

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
9 MAR 1995
IICA — CIBIA

ESTUDIO DE COMPETITIVIDAD
AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL

LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS
PARA LA COMPETITIVIDAD

IICA
E14
G231

Documento de Trabajo No. CAA/12

Octubre de 1993

00003744

11CA
E14
0231



**SECRETARIO DE PROGRAMACION ECONOMICA
LIC. JUAN JOSE LLACH**

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACION MACROECONOMICA
DR. JOAQUIN COTTANI**

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACION SECTORIAL E INTEGRACION
LIC. ALEJANDRO MAYORAL**

**SUBSECRETARIO DE DESREGULACION Y ORGANIZACION ECONOMICA
LIC. PABLO ROJO**

**DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS
DR. HECTOR MONTERO**

**SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA
ING. AGR. FELIPE CARLOS SOLA**

**SUBSECRETARIO DE PRODUCCION AGROPECUARIA Y MERCADOS
ING. AGR. FELIX MANUEL CIRIO**

**SUBSECRETARIO DE ECONOMIA AGROPECUARIA
LIC. JESUS LEGUIZA**

**REPRESENTANTE DEL I.I.C.A. EN LA ARGENTINA
ING. AGR. GONZALO ESTEFANELL**



COORDINADORES TECNICOS

**Lic. Juan Carlos Del Bello
Lic. Edith S. de Obschatko**

AUTOR DEL DOCUMENTO CAA/12

**✓
GERARDO GARGIULO**

*Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores
y no necesariamente coinciden con las de las entidades auspiciantes*



En 1992, la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos firmó una Carta de Entendimiento con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para la realización de un estudio de competitividad del sector agropecuario y agroindustrial. Asimismo, acordó con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) la cooperación de estos organismos en áreas específicas.

Desde el punto de vista metodológico, el Estudio de Competitividad Agropecuaria y Agroindustrial intenta avanzar sobre los estudios tradicionales que consideran exclusivamente los productos primarios. Se ha adoptado para ello un enfoque metodológico de "cadenas agroindustriales", incluyendo en cada estudio el análisis de la etapa primaria y algunos aspectos de la primera fase de elaboración.

