopaladino por su apoyo durante el proceso de investigación.

El marco de análisis de los casos fue diseñado originalmente por Doyle Baker. El acompañamiento y la supervisión técnica a los autores de los informes de país fueron realizados por un equipo técnico conformado por Eva Gálvez, Marlo Rankin, Nomathemba Mhlanga y coordinado por Pilar Santacoloma, de la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de FAO.

Un agradecimiento especial se dirige a las organizaciones que dieron apoyo a los consultores nacionales en la realización de los estudios de caso, UNECA y RIMISP, en África y América Latina respectivamente.

Se agradece a Larissa D'Aquilio por el diseño gráfico y la coordinación de la producción de la publicación, a Blanca Azcárraga por la edición, y a Francesca Cabré-Aguilar por la revisión del texto.

Siglas y acrónimos

APEC	Asociación de Productores y Exportadores de Cucurbitáceas
APP	Alianza público-privada
APPAGROP	Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios
APPBOSA	Asociación de Pequeños Productores de Banano Orgánico de Samán y Anexos
ASPPABONS	Asociación Solidaria de Pequeños Productores Apícolas de Bosques Naturales de San Ignacio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CANEA	Centros de acopio y negocios empresariales alpaqueros
CEPICAFE	Central Piurana de Cafetaleros
CIAS	Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales
CICDA	Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola
DIGESA	Dirección General de Sanidad
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONDOEMPLEO	Fondo nacional de capacitación laboral y de promoción del empleo
INCAGRO	Innovación y Competitividad para el Agro Peruano
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPAC	Instituto Peruano de la Alpaca y Camélidos
IMF	Institución microfinanciera
MARENASS	Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
MEPSI	Municipalidad Ecológica Provincial San Ignacio
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
TLC	Tratado de libre comercio
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PIDECAFE	Programa integral para el desarrollo del café
PROMPerú	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PROSAAMER	Programa de servicios de apoyo a los mercados rurales
PSI	Programa subsectorial de irrigaciones
PYME	Pequeña y mediana empresa
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
USD	Dólar estadounidense

Capítulo 1

Introducción

1.1 ANTECEDENTES

Dos de los principales obstáculos a los que se enfrenta la agroindustria en los países en desarrollo son el alto riesgo que implica hacer negocios en el sector agrícola y los altos costos de inversión requeridos. Estos dos obstáculos se ven agravados por el subdesarrollo del área de los servicios en el sector agrícola, el tamaño de los predios que no alcanza las dimensiones óptimas y un clima de inversión empresarial poco atractivo para el sector privado. La implementación de alianzas público-privadas (APP) constituye un importante mecanismo institucional para mitigar los riesgos a los que hacen frente las empresas dedicadas a la agroindustria.

En este sentido, la FAO se ha comprometido, en un esfuerzo institucional, a entender cómo implementar con éxito las APP agroindustriales. En una primera etapa, se analizaron alrededor de 70 casos de APP agroindustriales en 15 países en desarrollo. De estos estudios se han extraído conclusiones que han sido utilizadas en el diseño de directrices prácticas y lógicas que puedan ayudar a los profesionales de las áreas técnicas de los distintos ministerios de agricultura a desarrollar APP agroindustriales.

El Gobierno peruano, teniendo en cuenta las grandes brechas y los limitados recursos existentes, ha reconocido la importancia de estas alianzas público-privadas como mecanismos para la provisión de infraestructura y servicios públicos. En mayo de 2008, el Gobierno dio un paso importante al formalizar este tipo de provisión mediante la aprobación de la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas. Esta ley establece los principios y procedimientos necesarios para la implementación de acuerdos de APP.

A pesar de la existencia de un marco legal para este tipo de acuerdos, las APP agroindustriales se han desarrollado dentro del marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (Ministerio de Agricultura, 2004), formulada por la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural¹, la cual fue

articulada gracias a los esfuerzos de varios sectores². El documento tiene sus bases conceptuales en el enfoque de desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué, 2004; Trivelli, 2006; Cetraro *et al.*, 2007).

Este nuevo enfoque refleja importantes cambios en las estrategias y políticas orientadas al desarrollo rural, donde existe consenso respecto de la necesidad de llevar a cabo intervenciones dentro de los territorios. Esto último va a requerir la participación de varios sectores y en diversos mercados y actividades para mejorar sus interacciones y resultados, mediante las sinergias generadas por los esfuerzos coordinados y concertados de los actores privados y públicos.

En este sentido, el tipo más común de alianza público-privada agroindustrial identificada fue un acuerdo tripartito entre una compañía privada (llamada operador), asociaciones de productores y el sector público. Con el tiempo, este último actuaría a través de programas específicos. También se llevaron a cabo acciones coordinadas por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los gobiernos locales y regionales interesados en la promoción del desarrollo rural. Los principales beneficiados de estos acuerdos de APP fueron, en su mayoría, las empresas agroindustriales de pequeña escala y las organizaciones de productores.

1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

El estudio tiene tres objetivos:

- Evaluar el contexto nacional de desarrollo y las tendencias y políticas que influyen en la necesidad de establecer APP en el Perú.
- Caracterizar y evaluar APP específicas para el desarrollo de agronegocios en el país.
- Analizar elementos clave que considerar en la implementación y desarrollo de APP en el país.

¹ Creado en 2003 (RM 080-2003-PCM) y presidido por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales con el apoyo técnico del Ministerio de Agricultura.

² Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Mesa Redonda para la Reducción de la Pobreza y el Consejo Nacional de Descentralización.

CUADRO 1
Estudios de caso seleccionados

Producto	Región	Ubicación geográfica
Sandía	Tacna	Costa
Banano	Piura	Costa
Fibra de alpaca	Tacna	Sierra
Panela	Piura	Sierra
Subproductos de la abeja	Cajamarca	Bosque de altura

Fuente: elaboración propia.

1.3 BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS

El presente estudio da cuenta de la situación actual de cinco APP agroindustriales en el Perú. Estas desarrollan su actividad productiva en diferentes ambientes agroecológicos: costa, sierra y bosque de altura. Entre sus productos agrícolas están: banano, sandía, fibra de alpaca, subproductos de la abeja y un producto de azúcar granulada conocido como panela.

Estas APP fueron seleccionadas de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Se debe establecer, de manera explícita, una relación colaborativa entre los socios públicos y privados específicos, con el propósito de aumentar la inversión y mejorar la rentabilidad de una compañía agroindustrial en particular o de múltiples empresas del sector de la agroindustria en ubicaciones específicas. Esta relación entre ambas partes puede ser explicitada de diversas formas, que van desde documentos de proyectos hasta convenios contractuales formales y de capital (incluyendo la propiedad conjunta). Cabe señalar que no fueron cubiertas las políticas sectoriales, programas o iniciativas del sector público poco sólidas o que no contaban con una ubicación específica. Del mismo modo, las contribuciones del sector privado con características similares a las antes mencionadas tampoco fueron cubiertas.
2. La alianza debe haber estado operativa por lo menos dos años, para así proporcionar suficientes bases para el análisis.
3. La alianza debe aumentar la inversión, las ganancias o reducir el riesgo de las compañías agroindustriales seleccionadas.
4. El acuerdo de la alianza debe establecer, de manera explícita, los impactos positivos que espera alcanzar desde un punto de vista social (por ejemplo, ingresos, empleo, valor agregado, etc.).
5. El acuerdo de la alianza debe contemplar una instancia permanente de diálogo, además de cumplir un papel activo dentro de la gobernanza y la implementación, tanto para los socios públicos como privados.
6. El nivel de inversión movilizado a través de la alianza debe ser, preferentemente, superior a 100 000 USD.

1.4 METODOLOGÍA

La metodología utilizada siguió dos pasos principales. El primer paso fue recopilar información sobre potenciales APP con el fin de validar los criterios de selección. Después de la revisión, se definió una lista definitiva de casos que debían evaluarse en detalle. El segundo paso apuntó a reunir información primaria y secundaria con el objeto de llevar a cabo una evaluación detallada de cada una de las APP seleccionadas. Para obtener los datos secundarios se revisaron informes de entidades públicas, al igual que otros documentos relevantes elaborados por universidades e institutos de investigación. Para la recolección de los datos primarios se llevaron a cabo entrevistas con informantes clave. Surgieron muchos problemas durante la realización de las entrevistas, no solo por las dificultades previstas para la obtención de información relevante y actualizada de las instituciones públicas, sino por dificultades de accesibilidad de los otros socios (por ejemplo, falta de conexión telefónica o de Internet). Para resolver este problema, se realizaron visitas al terreno en algunos sitios de las APP, como Piura y Tacna³.

³ Se trabajó con información secundaria de una APP agroindustrial en Puno. Lamentablemente, la visita al terreno no fue exitosa ya que no se pudo establecer contacto con los informantes relevantes y, como la APP se iba a disolver y hubo cambios en las autoridades locales, no fue posible reunir toda la información requerida.

Capítulo 2

Antecedentes y visión general

2.1 SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL PERÚ

En los últimos años, el Perú ha experimentado un crecimiento económico sin precedentes (más de un 8 % entre 2001 y 2010), lo que ha permitido observar importantes elementos de reducción de la pobreza (de un 54,8 % en 2001 a un 31,3 % en 2010). Sin embargo, existen evidencias sólidas que demuestran que el crecimiento económico no ha sido distribuido equitativamente, ya que la desigualdad de ingresos se mantiene casi inalterada (INEI, 2011) y también es evidente la presencia de un malestar social, como señala la Oficina de la Defensoría del Pueblo que registra 148 conflictos activos, 67 conflictos latentes y 67 protestas colectivas (Defensoría del Pueblo, 2011).

En julio de 2011, un nuevo Gobierno tomó el poder con la importante misión de promover un crecimiento económico con inclusión social. La idea principal era transformar el modelo económico hacia uno más inclusivo, con mayor presencia del Estado y centrado en la función subsidiaria del Estado y la entrega de bienes públicos. Al respecto, el Gobierno está fortaleciendo su relación con el sector privado por medio de la celebración de nuevos acuerdos comerciales y el mantenimiento de la disciplina fiscal y monetaria. Al mismo tiempo, está fortaleciendo su papel en los temas sociales clave (explotación de los recursos naturales, pobreza rural, corrupción, seguridad, entre otros) y proporcionando infraestructura para las áreas menos desarrolladas.

En este sentido, la mayoría de los programas sociales y productivos están siendo reestructurados a fin de alinearse con el nuevo enfoque del Gobierno. Por ejemplo, se creó el Ministerio de Inclusión Social con el fin de coordinar acciones, fortalecer los programas sociales y productivos ya existentes, e implementar nuevos programas sociales y productivos. La visión de este nuevo ministerio es, por una parte, disminuir la pobreza, y por otra, proveer herramientas productivas a los pobres para que puedan superar su condición de pobreza. Sin embargo, hasta ahora no se ha elaborado una estrategia articulada para el desarrollo

agrícola, ni existen nuevas iniciativas o caminos definidos para el sector agrícola.

2.2 CARACTERIZACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL PERÚ

La agricultura en el Perú tiene un peso importante desde un punto de vista económico y social. Se estima que existen 2,3 millones de hogares cuya principal actividad económica es la agricultura. Estos hogares representan el 34 % de los hogares de todo el país y generan alrededor del 7,6 % del producto interno bruto (Ministerio de Agricultura, 2010). Excepto en la ciudad capital, Lima, la agricultura ocupa alrededor del 49 % de la fuerza laboral (en los Andes alcanza el 55 %) que representa entre el 20 y el 50 % del PIB de la región (Zegarra y Tuesta, 2009).

Este sector se ha tornado muy dinámico en los últimos años, principalmente por el aumento sustantivo de las exportaciones agrícolas no tradicionales. En diciembre de 2009, el PIB de la agricultura alcanzó los 6 888 millones de USD, con un crecimiento entre 2000 y 2009 a una tasa anual del 3,8 %. En tanto, las exportaciones crecieron a una tasa anual del 14,5 % (en diciembre de 2009 alcanzaron los 2 628 de USD). A pesar de que el PIB de la agricultura ha mostrado un importante aumento en los últimos años, la tasa de crecimiento ha sido menor que la de la economía nacional (casi la mitad), lo que reduce su valor relativo dentro de la producción nacional.

La agricultura peruana es muy heterogénea; esto se debe en gran medida a las diferencias de las tecnologías, la naturaleza de los mercados locales e internacionales, la diversidad climática y geográfica y el acceso desigual a los mercados (por ejemplo, créditos, seguros e información). De acuerdo con estas distinciones, el Ministerio de Agricultura divide a los actores agrícolas del país en cuatro grupos. El primero está formado por las grandes compañías y los agricultores dedicados a la producción de cultivos de exportación no tradicionales y productos agroindustriales. Estos agricultores poseen grandes extensiones de tierras y se caracterizan por generar grandes ganancias,

estar fuertemente tecnificados y tener una orientación exportadora (producen, entre otros, mangos, pimientos, paltas, aceitunas, espárragos y uva de exportación). El segundo grupo está formado por agricultores dedicados a cultivos tradicionales, tales como patatas (papas), arroz, maíz, cebollas y algodón para mercados locales; y bananos, café y cacao para mercados internacionales⁴. Estos son pequeños agricultores y cuentan con diversas tecnologías. El tercer grupo consiste principalmente en agricultores pobres y de pequeña escala con bajos niveles de tecnología, que producen cultivos potencialmente exportables que se trabajan en los Andes (trigo inca, cañihua, tarhui, subproductos de la alpaca, entre otros) y de la selva amazónica (por ejemplo, corazón de palmitos y sacha inchi —nuez inca—). Finalmente, el cuarto grupo corresponde a los agricultores de subsistencia, que producen principalmente trigo, cebada, quínoa y frijoles (porotos).

Las grandes agroindustrias y empresas de agronegocios que producen cultivos no tradicionales (del primer grupo) son las que lideran el crecimiento del sector agrícola peruano. Estas empresas captaron la atención general a comienzos de los años 1990 con un remate público de los primeros lotes de riego de Chavimochic⁵ y otros grandes proyectos de irrigación, cuyo objetivo era dar acceso a agua para el riego de las tierras secas de la costa peruana. Esto atrajo a grandes inversionistas privados del sector. Estas inversiones formaron parte del programa de adaptación estructural puesto en marcha para superar la profunda crisis económica del país, que se vio agravada por la presión de la deuda de la región y por una larga guerra interna. Otras medidas estructurales que se llevaron a cabo fueron la eliminación de la mayoría de los subsidios, la privatización de las empresas públicas y la apertura incondicional de la economía a los mercados y capitales extranjeros.

Como resultado, más de dos millones de pequeños agricultores y microempresarios, pertenecientes al segundo, tercer y cuarto grupos, fueron relegados a una función secundaria (Eguren, 2004). Estos actores no se vieron beneficiados significativamente por el crecimiento de la economía peruana, como tampoco por el desarrollo de

la agricultura en los últimos años. Prueba de esto es que aproximadamente tres de cada cuatro agricultores son pobres, lo que se puede corroborar en la Encuesta Nacional de Hogares (2009). Las principales causas detrás de este problema son: a) el bajo nivel de competitividad y rentabilidad; b) la falta de una ventaja competitiva sostenible de los recursos naturales; c) el acceso limitado a insumos productivos⁶ y servicios; d) el escaso desarrollo institucional del sector agrícola público. En este sentido, en los últimos años gran parte de las intervenciones públicas en zonas rurales se han dirigido a estos grupos de agricultores. Para apoyar el desarrollo de los pequeños y medianos agricultores se han desarrollado varios programas, gracias a los esfuerzos conjuntos del Ministerio de Agricultura y de organizaciones internacionales (BID, Banco Mundial, FIDA, entre otras). La mayoría de estas intervenciones fueron llevadas a cabo dentro del marco de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Rural (2004) y contemplan la organización y coordinación de esfuerzos de los sectores público y privado. Algunos de estos programas desarrollaron un acuerdo especial de APP, en el cual la institución pública cofinancia, por medio de un sistema de concursos, las mejores iniciativas privadas de los grupos objetivo.

Hasta la fecha, los grandes agricultores no han formado parte de ninguna APP, a excepción de las compañías productoras de caña de azúcar, en las que el sector público y el privado comparten propiedad. Tras la reforma agraria peruana (1968-1974), las antiguas plantaciones de caña de azúcar se convirtieron en cooperativas administradas por los trabajadores, con fuerte presencia del Estado. La dramática caída en los precios internacionales del azúcar, sumado a la creciente demanda interna y a algunos problemas de gestión, llevaron a la antigua industria azucarera, orientada a la exportación, a cambiar su destino y comenzar a proveer al mercado local. A fines de la década de 1990 las políticas gubernamentales cambiaron, promoviendo el ingreso de nuevos capitales privados a las cooperativas.

Por otra parte, las empresas de exportación agroindustriales se han beneficiado enormemente de los programas nacionales destinados a facili-

⁴ Una excepción en este grupo fue el azúcar de caña que se produce en grandes extensiones de tierra y que es administrado por los grandes grupos económicos.

⁵ Ubicada en la costa de la región de La Libertad, a aproximadamente 600 km al norte de Lima.

⁶ La tierra está aún muy fragmentada: alrededor de dos millones de unidades agrícolas trabajan en aproximadamente 5,5 millones de hectáreas de tierra cultivable, que a su vez representa cerca de 3 hectáreas por unidad agrícola, distribuidas entre 3,3 parcelas.

tar la exportación de productos agrícolas, como el Servicio Nacional de la Sanidad Agraria del Ministerio de Agricultura (SENASA), que ha desempeñado un papel importante en la apertura de nuevos mercados y en el fortalecimiento de los mercados ya existentes (Barrantes y Miranda, 2006). Sin embargo, no existe una APP entre esta institución y el sector privado.

Por otro lado, en los últimos años, el Perú ha desarrollado una sólida agenda con el fin de lograr tratados de libre comercio (TLC). De esta manera, se busca expandir las oportunidades de mercado de las exportaciones de los cultivos peruanos con sus principales socios comerciales. En este sentido, el Perú ha firmado TLC con los Estados Unidos de América, Singapur, el Canadá, Chile y China, y actualmente está en proceso de negociación de nuevos tratados con Tailandia, la República de Corea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Unión Europea (con esta última está negociando como grupo con la Comunidad Andina). La apertura a nuevas oportunidades de mercado ofreció a las APP agroindustriales nuevas posibilidades en un contexto de mayor demanda, precios más altos de los alimentos y escasez de agua. Por ejemplo, las asociaciones de pequeños agricultores se beneficiaron de los sistemas de irrigación de uso eficiente, lo que les permitió ahorrar agua y mejorar su productividad. Estos sistemas requieren grandes inversiones, pero pueden proporcionar importantes beneficios teniendo en cuenta los nuevos mercados con “buenos” precios para su producción.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS APP

En el Perú, la institución responsable de los acuerdos APP es ProInversión, una agencia pública encargada de fomentar las inversiones privadas. ProInversión describe las APP como un concepto que representa la cooperación y asociación entre las agencias públicas y privadas para proveer infraestructura y servicios. La importancia de las APP es crear incentivos adecuados para proporcionar infraestructura y servicios de calidad a bajo costo, ya que encubre el déficit financiero con las necesidades de inversión, mediante una adecuada distribución del riesgo entre los socios.

En mayo de 2008 se elaboró la legislación para los acuerdos de APP con el objetivo de formalizar la provisión de infraestructura y servicios públicos mediante la acción conjunta de los actores públicos y privados. Este marco regulador establece los principios y procedimientos requeridos para la preparación de los acuerdos de APP, en los cuales el sector

público y privado participan y comparten riesgos, conocimiento y recursos (PCM y MEF, 2011).

Sin embargo, para el sector agrícola esta legislación fue formulada fundamentalmente para formalizar la concesión de grandes proyectos de irrigación. Según PCM y MEF (2011), solamente cuatro de un total de 46 APP agroindustriales fueron implementadas entre julio de 2006 y noviembre de 2010. Estas APP representan el 10,35 % del total estimado de inversión contratada (5 178 millones de USD). No obstante, dos de estas APP correspondían a concesiones dedicadas al desarrollo de grandes proyectos de irrigación con un valor de 594 millones de USD, mientras que las dos APP restantes estaban relacionadas con una agroindustria específica: a) instalación de 100 hectáreas de uva, 30 hectáreas de espárragos, 5 hectáreas de árboles de algarrobos; b) desarrollo de la agroexportación en las tierras de barbecho de Supe⁷.

Como ya se ha mencionado anteriormente, no existe ninguna estrategia clara para el desarrollo de la agricultura en el nuevo Gobierno. En consecuencia, la mayoría de las políticas que promueven el desarrollo agrícola están basadas en iniciativas anteriores. Los documentos más importantes que dan cuenta de las políticas en el sector agrícola son: la Estrategia Nacional para el Desarrollo Rural (Ministerio de Agricultura, 2004) y el Plan estratégico sectorial multianual del Ministerio de Agricultura 2007-2011 (Ministerio de Agricultura, 2010).

En septiembre de 2004 se publicó la Estrategia Nacional para el Desarrollo Rural (ENDR) como resultado de los esfuerzos de varios sectores; se trata de un documento preparado por la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural. Esta comisión fue presidida por el secretario técnico de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS) y contaba con un representante del Ministerio de Agricultura como encargado técnico. Este último preparó un documento que contiene importantes partes de las discusiones y propuestas en el campo del desarrollo rural, que permitieron llegar a un “consenso” entre el sector público, la academia y la cooperación internacional. Gracias a esto, fue posible construir un escenario esperanzador.

La ENDR caracteriza la problemática de las zonas rurales y desarrolla una estrategia basada en nueve directrices generales con el objetivo de

⁷ Estos últimos convenios de APP se desarrollaron recientemente y todavía no existe información que sea de utilidad para los propósitos de esta investigación.

“promover el desarrollo humano en zonas rurales con criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, con equidad y democratización de las decisiones locales”. Estas directrices buscan abordar los cuellos de botella a los que se enfrentan los hogares rurales para apurar una transformación productiva que les permita mejorar su participación en el mercado y su acceso a los bienes y servicios públicos y privados, reducir su vulnerabilidad y exposición a los desastres naturales, usar y preservar sus recursos culturales y naturales, y promover reformas institucionales conducentes a la inclusión social y la generación de mecanismos sostenibles de desarrollo rural. A pesar de los importantes esfuerzos realizados para elaborar la ENDR, una de las principales críticas que se le hace es la falta de una estrategia operacional para su puesta en práctica.

En este sentido, Trivelli y De los Ríos (2007) desarrollaron algunas orientaciones operacionales para que el Ministerio de Agricultura pudiera implementar la ENDR. En este documento, los autores señalaron dos elementos clave para la implementación de estas directrices: a) intervención pública para reducir las fallas del mercado y promover equidad en el acceso; b) una coordinación adecuada y trabajo en equipo entre los actores públicos y privados. En este documento se hace hincapié en la necesidad de promover este tipo de APP para fomentar la agroindustria en los mercados productivos y de insumos.