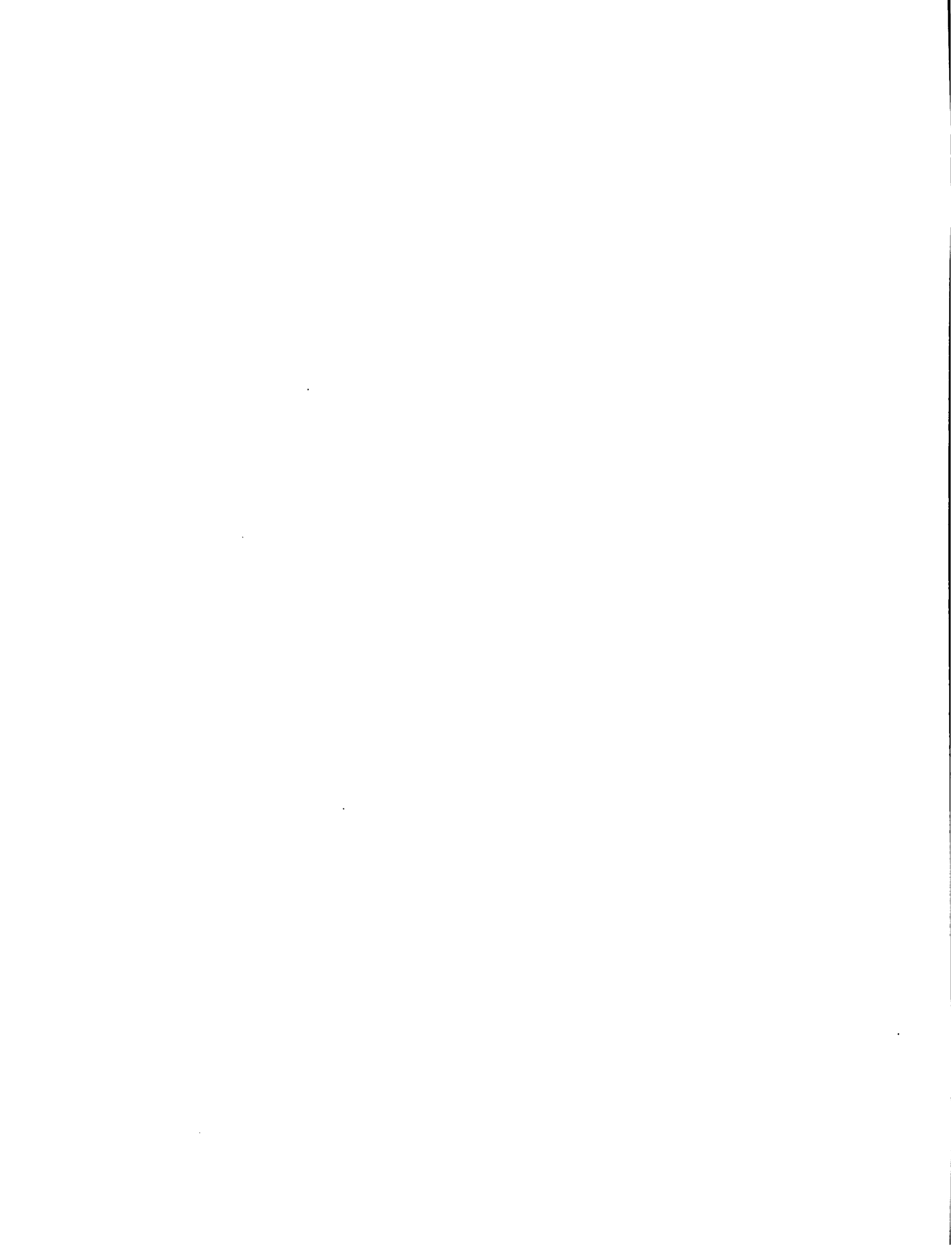
Los productos incluidos en el estudio son los siguientes: trigo, maíz, soja, girasol, aceites y harinas; carne vacuna, ovina y aviar; productos lácteos; manzanas, peras, cítricos, jugos; tomate para industria; productos agropecuarios no tradicionales.

Para cada uno de estos productos o grupos de productos se sigue una presentación homogénea, que comprende el análisis del contexto internacional, los indicadores de competitividad y desempeño del subsector en la Argentina, los factores determinantes de la competitividad y el balance y perspectivas.

Paralelamente, se desarrollaron estudios específicos sobre áreas de política que presentan especial interés para las perspectivas del sector agropecuario y agroalimentario: comercio internacional, perfil tecnológico de la producción agropecuaria, transporte terrestre, crédito agropecuario, lineamientos de políticas para la competitividad, algunos de los cuales también se presentan en esta oportunidad.

Con la publicación de estos informes se ponen a disposición pública los resultados obtenidos, como forma de realizar un primer aporte a la discusión de esta problemática tan significativa para la economía argentina.

Buenos Aires, Octubre de 1993



INDICE

SINTESIS Y CONCLUSIONES	1
1. INTRODUCCION	8
2. EL NUEVO AMBITO COMPETITIVO	8
3. INTERROGANTES Y OPORTUNIDADES DEL NUEVO AMBITO COMPETITIVO	9
3.1 En las empresas	10
3.1.1 Cambios en la función de producción	10
3.1.2 La cultura decisional	11
3.2 En la estructura de los mercados	12
3.2.1 Las cadenas productivas agroindustriales	12
3.2.2 La concentración	13
3.2.3 La informalidad	18
3.2.4 La imperfección del mercado externo	18
3.3 En las instituciones	20
3.4 En los roles públicos y privados	22
3.5 Riesgos de no responder a estos interrogantes	23
4. INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD	24
4.1 Competencia y transformación	24
4.2 Transformación y Especialización	25
4.3 Inversión y financiamiento	26
4.4 Instrumentos para el desarrollo de ventajas competitivas	28
4.4.1 Cambios en la cultura decisional	29
4.4.2 Nuevas formas de articulación público-privada	31
4.4.3 Información elaborada e inteligencia	34
4.4.4 Calidad total	36
4.4.5 Gestión tecnológica	37
4.4.6 Investigación y desarrollo	38
5. ORGANIZACIONES PARA DESARROLLAR VENTAJAS COMPETITIVAS	38
5.1 Programa de Cooperadores del USDA	39
5.2 Esfuerzos de otros países	40
5.3 El desarrollo de la Agroindustria local	41
5.3.1 La Agencia para el Desarrollo de la Competitividad	41
5.3.2 Programas para familias de productos	42
5.3.3 Programas sectoriales	42
6. BIBLIOGRAFIA	44