En agosto de 2010, el Ministerio de Agricultura actualizó su Plan estratégico multianual 2007-2011. En este documento, se plantea claramente la necesidad de fortalecer el marco institucional para facilitar la coordinación entre el propio ministerio, otros sectores, los distintos niveles de gobierno y otras entidades públicas y privadas para organizar las intervenciones. Además, le asigna de manera manifiesta un papel relevante al sector privado en cada uno de los siete ejes estratégicos desarrollados para mejorar la competitividad agrícola, hacer un uso sostenible de los recursos naturales y garantizar a los pequeños agricultores el acceso a los servicios públicos básicos.

2.4 IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS DE APP

No se tiene evidencia de alianzas público-privadas para el desarrollo de agroindustrias a mediana y gran escala; tampoco se tiene conocimiento de compañías agrícolas que participen directamente

en algún acuerdo de APP⁸. En su mayoría, las iniciativas se relacionan con alianzas público-privadas a pequeña escala o con acciones coordinadas entre ONG y municipios locales para promover el desarrollo rural.

Los acuerdos de cooperación público-privados para el sector agrícola se pueden dividir en cuatro tipos generales, según su alcance de acción:

1. APP para mejorar la infraestructura agrícola. Esta es la forma más conocida de APP y consiste en un acuerdo público-privado para la construcción, operación o administración de la infraestructura agrícola. En el Perú, existen varios ejemplos de APP con grandes sistemas de irrigación que proporcionan acceso de agua a grandes proyectos de inversión en agroindustrias de la franja costera desértica. Algunos ejemplos de este tipo de APP son:

- Primera fase de la III Etapa de Irrigación de Chavimochic. Construcción de la reserva de agua de Palo Redondo para almacenar agua del río Santa e irrigar regularmente cerca de 60 000 hectáreas de tierra desértica en La Libertad. La inversión estimada es de 265 millones de USD.
- Irrigación Majes-Siguas II. Construcción, operación y gestión de la reserva Angostura y del túnel de derivación Angostura-Siguas, y de la conducción y distribución de las aguas de riego para 38 500 hectáreas de tierra desértica en las pampas de Siguan. Se estima una inversión de 399 millones de USD.

2. APP para mejorar el acceso a financiamiento en zonas rurales. El segundo tipo de APP de agroindustrias está relacionado con los acuerdos público-privados para proporcionar servicios financieros rurales a los agri-

⁸ Según la definición que se consigna en los Términos de Referencia: se debe establecer explícitamente una relación de colaboración entre socios públicos y privados específicos, con el propósito de aumentar la inversión y mejorar la rentabilidad de una compañía agroindustrial en particular o de múltiples empresas del sector de la agroindustria en ubicaciones específicas. Esta relación entre ambas partes puede ser explicitada de diversas formas, que van desde documentos de proyectos hasta convenios contractuales formales y de capital (incluyendo la propiedad conjunta). Cabe señalar que no fueron cubiertas las políticas sectoriales, programas o iniciativas del sector público poco sólidas o que no contaban con una ubicación específica. Del mismo modo, las contribuciones del sector privado con características similares a las antes mencionadas tampoco fueron cubiertas.

cultores y a las organizaciones de agricultores o microempresas. Entre los servicios se encuentran la creación de mercados de créditos y aseguradores para la agricultura. Un ejemplo claro de este tipo de acuerdo de APP fue implementado por el FIDA, tanto en el norte como en el sur de los Andes. Estos acuerdos son implementados a pequeña escala por las autoridades locales y los pequeños grupos organizados. Por ejemplo, Sierra Sur implementó una estrategia para la inclusión financiera de la mujer rural, por medio de esfuerzos coordinados de las instituciones microfinancieras (IMF) y el sector público con el objeto de proporcionar incentivos para que las mujeres indígenas rurales de bajos ingresos (el grupo más excluido en la pirámide socioeconómica) pudieran abrir una cuenta en una institución formal.

3. APP como parte de los programas de responsabilidad social. Recientemente, ha cobrado importancia un tercer tipo de APP con la implementación de programas de responsabilidad social por parte de grandes compañías de recursos naturales (en especial, de las compañías mineras). Esta APP coordina fondos privados con iniciativas de los gobiernos locales, principalmente para mejorar la productividad agrícola y desarrollar nuevos mercados. Por ejemplo, el Fondo Minero Antamina ha establecido alianzas estratégicas con los gobiernos locales y otras instituciones privadas (Proyecto de reducción y alivio de la pobreza —PRA—) con el objeto de crear cadenas productivas a través de la articulación entre pequeños y grandes agricultores. Otro ejemplo es la compañía Minera Yanacocha, que ha establecido una alianza con el gobierno local de Cajamarca para entregar asistencia técnica a fin de desarrollar proyectos productivos y de infraestructura que permitan invertir adecuadamente los recursos procedentes del canon municipal.

4. APP para promover el desarrollo de la agroindustria. Este tipo de APP fue implementado dentro del marco de los grandes programas públicos orientados a promover iniciativas de la agroindustria, desarrollados y financiados conjuntamente por el sector público y privado (asociaciones de productores y entidades privadas llamadas operadores). En muchos casos, los gobiernos locales o regionales y las ONG también desempeñan un papel en la alianza.

El presente estudio trata sobre este último tipo de APP. Los casos que aquí se analizan pertenecen a iniciativas públicas de gran escala: el Programa de servicios de apoyo a mercados rurales (PROSAAMER) y el Fondo nacional de capacitación laboral y de promoción del empleo (FONDOEMPLEO).

PROSAAMER es una iniciativa del Gobierno peruano y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñada para apoyar el desarrollo del sector agrícola en el Perú. Es el programa AGRORURAL del Ministerio de Agricultura el que lleva a cabo el proyecto; su principal objetivo es mejorar el acceso de los productores a mercados dinámicos. Este programa consta de tres componentes principales: a) entrega de información para el desarrollo rural; b) servicios de asesoría en emprendimiento; c) fortalecimiento del sector agrícola público.

El objetivo del componente de servicios de asesoría en emprendimiento es generar y consolidar nuevos negocios agrícolas por medio del fomento de la creación de planes de negocios y del ofrecimiento de cofinanciamiento parcial por concurso que permita conseguir información, capacitación y servicios de asistencia técnica incluidos en dicho plan. Los resultados esperados deben generar valor agregado al plan de negocios y mejorar el acceso a los mercados dinámicos para los pequeños agricultores organizados (tanto locales como extranjeros).

Los planes de negocios son presentados a PROSAAMER por un operador, definido como un agente económico del sector privado y previamente acreditado por PROSAAMER para formular, presentar e implementar planes de negocios. Los operadores pueden ser compañías comerciales, proveedores de insumos o servicios, compañías de agroexportación y ONG, entre otros. El operador es el encargado de contactar a los agricultores y formular el plan de negocios con ellos. Los planes de negocios deben promover productos y esquemas de comercialización que ayuden a implementar los acuerdos o alianzas comerciales entre los agricultores rurales organizados y los compradores, reduciendo los costos de transacción y facilitando el acceso a los mercados financieros y tecnológicos. El programa implementó 165 planes de negocios en el período 2006-2011.

FONDOEMPLEO, por otro lado, es una entidad privada creada y regulada por ley en el año 1998 para cofinanciar proyectos de producción privados o públicos que promuevan el empleo y la generación de ingresos en las regiones con bajas remuneraciones. El financiamiento de FON-

DOEMPLEO proviene de la diferencia entre el 8 % de las ganancias netas y su distribución legal entre los trabajadores (con un límite superior de 18 salarios mensuales al año). Los contribuyentes más importantes son las grandes compañías mineras. Según la Ley 27 564 (2001), se estableció que, de existir excedentes, estos deben destinarse exclusivamente a las regiones donde fueron generados.

La misión de FONDOEMPLEO es fomentar que las APP aúnen esfuerzos con las compañías privadas, las ONG y las entidades del sector público para diseñar e implementar proyectos orientados a la generación sostenible de empleo e ingresos. Esto se logra a través de la entrega de capacitación y asistencia técnica que aumenten las capacidades empresariales de los pequeños agricultores rurales organizados en asociaciones o en microempresas.

FONDOEMPLEO asigna fondos a las propuestas de APP a través de un riguroso proceso de competencia, según cuatro criterios generales principales: a) impacto y relevancia; b) viabilidad; c) relación costo-beneficio; d) otros factores relevantes. La mayor parte de los fondos asignados corresponden a APP agroindustriales. Por ejemplo, en 2010, el 74 % de los fondos comprometidos fueron asignados a APP agroindustriales (25 de un total de 36 APP).

2.5 BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

En el Perú se analizaron cinco casos de APP, dos de ellos relacionados con las cadenas de fruta en la costa (sandía en Tacna y banano en Piura) y tres relacionados con las cadenas agroindustriales, dos de los cuales se ubican en la sierra peruana (fibra de alpaca en Tacna y panela en Piura) y el último en el bosque de altura peruano, comercializando subproductos de plántulas de abejas en Cajamarca.

Las APP agroindustriales analizadas se caracterizan por haber sido implementadas por socios privados de pequeña escala que desarrollaron el proyecto en colaboración con operadores privados, donde participaron otros actores públicos y privados. Todas las APP estudiadas pertenecen al segundo y tercer grupo de agricultores descrito en la sección 2.2. Esto significa pequeños agricultores con distintas tecnologías dedicados a la producción de cultivos tradicionales (banano y subproductos de las abejas) y cultivos potencialmente exportables (fibra de alpaca, panela y sandía).

La primera APP estudiada implica a la Asociación de Productores y Exportadores de Cucurbitáceas (APEC), la compañía de comercialización de

insumos Dimas Medina EIRL y a PROSAAMER, el socio público. El objetivo de la APP es promover la competitividad del sector agrícola mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales y de liderazgo en las diferentes etapas de la cadena comercial. Más concretamente, el propósito de la APP es consolidar la asociación de agricultores como una empresa productora y exportadora de sandías de calidad.

La segunda APP estudiada involucra a la Asociación de Pequeños Productores de Banano Orgánico de Samán y Anexos (APPBOSA), el Consorcio de Productores de Banano del Chira (una organización que comprende varias asociaciones de banano orgánico del Valle de Chira) y PROSAAMER, el socio público. La APP tenía como objetivo lograr que APPBOSA exportara directamente su producción. En el momento de la implementación de la APP, todas las partes pensaban que era una apuesta desafiante, considerando la relación con las grandes compañías agroexportadoras, que actuaban como intermediarios entre los productores y los importadores.

El tercer caso de APP involucra a los Centros de acopio y negocios empresariales alpaqueros (CANEA), que son centros de negocios empresariales conformados por criadores de alpaca; al Instituto Peruano de la Alpaca y Camélidos (IPAC), una ONG privada especializada en el sector de la alpaca que produce, coordina y desarrolla propuestas técnicas para promover la competitividad y que está conformada por actores clave en la cadena de valor de la alpaca (productores, industrias textiles, pequeños y medianos fabricantes de prendas de vestir, artesanos e importadores); el Gobierno Regional de Tacna; y FONDOEMPLEO. La finalidad de las APP es mejorar la competitividad de los criadores de alpaca (vínculo primario de la cadena de valor textil de la alpaca) en la región de Tacna.

La cuarta APP está formada por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios (APPAGROP), una asociación de pequeños productores de panela; la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE), una compañía comercializadora de café y productos de caña de azúcar; e Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCA-GRO) y PROSAAMER, en calidad de socios públicos. El objetivo de la APP es fortalecer y estimular la gestión productiva y empresarial de los pequeños agricultores organizados en Jililí (Ayabaca, Piura).