SINTESIS Y CONCLUSIONES ^{1/}

El propósito de este informe es analizar un conjunto de instrumentos para promover el desarrollo de la competitividad, entendida como la capacidad de aumentar en forma sostenida el valor de las exportaciones, en el marco del Estudio de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial. A continuación se sintetizan los principales aspectos considerados.

1. EL NUEVO AMBITO COMPETITIVO

La apertura de la economía y el ajuste fiscal establecidos por el Plan de Convertibilidad, han modificado los mercados. La variación de los precios relativos de insumos, mano de obra, servicios y productos, la entrada de oferentes extranjeros, la reducción de la intervención estatal, tienen impactos heterogéneos sobre la competitividad de las empresas.

Para restablecer y fortalecer la competitividad se necesitan decisiones empresariales y de políticas complementarias que se implementarán en un período de varios años, manteniendo el espíritu del Plan de convertibilidad.

La agroindustria necesita diversas formas de colaboración público-privada para enfrentar la competencia externa, en la que de una forma u otra, intervienen casi todos los gobiernos respaldando a las empresas privadas.

El nuevo ámbito competitivo presenta interrogantes y oportunidades en las empresas, en la organización de los mercados, en las instituciones y en la relación público-privada. Los interrogantes se refieren a los cambios necesarios para adecuarse al nuevo ambiente competitivo y las oportunidades provienen del hecho que el "aggiornamento" permite "quemar" etapas y elegir los rumbos estratégicos más favorables.

Los interrogantes más significativos son los que se refieren a:

a) Las funciones de producción y la cultura decisional, en tanto se relacionan con las decisiones de inversión

En 1990 las agroindustrias experimentaron un aumento en los costos de la mano de obra, la energía y los impuestos y la disminución relativa de la tasa de interés, el equipamiento, e insumos importados.

Las estimaciones realizadas sobre funciones alternativas, muestran que el uso de tecnología avanzada permite aumentar la producción manteniendo el empleo, adquirir mayor eficiencia, mejor calidad

^{1/} Este documento fue finalizado en el mes de septiembre de 1992.

(por lo tanto mayor precio) y menor costo unitario. El resultado es una rentabilidad sustancialmente mayor. Esto también implica mayor tamaño de las empresas.

La recuperación de la competitividad está ligada a decisiones de inversión para cambiar las funciones de producción de acuerdo a los nuevos precios relativos. Esto no es sólo instalaciones, rodeos y equipamiento, sino aumentar la calidad del capital humano de la empresa y la adquisición de tecnología.

La etapa de crecimiento basada en el mercado interno dió lugar a un entorno relativamente estable y predecible, especialmente para las PYMES, sobre el que se basaron las estrategias empresarias, creando una determinada cultura decisional.

La apertura al exterior requiere una cultura decisional distinta, orientada a responder al cliente y a reaccionar en consecuencia.

b) La organización de las cadenas productivas, cómo integrarlas y cómo obtener de ellas nuevas ventajas competitivas.

Los complejos agroindustriales comprenden tres elementos: un flujo de materias primas que adquiere valor, un flujo inverso de ingresos y un sistema de contratos.