Finalmente, la quinta APP analizada es una alianza entre la Asociación Solidaria de Pequeños

CUADRO 2

Resumen de los estudios de caso

Nombre	Subsector	Ubicación	Socios
Exportación directa de banano orgánico (APPBOSA)	Agroexportación de banano	Piura (costa)	1) APPBOSA 2) Consorcio de productores de banano del Valle de Chira 3) PROSAAMER
Producción y comercialización de sandía (APEC)	Producción agrícola de sandía	Tacna (costa)	1) Dimas Medina, EIRL 2) APEC 3) PROSAAMER
Sistema de capacitación y asistencia técnica para criadores de alpaca (CANEA)	Agroindustria exportación de fibra de alpaca	Tacna (sierra)	1) CANEA 2) IPAC 3) FONDOEMPLO
Exportación directa de panela granulada (APPAGROP)	Agroindustria exportación de panela	Piura (sierra)	1) CEPICAFE 2) APPAGROP 3) PROSAAMER
Fortalecimiento de la competitividad de la cadena comercial y productiva de apicultores para la generación de ingresos económicos (ASPPABONS)	Agroindustria producción de subproductos de las abejas	Cajamarca (bosque de altura)	1) ASPPABONS 2) MEPSI 3) FONDOEMPLO

Fuente: elaboración propia.

Productores Apícolas de Bosques Naturales de San Ignacio (ASPPABONS), una asociación de pequeños apicultores; la Municipalidad Ecológica Provincial San Ignacio (MEPSI); y FONDOEMPLO. La APP busca incrementar los ingresos de los pequeños apicultores mediante el aumento de la productividad y el fortalecimiento de la cadena productiva de los agricultores organizados.

Capítulo 3

Caracterización de los acuerdos de APP

3.1 OBJETIVOS DE LAS APP

La mayoría de los acuerdos de APP analizados están orientados a mejorar los ingresos y desarrollar nuevas oportunidades de negocios por medio de la entrega de capacitación y asistencia técnica a las organizaciones de agricultores en los diversos aspectos de la producción y la comercialización. En todos los estudios de casos se pudo observar una demanda colectiva de servicios de capacitación y asistencia técnica, tanto por parte de los beneficiarios directos como de los operadores.

Existen dos APP cuyo objetivo principal es mejorar sus capacidades a fin de exportar directamente su producción: APPBOSA y APEC. En el primer caso, la mayor parte de su producción de banano orgánico fue comercializada a través de Dole, un comerciante internacional de fruta. Por lo tanto, la APP facilitó que APPBOSA exportara su producción directamente. En el segundo caso, APEC solamente había tenido una experiencia previa exportando pequeñas cantidades de sandías a Chile. Su objetivo era beneficiarse de esta oportunidad e iniciar un negocio regular con dicho país y abrirse a otros mercados internacionales.

En ambos casos las necesidades eran muy diferentes, así como el papel del operador. APPBOSA es una organización más grande, con mayor presencia en la producción de banano orgánico, recientemente certificada por la Organización de Etiquetado de Comercio Equitativo (FLO, por sus siglas en inglés). En el caso de APPBOSA, el operador fue un consorcio de organizaciones de productores de banano orgánico que también estaba tratando de exportar banano orgánico de manera directa y encontró en APPBOSA una interesante oportunidad de aprendizaje. Por otro lado, APEC es una organización de productores de sandías, creada recientemente y que ha desarrollado su actividad con la idea de exportar su producción. En este caso, el operador fue una compañía especializada en proyectos de irrigación de la región (La Yarada, Tacna) que encontró una potencial oportunidad de negocios a través de la exportación de sandías.

En los casos de CANEA, ASSPABONS y APPAGROP, el objetivo principal es mejorar la

competitividad (principalmente, a través de la productividad) y las capacidades técnicas para generar valor agregado a la cadena de valor. En el caso de CANEA, los alpaqueros corresponden al primer eslabón de la cadena de valor de los productos de la alpaca. IPAC, por su parte, cumple una importante función como articulador de la cadena de valor. La principal motivación de IPAC en la APP es incentivar mejoras en la calidad de la producción de CANEA, a fin de desarrollar esta cadena de valor. Por otro lado, APPAGROP está compuesta por un subgrupo de miembros de CEPICAFE dedicados a la producción de caña de azúcar. CEPICAFE actúa como intermediario en la producción de sus miembros y su principal interés es incrementar la producción de subproductos de las abejas para aumentar su participación en el mercado y mejorar la calidad de vida de sus miembros. Finalmente, ASSPABONS, una asociación de apicultores que produce subproductos de la abeja como negocio paralelo, ha encontrado en MEPSI un socio clave, ya que su meta es abrir nuevos mercados y oportunidades para fortalecer la competitividad de sus cadenas de valor representativas.

Claramente, uno de los factores indiscutibles que promueven estas alianzas es, para los actores privados, la posibilidad de ingresos potenciales. Por otra parte, para el sector público de estas alianzas, el principal objetivo es promover la competitividad (PROSAAMER), así como los ingresos y el empleo (FONDOEMPLEO). Todos los estudios de caso se centran en el desarrollo económico y social de los pequeños y medianos agricultores. Estos estudios hacen hincapié en mejorar la productividad, desarrollar el mercado, fortalecer la organización, desarrollar las capacidades de comercialización, mejorar la gestión y la calidad. En el Cuadro 3 se resumen los objetivos de las APP estudiadas.

Todos los casos analizados fueron determinados después de una licitación pública, en donde los operadores y los beneficiarios presentaron una propuesta de plan de negocios, ya sea a PROSAAMER o a FONDOEMPLEO, indicando el objetivo principal de la APP y los resultados socioeco-

CUADRO 3

Objetivos de los acuerdos de APP

Objetivos	APPBOSA	APEC	CANEA	ASPPABONS	APPAGROP
Exportación directa (desarrollo de mercados)	X	X		X	
Mayor productividad y más capacidades técnicas		X	X	X	X
Fortalecimiento organizacional			X	X	X
Habilidades de comercialización para la organización	X	X		X	
Optimización de la gestión		X	X		
Mejoramiento a la calidad de la producción		X	X		X

Fuente: elaboración propia.

nómicos que esperaban alcanzar. Los operadores deben cumplir con ciertos criterios que los hacen elegibles para presentar cualquier propuesta.

3.2 PARTICIPANTES Y BENEFICIARIOS OBJETIVO

De acuerdo con los casos estudiados, se pudo observar una asociación conjunta conformada por beneficiarios (entidades privadas), operadores (institución líder de la APP), el sector público (a través de sus programas) y otros asociados que apoyaron el desarrollo de los acuerdos de APP. El Cuadro 4 es un resumen de los diferentes participantes en los cinco estudios de caso.

Los beneficiarios directos en los estudios de caso evaluados fueron asociaciones de pequeños agricultores o microempresas cuyo objetivo era mejorar su desempeño comercial. En todas las APP evaluadas, los beneficiarios son compañías a pequeña escala, sin ánimo de lucro y con emprendimientos incipientes. En estas compañías, los agricultores son dueños o miembros de asociaciones y su intención es fortalecer sus negocios individuales o colectivos.

Por otro lado, la institución privada predominante de las APP son los operadores. Estos se encargan de las responsabilidades administrativas y técnicas creadas por la APP, que incluyen el seguimiento de los avances técnicos y financieros del plan de negocios (en términos financieros y físicos). Generalmente, la APP cuenta con un coordinador general que depende directamente de la gestión del operador y que está supervisado por los representantes de las entidades involucradas.

La naturaleza de los operadores varía, dependiendo del caso analizado. Se ha visto una gran variedad de operadores, desde ONG hasta sociedades, municipios de provincia y organizaciones

de segundo nivel. Algunos operadores son en realidad miembros de la cadena de valor que se va a implementar. Finalmente, algunos de los operadores acogieron a los beneficiarios. El Cuadro 5 resume la naturaleza de los operadores.

Los acuerdos de APP han contado mayoritariamente con el apoyo de instituciones privadas y públicas, que han contribuido con fondos, infraestructura y conocimiento. Los municipios locales y los gobiernos regionales han tenido por lo general una participación en las APP estudiadas. En el caso de CANEA y ASPPABONS, las autoridades locales no solo ofrecen apoyo financiero, sino que también ponen a disposición profesionales técnicos, desarrollo de infraestructura y actúan como mediadores entre los beneficiarios, sus organizaciones y los compradores.

3.3 NIVEL DE INVERSIÓN MOVILIZADO A TRAVÉS DE LA ALIANZA

El total de fondos destinados al desarrollo de alianzas público-privadas para la agroindustria fluctuó entre 250 000 y 500 000 USD. Gran parte de estos fondos se destinaron directamente a la adquisición de infraestructura básica y a la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica en las diversas actividades que incluye la cadena de valor (por ejemplo, producción, comercialización, empaque, organización y desarrollo de liderazgos). En las APP dedicadas a los subproductos de las abejas y a la fibra de alpaca, los fondos públicos superaron el 50 % del total. En el caso de las APP de sandía, banano y panela, el financiamiento proveniente de instituciones públicas fue de entre un 8 y un 10 % del presupuesto total estimado.

En todos los casos, las contribuciones de los beneficiarios corresponden a la valorización de su trabajo (labores del hogar asignadas al proyecto,

CUADRO 4

Socios de los acuerdos de APP

Nombre de la APP	Beneficiarios	Operador	Programa público	Otras instituciones de apoyo
APPBOSA (banano)	APPBOSA: 284 agricultores	Consortio de productores de banano del Chira	PROSAAMER	PSI ¹
APEC (sandía)	APEC: 21 agricultores	Dimas Medina EIRL	PROSAAMER	SENASA ²
CANEA (fibra de alpaca)	CANEA: 702 criadores de alpaca	IPAC	FONDOEMPLEO	Gobierno Regional de Tacna
ASPPABONS (subproductos de la abeja)	ASPPABONS: 300 apicultores	MEPSI	FONDOEMPLEO	
APPAGROP (panela)	APEC: 50 agricultores	Dimas Medina EIRL	PROSAAMER	PIDECAFE CICDA INCAGRO

Fuente: elaboración propia.

¹ Programa de irrigación del Ministerio de Agricultura

² Servicio Nacional de Salud Agrícola

número de días dedicados al riego de las parcelas) o valorización de los fertilizantes, las semillas, y otros insumos. Por ejemplo, en el caso de APEC, casi el 90 % de la contribución de los beneficiarios corresponde a la valorización de las materias primas, los insumos y la mano de obra invertida en la producción de sandías.

3.4 ACUERDOS FORMALES

Todas las APP fueron formalizadas por medio de un contrato firmado por el sector público

(PROSAAMER o FONDOEMPLEO) y el operador, que corresponde a la institución líder en el acuerdo. Sin embargo, la entidad pública define directamente todos los términos y condiciones del acuerdo. Cada institución tiene su propio tipo de contrato, con sus propias reglas para el desarrollo de proyectos y para el seguimiento y evaluación. Los planes de negocio seleccionados, o los “ganadores”, deberán adaptarse y cumplir con los términos y las condiciones impuestas por el donante.

CUADRO 5

Naturaleza de los operadores

Operador	Beneficiario	Operador	Sector público	Otros actores	Total
APPBOSA (banano)	Asociación	Compañía de responsabilidad limitada	ONG	Municipio de provincia	Asociación de segundo nivel
APEC (sandía)	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
CANEA (fibra de alpaca)	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
ASPPABONS (subproductos de la abeja)	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
APPAGROP (panela)	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 6
Nivel de inversión movilizado (en USD)¹

Operador	Beneficiario	Operador	Sector público	Otros actores	TOTAL
APPBOSA (banano)		433 000	47 000		480 000
APEC (sandía)	281 000	180 000	40 500		501 500
CANEA (fibra de alpaca)	39 000	35 700	134 000	53 000	261 700
ASPPABONS (subproductos de la abeja)	27 000	26 300	296 000		349 300
APPAGROP (panela)		281 500	42 400	118 600	442 500

Fuente: elaboración propia.

¹ Tipo de cambio: 2,8 soles por 1 USD

Aun cuando los acuerdos se celebran entre el operador y el sector público, es obligatorio que los beneficiarios se comprometan con el plan de negocios que les presente el operador. En el caso de las APP de PROSAAMER, el representante de los agricultores asociados tiene que firmar un formulario en el que se compromete a formar parte del plan de negocios. Por otro lado, en el caso de las APP de FONDOEMPLEO, la agrupación de agricultores forma parte del acuerdo.

Con respecto a los otros actores que participan en el plan de negocios, los contratos se formulan sin conexión con las APP. En el caso de CANEA, la participación del Gobierno Regional se concretó por medio de un contrato con el proveedor de los servicios de capacitación y desarrollo de capacidades, que estaba a cargo de prestar este servicio como parte del plan de negocios. En el caso de APPAGROP, el financiamiento recibido de otros actores se formalizó por medio de contratos específicos, independientemente de las APP.

Capítulo 4

Implementación de los acuerdos de la alianza

4. 1 IMPULSORES PRINCIPALES

Uno de los elementos más importantes para posibilitar acuerdos de APP en el sector de la agroindustria fue la implementación de programas nacionales de fomento al desarrollo rural. Como se muestra en la sección 2.2, la desventaja en términos socioeconómicos, que afecta a los pequeños y medianos agricultores, los mantiene viviendo en un círculo vicioso de pobreza.

Las iniciativas públicas para el fomento de la agricultura han pasado de ser iniciativas enfocadas en insumos a políticas orientadas a las demandas. La experiencia previa de algunos proyectos del FIDA (por ejemplo, MARENASS) ha demostrado el éxito de los planes de negocios mediante concursos en el fomento de un desarrollo sostenible, permitiendo así apuntalar la inversión privada rural y generar responsabilidad mutua. Las iniciativas públicas han posibilitado a las APP agroindustriales surgir, principalmente gracias a la voluntad política del Gobierno de fomentar el desarrollo agrícola conjuntamente con el sector privado en un interés mutuo.

En todos los estudios de casos se pudo observar una fuerte necesidad de apoyo técnico y financiero para fomentar la pequeña agroindustria. En la misma línea, los programas públicos como PROSAAMER y FONDOEMPLO consideran que la forma más eficaz de promover un desarrollo agroindustrial sostenible es garantizar que el desarrollo de capacidades se realice dentro del mismo sector.

Un aspecto importante de las APP agroindustriales es que los programas públicos han completado un riguroso proceso de selección, para así garantizar que el apoyo sea entregado a los planes de negocios con mayor potencial. Esto se logró no solo mediante concursos, sino también a través de los procesos de seguimiento y evaluación.

En todos los casos estudiados fue posible observar que muchas oportunidades de mercado no eran satisfechas, tanto en los mercados locales (ASPPABONS, CEPICAFE y CANEA) como extranjeros (APPBOSA y APEC). En casi todos los casos, se entrega un análisis relativamente rigu-

roso de la demanda de los productos para postular a los fondos.

APPBOSA vendía su producción a dos grandes compañías exportadoras en el Perú: Dole y Bio-Costa. Después de algunas iniciativas orientadas a aumentar su productividad y reducir las pérdidas poscosecha, APPBOSA ya estaba en condiciones de exportar directamente sus productos, lo que le dio la posibilidad de mejores precios garantizados y una optimización en la capacidad de su planta de operaciones. Sin embargo, el desarrollo de capacidades y las actividades de capacitación no solo requerían la presencia de técnicos calificados, sino también de algunos recursos para iniciar una transformación en la producción del banano, tanto de plantaciones convencionales como de orgánicas.

APEC observó que las sandías producidas en La Yarada tenían un gran potencial comercial, debido primordialmente a su presentación simétrica y uniforme. También descubrieron una buena oportunidad de mercado para la sandía en Chile, específicamente entre los meses de septiembre y febrero. No obstante, la asociación de productores no estaba preparada para exportar directamente su producción. La APP, en colaboración con PROSAAMER, se encargó de llenar este vacío, entregando capacitación y desarrollo de capacidades a las asociaciones de agricultores.

Para APPAGROP, la caña de azúcar es tan importante como el café, aunque no ha recibido la misma atención. De acuerdo con algunas experiencias en Colombia, el Ecuador y otros países de América Central, se observó un creciente interés en la producción de panela granulada orgánica (un derivado de la caña de azúcar). Esa fue la razón por la que CEPICAFE y APPAGROP empezaron a investigar sobre los requerimientos de calidad e infraestructura que necesitaban para producir y comercializar panela en los mercados nacionales e internacionales. A pesar de la importancia que tiene la caña de azúcar para los agricultores de APPAGROP, hay grandes problemas de calidad y estandarización que constituyen una barrera para su futuro crecimiento y para la exportación

del producto. El objetivo principal del plan es promover mejoras en la producción y la calidad de la panela granulada orgánica, a fin de lograr una calidad en el ámbito internacional.

Con respecto a los apicultores de ASPPABONS, estos observaron que existía una importante demanda en el negocio de la apicultura. También la Municipalidad Ecológica Provincial de San Ignacio (MEPSI) se mostró interesada en desarrollar esta área de negocios por considerarla estratégica para el desarrollo de la región, dadas las condiciones medioambientales. Sin embargo, ninguna de estas dos entidades contaba con los fondos necesarios para desarrollar una agroindustria en la región.

Finalmente, las organizaciones de criadores de alpaca (CANEA) tenían la imperiosa necesidad de mejorar su productividad y habilidades comerciales. Las empresas textiles también se sumaron a esta demanda, pues también querían mejorar la calidad de sus productos. El Gobierno Regional de Tacna se había propuesto trabajar en función de la inclusión social de los criadores de alpaca pobres y vio en esto una importante oportunidad para ofrecer a las pequeñas organizaciones un mejor acceso al mercado y mayores ingresos.

En la mayoría de los casos se pudo apreciar una interesante sinergia entre los beneficiarios finales y los operadores. En algunos casos (APEC, CANEA y CEPICAFE), los operadores fueron organizaciones que antes del proyecto habían sido compradores de la producción del beneficiario. Los operadores en los casos estudiados actuaron como coinversores financieros y administradores del proyecto para poder garantizar la adecuada asignación de los fondos. Aparentemente, la existencia de estas fuentes de financiamiento incentiva la sinergia entre los actores privados y los beneficiarios para el desarrollo de los mercados.

4.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MERCADO Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA LA AGROINDUSTRIA

En las cinco APP agroindustriales evaluadas se llevó a cabo un riguroso proceso de selección del plan de negocios. En el caso de las APP de PROSAAMER, se pueden distinguir dos pasos principales: 1) selección del operador; 2) selección del plan de negocios.

La selección de los operadores consiste en un concurso público que se lleva a cabo en todas las vertientes comerciales donde opera PROSAAMER. Los operadores potenciales presentan una propuesta técnica que es evaluada por un grupo de

técnicos externos. Los criterios de selección para el operador son los siguientes:

- a. Entidad legal con licencia de funcionamiento vigente y una adecuada infraestructura.
- b. Experiencia previa en la región y en actividades similares.
- c. Capacidad comprobada para la implementación de planes de negocios (perfil institucional, experiencia en gestión, procesos administrativos eficientes, capacidad financiera, equipo técnico, etc.).
- d. Metodología (conocimiento de la problemática del corredor económico, análisis de la institución postulante, etc.).

Tras seleccionar a los operadores, estos pueden presentar un plan de negocios junto con la organización de agricultores o la asociación que desea promover. Los planes de negocios son analizados por un comité externo de evaluadores sobre la base de las reglas definidas en el manual de operaciones. El plan de negocios será aprobado solo si alcanza como mínimo el 60 % de la puntuación total. Los criterios de elegibilidad para un plan de negocios son los siguientes:

- a. Diseño del plan de negocios.
- b. Rentabilidad esperada del plan de negocios, análisis de sensibilidad.
- c. Beneficiarios, su nivel organizacional y las sinergias con los socios estratégicos.
- d. Identificación de los servicios de asesoría empresarial clave requeridos.
- e. Temáticas medioambientales y sociales (empleo, equidad, gestión adecuada de los recursos) y el sustento público del plan.

En el caso de FONDOEMPLEO, se llamó a concurso público para presentar planes de negocios con la idea de formar una APP. El proceso de evaluación para los planes de negocios tiene dos etapas.

La primera etapa consta de dos partes. Por un lado, FONDOEMPLEO evalúa la importancia de la asistencia técnica y el componente de capacitación en el plan de negocios, como elementos que pueden contribuir a la creación de empleo y la generación de ingresos; en esta etapa, FONDOEMPLEO también evalúa a los operadores (su experiencia en la región y el subsector donde se implementará el plan de negocios). La segunda etapa consiste en una evaluación externa coordinada por tres evaluadores independientes (instituciones), que evaluarán los planes de negocios preseleccionados según los siguientes criterios:

- a. Impacto y relevancia del proyecto.
- b. Viabilidad y sostenibilidad.
- c. Análisis costo-beneficio.

4.3 DESEMBOLSO DE LAS CONTRIBUCIONES

El plazo para seleccionar los planes de negocios fue fijado en los términos y condiciones establecidos por PROSAAMER. Todos los planes de negocios se deben presentar en una fecha previamente definida. El Grupo de Evaluación Técnica los evalúa sobre la base de una serie de criterios predefinidos y formulados por PROSAAMER. La aprobación del plan es definitiva y no toma más de 20 días hábiles.

Por otro lado, FONDOEMPLEO realiza una convocatoria anual para recibir propuestas. Una vez recibidas, existen dos etapas de evaluación. La primera la llevan a cabo los administradores del proyecto de FONDOEMPLEO, que realizan la acreditación del operador. En la segunda etapa, coordinada por los evaluadores externos, se selecciona un conjunto de proyectos que cumplen con los criterios. Por último, se asesora a cada uno de estos proyectos para que puedan mejorar el marco lógico de sus iniciativas y, en una última etapa, ser evaluados por tres instituciones independientes. Superado este proceso, bastante extenso, existe otro de negociación relacionado con el marco lógico y el presupuesto del proyecto que normalmente toma varias semanas.

Las contribuciones correspondientes a cada socio fueron desembolsadas de acuerdo con los plazos dispuestos en el plan de negocios. PROSAAMER no exigía ninguna fecha en particular. Los únicos temas de mayor relevancia son el cumplimiento de las metas técnicas y financieras tal y como se definen en el plan de negocios y en el contrato firmado entre el operador y PROSAAMER. Esta última entidad hace entrega del 45 % del fondo en el momento de la firma del contrato (desarrollo del plan de trabajo aprobado). El 45 % siguiente se entrega una vez aprobados los dos primeros informes (de tres) de avance. El 10 % restante se entrega tras la aprobación del tercer y último informe de avance.

En el caso de FONDOEMPLEO, las contribuciones de cada socio se desembolsaron según las fechas consignadas en el proyecto. El único tema relevante fue el cumplimiento de las metas financieras y técnicas, según lo establecido en el plan del proyecto. FONDOEMPLEO exige una financiación conjunta entre los beneficiarios y el operador. Además, establece que el monto total de los recursos proporcionados debe asignarse a la asistencia técnica y la capacitación (incluyendo equipamiento y materiales) y que los costos administrativos no deben superar el 8 % del total del fondo.