El mejoramiento de la competitividad de los complejos agroindustriales argentinos se basa en su capacidad de aprender y de aplicar conocimientos tecnológicos y gerenciales que realicen la siguiente transformación: de oferentes que toman precios a operadores activos en los mercados abiertos.

c) La concentración, que parece inminente.

La convergencia de los precios locales hacia los internacionales implica que las estructuras de producción tienden a imitar modelos o patrones observables en otros países, en especial en relación a la productividad y el tamaño de las empresas.

De los datos se desprende que en los próximos años podría operarse un proceso de acentuada concentración de la industria alimentaria.

Los interrogantes se relacionan con la forma que puede asumir ese proceso: la velocidad de concentración, el mantenimiento de empleos y de estructuras empresarias, la valorización del capital instalado, etc.

d) Las imperfecciones del mercado internacional

Competir internacionalmente es exponerse a la confrontación comercial con empresas que se caracterizan por su esfuerzo consciente y creciente de satisfacción al cliente, y que reorganizan constantemente la producción para estos fines. Además cuentan con el respaldo de sus gobiernos.

Los mercados externos, muchas veces idealizados, son altamente imperfectos en la agroindustria. Esto se debe en parte a la sobreoferta de alimentos. Una de las manifestaciones de este exceso de oferta es la caída de los precios internacionales.

La imperfección de los mercados externos requiere una solución de compromiso, manteniendo la apertura y la competencia, estimulando la especialización y evitando el daño desleal.

e) Las instituciones que sostienen la competitividad

La sustentabilidad a largo plazo de las estrategias empresariales se debe no sólo a la eficiencia obtenida de los factores económicos sino también al aseguramiento institucional que permite mantener y acrecentar la adquisición de ventajas.

Una de las mayores contribuciones a la sustentabilidad proviene del desarrollo de instituciones en las cuales los empresarios gradualmente asumen una creciente responsabilidad.

El cambio en las instituciones tiende a rezagarse detrás de las modificaciones del ámbito competitivo y de la recuperación de la competitividad. Esto genera un vacío institucional que, en general, ni se manifiesta claramente, ni se cubre rápidamente.

Hay dos niveles relevantes para las instituciones que actúan en el desarrollo de ventajas competitivas: el de las familias o grupos de productos y el de los sectores.

La construcción paciente y deliberada de estos roles institucionales a ambos niveles reforzarán las políticas de apertura y ajuste adoptadas.

f) Las relaciones público-privadas, que en una economía abierta necesita mejorar la cooperación para el logro de objetivos conjuntos.

Las décadas pasadas, de crecimiento por sustitución de importaciones, crearon una relación público-privada dominada por la obtención de los beneficios promocionales y de los aumentos de los precios que concedía el Gobierno. Para ello se creó una trama institucional acorde.

El cambio de roles del sector público, originado en la reestructuración del Estado, implica el paulatino abandono de las tareas de promoción que éste realizaba. El sector privado aún no está retomando estas funciones y esto provoca vacíos de información, y confusiones tanto respecto al contexto competitivo como a los posibles modelos de desarrollo agroindustrial a mediano y largo plazo.

Las necesidades emergentes de la promoción de los negocios a mediano plazo hacen surgir una nueva posibilidad: establecer una nueva red para promover el desarrollo de productos y sectores basada, en lo posible, en la recuperación de las entidades existentes.

g) Estos interrogantes y oportunidades señalan también dos riesgos: la parálisis de los empresarios que aún no han reaccionado suficientemente para recuperar la competitividad, y la falta de acción gubernamental, lo que a la postre derivará en desprestigio, por no conducir a un proceso de recuperación y desarrollo dentro de las pautas del Plan de Convertibilidad.

2. INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD

Dentro de los instrumentos de política económica que regulan la actividad agroindustrial hay un conjunto de medidas orientadas al logro de una competitividad sustentable. El desarrollo de la agroindustria se estimula con políticas específicas.

Las medidas de transformación y desarrollo productivo son de carácter estratégico, es decir que tratan de establecer condiciones para mejorar los negocios a mediano y largo plazo.