En todos los casos estudiados, cada propuesta de APP agroindustrial debió incluir un presupuesto detallado de las fuentes de financiamiento y las ganancias estimadas. Las propuestas también debían incluir un detalle del flujo de efectivo, con supuestos explícitos, y precisar el valor neto actual esperado, al igual que el rendimiento estimado del capital del proyecto. El plan de negocios exige detallar los rubros considerados como inversión y la contraparte que proporcionará el operador y el beneficiario. También se deben detallar los costos de producción, de administración y de venta. Por último, se solicita una proyección de los ingresos por período.

4.4 DEFINICIÓN DE ROLES

En todos los casos de las APP analizadas, los roles se dividen de la misma manera. La institución pública está encargada de financiar el proyecto de forma parcial y de supervisar y evaluar el desarrollo del plan de negocios. El operador es la institución líder de la APP y está encargado de llevar a cabo el plan (proporcionar asistencia técnica y capacitación) y de financiar el proyecto también de forma parcial. Cuando exista presencia de gobiernos locales o regionales (CANEA y APPAGROP), contribuyen mediante apoyo financiero, instalaciones y contactos para el desarrollo del mercado. Por último, los beneficiarios también contribuyeron con algunos fondos, sobre todo con la valorización de los activos y del esfuerzo (APEC, CANEA y ASPPABONS), y son responsables del éxito del proyecto.

En ambos programas nacionales (FONDOEMPLEO y PROSAAMER) los contratos establecen los diferentes roles y responsabilidades entre las partes. El operador lleva a cabo la gestión del proyecto y es responsable de informar a la alianza sobre la evolución del plan de negocios.

Para todos los proyectos financiados por FONDOEMPLEO se realizan visitas y evaluaciones cada tres meses. Si un proyecto falla en una evaluación trimestral, podría ser suspendido o cancelado. De manera excepcional, la unidad de seguimiento de FONDOEMPLEO proporciona asistencia técnica al proyecto para mejorar su diseño y optimizar su implementación. En el caso de los planes de negocios de PROSAAMER, el operador está encargado de informar sobre la evolución del proyecto a través de cuatro informes: en el 25 %, en el 50 %, en el 75 % y al final del proyecto. Muy ocasionalmente, PROSAAMER dedica esfuerzos al seguimiento o evaluación de resultados de sus proyectos. Sin embargo, existen algunos estudios de casos de experiencias exitosas.

4.5 ESTIMACIÓN DE INGRESOS, COSTOS Y GANANCIAS

En todos los estudios de caso se estimaron los ingresos, costos y ganancias a través de un marco predeterminado, según se consigna en las bases de los concursos donde fueron presentados los planes de negocios.

Con este propósito, se elabora un marco lógico detallado para cada plan de negocios. Cada marco lógico incluye los objetivos, los componentes para alcanzar tales objetivos (con resultados intermedios) y las actividades de cada componente. En la presentación de los planes de negocios se solicitó un presupuesto detallado que debía indicar claramente qué actividades del marco lógico contribuirían a financiar los asociados.

Los ingresos se estimaron utilizando un esquema tradicional de flujo de efectivo en el que se reúne la información basada en un análisis de mercado. Tras el análisis del flujo de efectivo, se hizo la estimación del valor neto actual y de la tasa de rendimiento interno en un horizonte temporal de 5 a 10 años.

Capítulo 5

Gestión y operaciones

5.1 LA GESTIÓN DÍA A DÍA

Los operadores son los responsables de la gestión del proyecto en el día a día. Tienen el deber de desarrollar el plan de negocios tal y como fue propuesto (por eso fueron seleccionados). Los beneficiarios se comprometen a participar y colaborar en cada uno de los pasos propuestos para el desarrollo del plan de negocios. En todos los casos, los proyectos formularon un marco lógico, con un detalle de sus componentes, actividades y horarios. En este sentido, se elabora un presupuesto para cada actividad en una matriz temporal para que todos los socios conozcan el calendario de actividades y el financiamiento requerido.

Como se mencionó anteriormente, la intención de la APP, desde la perspectiva de la institución pública, es proporcionar asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios, para así garantizar el desarrollo sostenible. Por ende, en ambos casos, FONDOEMPLEO y PROSAAMER destinaron la mayor parte de sus fondos a estos objetivos. Los operadores de todos los casos estudiados estaban a cargo de subcontratar asesores y firmas para proporcionar asistencia técnica y capacitación en varios aspectos de la producción (APEC, CANEA, ASPPABONS y APPAGROP), comercialización (APPBOSA, APEC y ASPPABONS), fortalecimiento organizacional (CANEA, ASPPABONS y APPAGROP), habilidades comerciales (APPBOSA, APEC y ASPPABONS), gestión (APEC y CANEA) y mejoramiento de la calidad (APEC, CANEA y APPAGROP).

Las actividades del operador también dependen de la gestión de los recursos y de los informes. La entidad pública exigía informes periódicos y contaba en casi todos los casos con supervisores regulares o auditores para verificar dicha información. En algunos casos, los operadores también tienen que custodiar las actividades de los beneficiarios relacionadas con las APP para garantizar su éxito.

En todos los casos estudiados, las agroindustrias tienen una estructura organizacional propuesta por el operador, que generalmente incluye a una APP responsable y a dos o tres coordinadores encargados de los componentes del plan de negocios.

5.2 ENTREGA DE ASISTENCIA TÉCNICA, CAPACITACIÓN Y SUMINISTRO DE MATERIALES, TECNOLOGÍA Y SERVICIOS

Para todos los asociados, la asistencia técnica y los servicios de asesoría empresarial son un elemento clave de las APP. En todos los estudios de caso, el desarrollo de capacidades debe ser el elemento central del plan de negocios. En casi todos los casos se consideró también la entrega de tecnología (APPAGROP, CANEA) o materiales (APPAGROP). Por otra parte, las asociaciones también se beneficiaron de un conjunto de estudios de mercado y del propio negocio.

Los operadores externalizaron la mayor parte de la asistencia técnica y la capacitación. No se establecieron reglas respecto de los procedimientos de externalización en ninguna de las dos instituciones públicas, ni por parte del operador ni del beneficiario. Sin embargo, en ningún caso estaba autorizado externalizar alguna de las actividades que debían ser suministradas por el operador, a menos que todos los socios estuvieran de acuerdo.

Gracias a la asistencia técnica recibida, la gestión de APPBOSA fue capaz de mejorar sus habilidades en las áreas de negociación y comercio internacional (asistencia técnica en comercio internacional, gestión, asesoría legal y contabilidad), mientras que los trabajadores mejoraron su productividad y habilidades de control de calidad para alcanzar estándares internacionales con sus productos (asistencia técnica en la producción y empaquetado). Además, hubo una iniciativa de vinculación al mercado para participar en la feria internacional de productos de comercio justo.

APEC, por su parte, pudo aprender sobre varios aspectos relacionados con el fortalecimiento organizacional y la gestión. También recibió capacitación en diferentes áreas de la producción, la sanidad y el comercio, a fin de exportar su producción a mercados chilenos y europeos.

En virtud de la alianza, APPAGROP obtuvo nuevos programas computacionales administrativos y de gestión de costos que permitieron a la asociación mejorar la eficiencia en su gestión. La

asistencia técnica consistió principalmente en:

- a. Promover la eficiencia y la calidad en el procesamiento de panela granulada.
- b. Desarrollar capacidades técnicas para la producción de azúcar de caña.
- c. Fortalecer la organización.
- d. Mejorar la gestión comercial y el acceso a crédito (accionistas de la empresa).

En el caso de CANEA, la APP fue implementada con el fin de mejorar la productividad y competitividad de los criadores de alpacas, a quienes se les proporcionó información, capacitación y asistencia técnica. Entre otras cosas, se incluye la creación de la Red de CANEA y el desarrollo de un programa computacional para el control de la producción de la fibra. Por último, entregó soporte para acceder a servicios financieros e información que apoyara la producción. Cada CANEA recibió asistencia técnica y capacitación en distintos aspectos:

- a. Administración técnica de la fibra.
- b. Categorización y clasificación de la fibra.
- c. Gestión comercial de la producción.
- d. Capacitación a los integrantes más jóvenes de las familias que integran CANEA para continuar con la tradición y desarrollar habilidades de producción de la fibra.

El MEPSI elaboró un plan de comercialización que incluyó el desarrollo de una red para las asociaciones. La APP también creó un sitio web y proporcionó infraestructura productiva a los apicultores, que incluyó la adquisición de 200 colmenas estandarizadas y una cámara de producción. Se entregó asistencia técnica y capacitación a los apicultores en varios aspectos:

- a. Fortalecimiento de las capacidades y habilidades de producción (capacitación en el manejo de las colmenas, asistencia durante el proceso reproductivo así como para la realización de una adecuada cosecha de la miel).
- b. Sensibilización acerca del valor de la organización y conformación de una red de asociaciones de apicultores.
- c. Capacitación en liderazgo, planificación y promoción de los productos.
- d. Capacitación para la elaboración de un plan de negocios.

5.3 EXPERIENCIA REQUERIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA ALIANZA

En los cinco casos evaluados se observa que APPBOSA es la organización con el nivel más

alto de desarrollo y cuenta con una experiencia bastante peculiar. Es una asociación de agricultores, legalmente constituida, con un equipo de gestión independiente y altamente especializado, a cargo del desarrollo del negocio. El equipo de gestión está financiado parcialmente por la prima de comercio justo y por fondos de diferentes organizaciones o donantes.

APPBOSA fue la APP con los objetivos más claramente definidos. También convenció al operador de presentar un plan de negocios que ya había sido elaborado para gestionar la exportación directa de su producción. Un elemento clave para el éxito de las APP es el nivel de desarrollo de la asociación u organización de agricultores.

En el caso de los CANEA, cada organización fue incipiente y en el momento en que se desarrolló el plan de negocios no existía la red de trabajo. Aunque los agricultores estaban comprometidos con la cadena de valor de la alpaca y coincidían en la importancia de fortalecer la organización, no fueron capaces de capitalizar totalmente los beneficios de la APP.

Para ASPPABONS, a pesar de que los agricultores estaban organizados y buscaban incrementar sus ingresos a través de los subproductos de apicultura, hubo dos elementos clave que se transformaron en una barrera para el funcionamiento más óptimo de la APP. El primero guarda relación con la importancia de la producción de los subproductos en el ingreso total. El segundo está relacionado también con la experiencia de la asociación en el negocio de los subproductos de las abejas.

APPAGROP, por su parte, es una asociación que también se benefició de la prima del comercio justo gracias a su producción de azúcar granulada, lo que le ha permitido mejorar el esquema operacional de su organización.

Por último, APEC es una organización nueva y de pequeña escala que se benefició de una oportunidad de mercado para exportar directamente a Chile. Sin embargo, la organización es bastante pequeña e incipiente, y necesita fortalecer sus capacidades si quiere aprovechar al máximo la APP.

5.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el caso de FONDOEMPLO, junto con los informes de seguimiento proporcionados por el operador, el trabajo de monitoreo y evaluación estuvo a cargo de una entidad externa que, además de realizar hasta cinco visitas de seguimiento, formuló un esquema de evaluación de impacto justo a través de una pauta base y encuestas de seguimiento diseñadas para los grupos de tratamiento y de

control. Este recurso de seguimiento y evaluación permite a la alianza reconocer el impacto de la APP y contar con una historia completa y detallada de la evolución de la alianza.

En el caso de PROSAAMER, el plan de seguimiento y evaluación se limita a informes periódicos de seguimiento, proporcionados por el operador, y un número mínimo de visitas del personal de PROSAAMER para supervisar el funcionamiento de cada APP. Si bien teóricamente existe un marco de control externo donde se contratan asesores para hacer seguimiento a la APP, en la práctica solo en algunos casos existe una documentación apropiada. PROSAAMER tiene un programa computacional especialmente diseñado para registrar la evolución del plan de negocios. Parte del acuerdo es que el operador se compromete a proporcionar información a PROSAAMER en un formato específico.

Cabe señalar que los únicos informes de evaluación de impacto completos estaban disponibles para ASPPABONS (subproductos apícolas) del que también existen informes parciales, completos y detallados. En el caso de CANEA, el esquema de evaluación de impacto ya estaba diseñado, pero será desarrollado en un futuro próximo. En el caso de APPAGROP, APEC y APPBOSA, solo tienen los estudios de casos completos que registran la historia y el desarrollo de la APP agroindustrial, pero no incluyen evaluaciones de impacto cuantitativas. El plan de evaluación de impacto de PROSAAMER da cuenta de todo el programa, más que de las APP específicas.

5.5 PRINCIPALES RIESGOS Y DESAFÍOS

El proceso de selección y el compromiso financiero de los socios de la APP limitó los posibles riesgos relacionados con su implementación. La mayoría de los riesgos observados correspondían más bien a riesgos operacionales que apuntan directamente a la burocracia del socio público.

Para APPBOSA, APPAGROP y APEC los mayores riesgos para hacer efectivo el plan de negocio estaban relacionados con el componente de seguimiento del programa y la puntualidad en la entrega de los desembolsos. Gran parte de los problemas de estas APP agroindustriales se relaciona con la burocracia del socio público (PROSAAMER), cuyas respuestas no son oportunas. Durante su primer año de operaciones, PROSAAMER ha sufrido una serie de cambios en el diseño que han afectado a las APP en curso, pero esto ya ha sido superado.

En el caso de CANEA, los socios estaban bastante preocupados por el cambio en las auto-

ridades regionales y sobre cuál sería su nuevo enfoque respecto de las APP. Afortunadamente, la nueva administración se comprometió enteramente con el proyecto y proporcionó todo el apoyo necesario. No obstante, se han presentado retrasos en el calendario de actividades, especialmente en aquellas relacionadas con la entrega de soporte técnico y capacitación a CANEA.

Para ASPPABONS, el principal desafío del proyecto fue superar las distancias existentes entre las comunidades que conforman la asociación, lo que se tradujo en dificultades para proporcionar una adecuada asistencia técnica en el terreno. En el caso de los procesos de capacitación, las dificultades estaban más relacionadas con la presencia de los miembros de la asociación y su disposición para leer y familiarizarse con los manuales técnicos que se entregaban.

5.6 APOYO SUPLEMENTARIO

En la mayoría de los casos hubo un apoyo suplementario para los proyectos, impulsado principalmente por las APP agroindustriales, como una suerte de externalidad positiva.

En el caso de APPBOSA, el Programa nacional de riego fomentó la instalación del riego tecnificado, que proporcionó un 40 % de los recursos requeridos y el monto restante fue financiado por Agrobanco (préstamo que deberá pagarse en 30 meses). Además, el Ministerio de Agricultura apoyó la instalación de sistemas de transporte para complementar la iniciativa de APPBOSA.

En el caso de APEC, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) apoyó a los agricultores para que ajustaran sus productos a los requisitos del mercado internacional⁹.

En el caso de CANEA, el Gobierno Regional participa activamente en el proyecto y también cubre el 20 % del financiamiento requerido.

⁹ SENASA es la entidad responsable de la certificación fitosanitaria de los cultivos peruanos; además, se dedica al control y erradicación de plagas y a los servicios de certificación. Es, tal vez, uno de los servicios más importantes en el fomento para el desarrollo de la industria del mango, y en la firma de varios acuerdos con países importadores a fin de desarrollar nuevos mercados para los productos peruanos. Según Barrantes y Miranda (2006), la erradicación de la mosca de la fruta (una de las plagas más dañinas para la mayoría de las exportaciones agrícolas) y el establecimiento de acuerdos de exportación con los países importadores, desarrollado por el SENASA, han impactado positivamente en las exportaciones peruanas (alrededor de un 197 y un 327 % para el período 1995-2004).

Por último, en APPAGROP, uno de los actores clave fue INCAGRO, que estuvo a cargo de la capacitación en Colombia a los miembros asociados, realizando visitas en el terreno para observar los progresos de los productores de panela más desarrollados. También se le hizo entrega a APPAGROP de material de capacitación y de los resultados de la investigación sobre las nuevas variedades de azúcar de caña.

Capítulo 6

Ejecución y resultados de desarrollo

6.1 CAMBIOS EN LOS INGRESOS, LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO

Hasta la fecha, el desempeño mostrado por todas las APP agroindustriales analizadas ha sido muy positivo. No obstante, en términos de resultados, se presentan diferentes grados de logro y algunas diferencias en la calidad de la información. En ninguno de los casos se tuvo acceso a los estados financieros de los beneficiarios; solo se obtuvo la información proporcionada por el beneficiario, el operador o el organismo gubernamental respectivo.

Como un resultado directo de la implementación de las APP, los agricultores y las compañías participantes han alcanzado resultados positivos como el aumento de sus ingresos debido al acceso a nuevos mercados, la introducción de nuevas tecnologías, el aumento de la productividad del cultivo, la creación de empleo, nuevas inversiones, etc.

Según la gestión de APPBOSA, la implementación de su proyecto (exportación directa) registró un aumento del 40 % en las ganancias netas de la empresa tras la exportación directa del total de su producción. Los cambios provienen principalmente de los efectos en los precios, ya que los ingresos percibidos por cada caja de 18 kg aumentaron

alrededor del 33 % gracias a la exportación directa.

Según PROSAAMER, APEC exportó 900 toneladas de sandía al mercado chileno durante 2010 (un 50 % más que en 2009). Además, aumentó su productividad en un 42 %, de 35 a 50 toneladas por hectárea. Los miembros de APEC también aprendieron a optimizar las prácticas agrícolas, la producción (estandarización de los procedimientos, la compra de insumos a gran escala y a precios más bajos) así como el mejoramiento de los mecanismos de comercialización.

Los pequeños agricultores de APPAGROP aumentaron la producción de azúcar de caña de 20 a 50 toneladas por hectárea y mejoraron en más de cinco veces la eficiencia de la molienda, produciendo 50 kg de panela por hora (a diferencia de los 10 kg de panela por hora antes de la APP). A pesar de que aún no existen resultados de ninguna evaluación, la tasa de retorno económico esperada es de un 29,8 % con una relación costo-beneficio estimada en 1,8. Asimismo, la tasa de retorno financiero esperada es de un 64,2 %, mientras que el análisis financiero costo-beneficio fue de 3,4.

En el caso de CANEA, la APP todavía está en curso. Sin embargo, los resultados del seguimiento sugieren mejorar la asistencia técnica y la

CUADRO 7
Impactos económicos de las alianzas agroindustriales

Operador	Impactos alcanzados
APPBOSA (banano)	40 % de aumento en las ganancias netas
APEC (sandía)	42 % de aumento en la productividad 50 % de aumento en los volúmenes de exportación
CANEA (fibra de alpaca)	14 % de aumento en las ganancias netas
ASPPABONS (subproductos de la abeja)	69 % de aumento en la productividad 260 % de aumento en el valor de los subproductos de la abeja No hubo cambios significativos en el total de los ingresos
APPAGROP (panela)	150 % de aumento en la productividad del azúcar de caña 400 % de aumento en la productividad de la molienda para producir panela

Fuente: elaboración propia

capacitación en la producción de fibra y el acceso a los componentes de los servicios. El análisis del monitoreo también arrojó un 14 % de ganancias en CANEA, un poco más alto que cuando no estaba el proyecto.

Por último, ASPPABONS es el único de los cinco casos que posee una evaluación de impacto formal. Esta evaluación utilizó el método del “antes y después”, que no necesariamente ofrece información acertada sobre los impactos del proyecto en los agricultores. Esto se debe, en gran medida, a la presencia de factores externos que pueden influir en los resultados y que no siempre guardan relación con el proyecto. Los resultados muestran que gracias a la APP, el número de colmenas aumentó en un 50 % aproximadamente, el rendimiento por colmena aumentó en un 69,4 %, mientras que el precio de la miel aumentó en un 41,8 %. Como consecuencia, el valor bruto de la producción aumentó en un 260 %. Sin embargo, dado el peso relativo de los subproductos de las abejas en el total de los ingresos familiares (que en su mayoría corresponden a productores de café), estos importantes cambios no influyeron significativamente en el total de los ingresos. La percepción de los miembros de la asociación también fue positiva y estuvo relacionada con el aumento de los ingresos y la fuerza laboral, al igual que con el desarrollo de nuevas habilidades e infraestructura.

6.2 INVERSIONES ADICIONALES

APPBOSA reinvierte sus ganancias en nuevos proyectos, tales como la industrialización de la producción descartada, con el fin de diversificar su producción en mercados internacionales y aprovechar un nuevo mercado potencial. Actualmente, se trata de bananos que no cumplieron con los estrictos estándares que exigen los importadores. Esta producción descartada se vende en los mercados locales a precios más bajos.

Por otro lado, APPAGROP invirtió en una planta procesadora con 27 módulos para la producción de panela y satisfacer de esta manera la demanda creciente (600 toneladas por año). La asociación reinvierte la prima de comercio justo que recibe en nuevas tecnologías, seguros de vida para sus miembros, préstamos con una tasa de interés baja y un financiamiento extraordinario para los productores miembros.

Por último, CANEA se ha beneficiado con las innovaciones en las actividades de esquila gracias a la mecanización de todo el proceso. También contribuyó a la tecnificación de los procesos de clasificación y categorización de la fibra. A pesar

de que estos procesos ya han sido implementados, todavía no se han desarrollado del todo por lo que CANEA planea completar este proceso mediante la inversión en nuevo equipamiento.

6.3 PRINCIPALES DIFICULTADES MITIGADAS POR LA ALIANZA

La información relacionada con los principales riesgos a los que se enfrentaba el beneficiario antes de la formación de las APP fue diversa.

En cuanto a APPBOSA, el mayor riesgo que lograron mitigar fue su dependencia de las grandes corporaciones de comercio internacional que manejan el mercado del banano orgánico en el Perú. Los nuevos riesgos lo asocian, en su mayoría, a la crisis internacional que afecta a los mercados del banano orgánico. La diversificación de las exportaciones, tanto de la región como del comprador, es una herramienta útil para superar este riesgo.

Para APEC, el mayor riesgo mitigado fue el cese de la organización de agricultores por la falta de resultados económicos significativos con la asociación. La APP agroindustrial ayudó a fortalecer la organización y permitió a los agricultores obtener mejores resultados económicos y abrir nuevos mercados para su producción. Este hecho cambió completamente la perspectiva de la asociación.

La diversificación, como resultado de una APP exitosa, contribuyó a que CEPICAFE y APPAGROP disminuyeran los riesgos asociados a la producción exclusiva de café. En esta misma línea, los representantes de ASPPABONS consideraron que la diversificación fue uno de los principales riesgos mitigados gracias a las APP. En mayor o menor medida, el hecho de formar una APP agroindustrial en una actividad secundaria disminuye los beneficios económicos potenciales de la alianza. Sin embargo, la alianza sí ayudó a las iniciativas privadas, mediante la diversificación, a mitigar el riesgo de sus actividades de una forma económicamente eficiente.

Por otro lado, en el caso de CANEA el mayor riesgo fue que la baja calidad de la producción y los bajos precios de la fibra hubiesen generado un círculo vicioso de pobreza, incentivando a las personas a cambiar su actividad productiva (hacia la minería, por ejemplo), reduciendo así la producción de fibra y la exportación textil peruana.

6.4 ACCESO AL MERCADO

Todos los proyectos revisados mostraron importantes avances en su desempeño en los mercados. Sin embargo, hubo grandes diferencias entre ellos. Por ejemplo, APPBOSA es actualmente líder en

la exportación directa de banano orgánico del comercio justo en el Perú. APPAGROP y APEC todavía son empresas pequeñas, aunque están creciendo y presentan perspectivas interesantes. El desarrollo de capacidades para los agricultores fue muy importante, no solo para la sostenibilidad del propio proyecto, sino también para garantizar la productividad de las empresas. Actualmente, APPAGROP cuenta con 27 módulos para la producción de panela y de esta manera está logrando satisfacer la creciente demanda (600 toneladas por año). APPAGROP también mejoró su capacidad y diversificó su producción gracias a la APP. Además, posee una planta procesadora donde se recolecta y almacena la producción para su control de calidad y homogeneización.

Por otro lado, ASPPABONS mejoró su participación en el mercado de la miel, especialmente fuera de la región. Además, destinó una porción mayor de su producción al mercado (a diferencia del autoconsumo).

Todos los informantes compartieron percepciones realistas de los vínculos de colaboración progresiva (uno de los objetivos de la APP era desarrollar mercados para la producción de los beneficiarios, y uno de los requisitos para la cofinanciación era contar con un análisis de mercado serio y con preacuerdos con los compradores potenciales). En el caso de APPBOSA, se establecieron nuevos contactos en los mercados europeos para la producción de banano. APEC desarrolló vínculos de colaboración progresiva con el operador Dimas Medina, un comerciante agrícola, y fortaleció su relación con el mercado chileno. APPAGROP estableció relaciones importantes con empresas de comercio justo en Europa (sin embargo, el mercado para el azúcar granulada aún no está muy desarrollado). CANEA estableció fuertes vínculos con los compradores y ASPPABONS abrió nuevos mercados internos. A pesar de que las colaboraciones son principalmente de carácter comercial, más que pertenecientes a una cadena de valor estructurada, la mayoría de estos vínculos colaborativos se basan en la confianza, y se espera que los beneficiarios tomen iniciativas al respecto.

6.5 PERSPECTIVAS Y EXPECTATIVAS

Los informantes clave también se mostraron esperanzados en una mejoría en los ingresos y en la tasa de empleo en las zonas rurales, particularmente en este tipo de APP, donde los beneficiarios son, mayoritariamente, pequeñas organizaciones de agricultores. Los informantes de APPBOSA

percibieron cambios importantes en la mano de obra. Por una parte, se mejoró la calidad del trabajo (un mejor ambiente, condiciones más seguras para la cosecha, bonos, etc.). Y por otra, hay una necesidad cada vez mayor de mano de obra para satisfacer la demanda internacional de su producción. La meta de APPBOSA es mejorar la productividad para aumentar su producción y así continuar creciendo.

La APP de APEC incrementó la demanda de mano de obra en el sector, especialmente de mujeres; esto se debió principalmente al nivel de especialización que las trabajadoras alcanzaron para satisfacer las demandas de los mercados extranjeros. La compañía está convencida de que suplirán su demanda de mano de obra a medida que la producción aumente y se unan nuevos socios para incrementar el suministro de productos.

Las expectativas de APPAGROP son positivas en cuanto a los ingresos agrícolas, especialmente en el contexto de precios cada vez más altos y una fuerte demanda de productos orgánicos en los mercados mundiales.

El informante de CANEA informó de que los ingresos agrícolas habían mejorado gracias al aumento de las ganancias de CANEA, la producción (aunque pequeña) y la calidad de sus productos. No obstante, estos indicadores no son tan sólidos, debido al retraso en el inicio de los cursos de capacitación. Las expectativas son bastante positivas en ese aspecto.

El informante de ASPPABONS comentó que tienen bajas expectativas en cuanto a un aumento de los ingresos o del empleo, ya que las actividades de la apicultura son pocas, si se tiene en cuenta el total de los ingresos agrícolas de los agricultores asociados. Es necesario aumentar el número de colmenas si se quiere aumentar la producción y los ingresos.

Por último, las perspectivas a largo plazo son positivas en cuanto a los impactos de desarrollo. APPBOSA espera que la organización se mantenga unida y siga creciendo con el tiempo. En términos de desarrollo, la empresa cuenta con varios proyectos para consolidar la participación de los socios (agricultores) y para aumentar los ingresos. Para APEC y APPAGROP, el plan de negocios está en curso y se tienen buenas expectativas para la empresa, no solo en el ámbito comercial sino también porque los agricultores están totalmente comprometidos con la APP y muchos de ellos tienen la voluntad de seguir expandiendo su empresa. En cuanto a CANEA, dado que el IPAC reúne a diferentes actores de la cadena de valores

de la alpaca, sus expectativas también son buenas porque los CANEÁ pertenecen a esta institución. Las colaboraciones entre los diferentes actores pueden proporcionar un ambiente de negocios más favorable para los accionistas. Finalmente, es posible que en el futuro ASPPABONS conforme una alianza con otras asociaciones con el objetivo de promover el desarrollo del mercado de la apicultura tanto en la región como en el extranjero.

Capítulo 7

Evaluación y conclusiones

El estudio se centró en un tipo particular de APP agroindustrial, cuyo objetivo es proporcionar apoyo económico a empresas agroindustriales formadas por una iniciativa conjunta del sector privado (formado principalmente por asociaciones productivas de agricultores) y del sector público (que corresponde mayoritariamente a fondos especiales destinados a fortalecer e implementar iniciativas productivas). Este tipo de APP es generalmente de pequeña escala. No obstante, existe un conjunto de APP que fueron implementadas por medio de programas a gran escala orientados a promover los planes de negocios privados.

Se seleccionaron cinco APP: tres de PROSAAMER (un programa gubernamental que presta servicios de apoyo a los mercados rurales) y dos de FONDOEMPLEO (un fondo nacional destinado a cofinanciar iniciativas privadas de desarrollo, enfocadas al aumento de los ingresos y el empleo sosteniblemente). Ambos programas se centran en el desarrollo de capacidades desde un punto de vista empresarial y de los miembros de la asociación. La inversión para las APP seleccionadas varió entre 250 000 USD y 500 000 USD.

Gran parte de los acuerdos fueron convenidos entre el fondo gubernamental, un operador y los beneficiarios. Estos últimos corresponden normalmente a organizaciones pequeñas y legítimas de agricultores que trabajan como una empresa en donde un comité de agricultores se hace cargo de la gestión. La esencia del programa es cofinanciar iniciativas de negocios provenientes de las agroindustrias, representados por un operador que es responsable de la APP y está a cargo de su administración y, por lo tanto, debe haber sido previamente capacitado por el organismo de Gobierno.

Todas las APP de los casos estudiados fueron escogidas sobre una base competitiva, tras un riguroso proceso de selección generalmente llevado a cabo por terceros (asesores externos o instituciones de prestigio en la región).

La naturaleza de las APP agroindustriales (programas gubernamentales) no deja un margen real para negociar sus términos y condiciones. Por lo tanto, es el programa de gobierno el que establece

la mayoría de las reglas. Los incentivos del sector público deberán cubrir parcialmente la brecha de desarrollo de las empresas de pequeña escala, mientras que los incentivos para el sector privado se basan en la necesidad de fondos para desarrollar planes de negocios y encontrar una nueva forma de expandir sus emprendimientos.

En teoría, se esperaba que muchas de las APP agroindustriales tuvieran un gran rendimiento, pero en la práctica el rendimiento fue más bien moderado. Las APP de PROSAAMER se orientaron a proyectos de gran escala y aparentemente obtuvieron mayores beneficios de la alianza (la cofinanciación de PROSAAMER no fue mayor al 10 % del monto total estimado). Las APP de FONDOEMPLEO estaban orientadas a organizaciones de menor escala y su rendimiento fue menor (con una cofinanciación mayor al 50 % del monto total de la APP). Las APP impulsadas por PROSAAMER estaban orientadas a fomentar el desarrollo del mercado y destinadas a beneficiarios más adinerados, mientras que las APP de FONDOEMPLEO estaban orientadas a la pobreza y, por lo tanto, sus destinatarios eran beneficiarios más pobres. A pesar de esto, aún no existe una evaluación de impacto apropiada de las APP que permita una evaluación precisa de los resultados. Sin embargo, existe una demanda importante de este tipo de alianzas desde la academia, el sector público y, aún más importante, de las empresas privadas de pequeña escala que han quedado rezagadas por el crecimiento significativo, aunque exclusivo, del Perú.

Tras revisar un tipo particular de APP agroindustrial en el Perú, se puede concluir una importante lección: las APP de proyectos de producción agroindustriales son fundamentales para promover el desarrollo de la PYME, que es un tipo de empresa relativamente reciente y pequeña, pero que tiene gran potencial de desarrollo. El aspecto más relevante de las empresas analizadas es que se formaron desde la base, es decir, fueron pequeños agricultores que se organizaron con el fin de mejorar sus medios de subsistencia.

Referencias

- Barrantes, R., y Miranda, J. 2006.** *Impacto del proyecto de control, supresión y erradicación de la Mosca de la Fruta en las exportaciones peruanas: un análisis empírico*. En J. Iguiñiz, J. Escobal y C. I. Degregori, eds. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA XI*, pp. 377-410. Sepia, Lima.
- Cetraro, J., Castro, E., y Chávez Achong, J. 2007.** *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Centro de Ideas, Lima.
- Eguren, F. 2004.** *Las políticas agrarias en la última década: una evaluación*. En F. Eguren, M. Remy y P. Oliart, eds. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*. Sepia, Lima.
- Defensoría del Pueblo. 2011.** *Reporte de conflictos sociales núm. 91*. Lima.
- INEI. 2011.** *Evolución de la pobreza al 2010*. Lima.
- Ministerio de Agricultura. 2004.** *Estrategia Nacional de Desarrollo Rural*. Lima.
- Ministerio de Agricultura. 2010.** *Plan estratégico sectorial multianual actualizado del Ministerio de Agricultura 2007-2011*. Unidad de Política Sectorial, Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Agricultura. Lima.
- PCM y MEF. 2011.** *Informe preelectoral Administración 2006-2011* (disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_Preelectoral2011.pdf).
- Schejtman, A. y Berdegué, J. 2004.** *Desarrollo territorial rural. RIMISP, Santiago de Chile* (disponible en: <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/desarrolloterritorial.pdf>).
- Trivelli, C. 2006.** *Estrategias y política de desarrollo rural en el Perú*. En J. Iguiñiz, J. Escobal y C. Degregori, eds. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA XI*, pp. 661-717. SEPIA, Lima.
- Trivelli, C. y De los Ríos, C. 2007.** *Lineamientos operativos para el desarrollo rural*. Ministerio de Agricultura, Lima.
- Zegarra, J. y Tuesta, J. 2009.** *Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos*. Documento de trabajo. GRADE, Lima.

ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

Informe
de país:
Peru



Las alianzas público-privadas (APP) se consideran como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente. A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola.

En 2010, la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a sus países miembros sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

A través de esta serie especial de *Estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios*, FAO está compartiendo los resultados de los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.