La regulación de la competencia no está aislada de las políticas de transformación agroindustrial y frecuentemente las primeras están también dando señales a mediano plazo.

Entre las medidas que permiten superar los riesgos e interrogantes se destacan:

a) La necesidad de aumentar las inversiones para recuperar competitividad, actuando tanto sobre el financiamiento como sobre la incertidumbre.

El financiamiento a largo plazo está comenzando a aparecer, a través de bancos privados, pero se orienta especialmente a las empresas grandes y medianas.

El otro elemento esencial de la inversión es el cálculo del riesgo. Los empresarios manifiestan un estado de incertidumbre, debido a la coexistencia de señales positivas

y negativas y, también, de reiteradas sorpresas que impiden realizar tales cálculos.

b) La formulación de una política agroindustrial que permita guiar las decisiones de inversión y que promueva la especialización.

Otra de las causas de la incertidumbre es la conciencia sobre la pérdida de competitividad del sector agroindustrial, debido a las transformaciones del mercado internacional. En 1992 no hay un proyecto de desarrollo agroindustrial consensuado que pueda guiar las decisiones de inversión.

c) La posibilidad de desarrollar ventajas competitivas a través de acciones privadas tendientes al cambio de la cultura decisional, al suministro de información elaborada e inteligencia competitiva, a la capacitación en calidad total y gestión tecnológica, y a la realización de actividades de investigación y desarrollo.

El desarrollo de ventajas competitivas requiere formas de acción tales como:

c.1) la instrumentación de una cultura decisional acorde con la apertura internacional.

Las formas para lograr este cambio pueden ser muy variadas y en general son esfuerzos a largo plazo. Las técnicas más importantes para la modificación de las culturas empresarias son: lograr el compromiso de la alta dirección empresarial con los cambios y proveer entrenamiento a fin de desarrollar las habilidades relativas a la nueva cultura.

c.2) nuevas formas de cooperación público-privada;

La apertura lleva a una articulación público-privada distinta a la imperante durante la sustitución de importaciones.

Las ventajas competitivas sustentables están influenciadas por las políticas referidas a la competencia y la competitividad. El sector público juega en esto un rol relevante.

La experiencia de EEUU muestra que muchas de estas ventajas se adquieren a través de instituciones vinculantes. En ellas el vehículo principal de enlace es el diálogo institucionalizado sobre información comercial, tecnología, contratistas, capacidad gerencial y comercial, decisiones públicas, etc. Parte del financiamiento de estas entidades proviene del Gobierno.

Instituciones vinculantes pueden ser las cámaras, organismos representativos de la agroindustria. Las de primer grado representarían productos y las de segundo grado a los

sectores.

c.3) información elaborada e inteligencia para decisiones;

Para identificar y evaluar amenazas y oportunidades, los empresarios necesitan información que anticipe los cambios en la competitividad y facilite las decisiones estratégicas. La elaboración de información para decisiones se denomina inteligencia. Esta se elabora en empresas, para obtener ventajas competitivas, y en entidades empresariales con finalidades precompetitivas, a fin de mostrar la situación competitiva actual y previsible, para beneficio de diversas firmas.

c.4) Capacitación para implementar el aumento de competitividad, en Gestión de Calidad Total y Gestión Tecnológica.

La calidad total se basa en la satisfacción consciente y permanente de las expectativas de los clientes y abarca todas las áreas: compras, productos, procesos, comercialización, recursos humanos y materiales. Su enfoque es hacia la prevención y la continua búsqueda de mejoras en todas las operaciones.

La gestión de calidad total implica el compromiso de todos, no sólo de los niveles inferiores. Esta es su diferencia con respecto a otras modalidades de gestión. La gestión de calidad total se enlaza con la gestión tecnológica, a través de la que se trata de sistematizar el uso de conocimientos para mejorar la competitividad.

c.5) investigación y desarrollo.

Para desarrollar una actividad es necesario contar con una infraestructura técnica que preste servicios de asesoramiento y de adaptación. Es decir que, aunque no desarrolle productos o procesos novedosos, se mantenga actualizada.

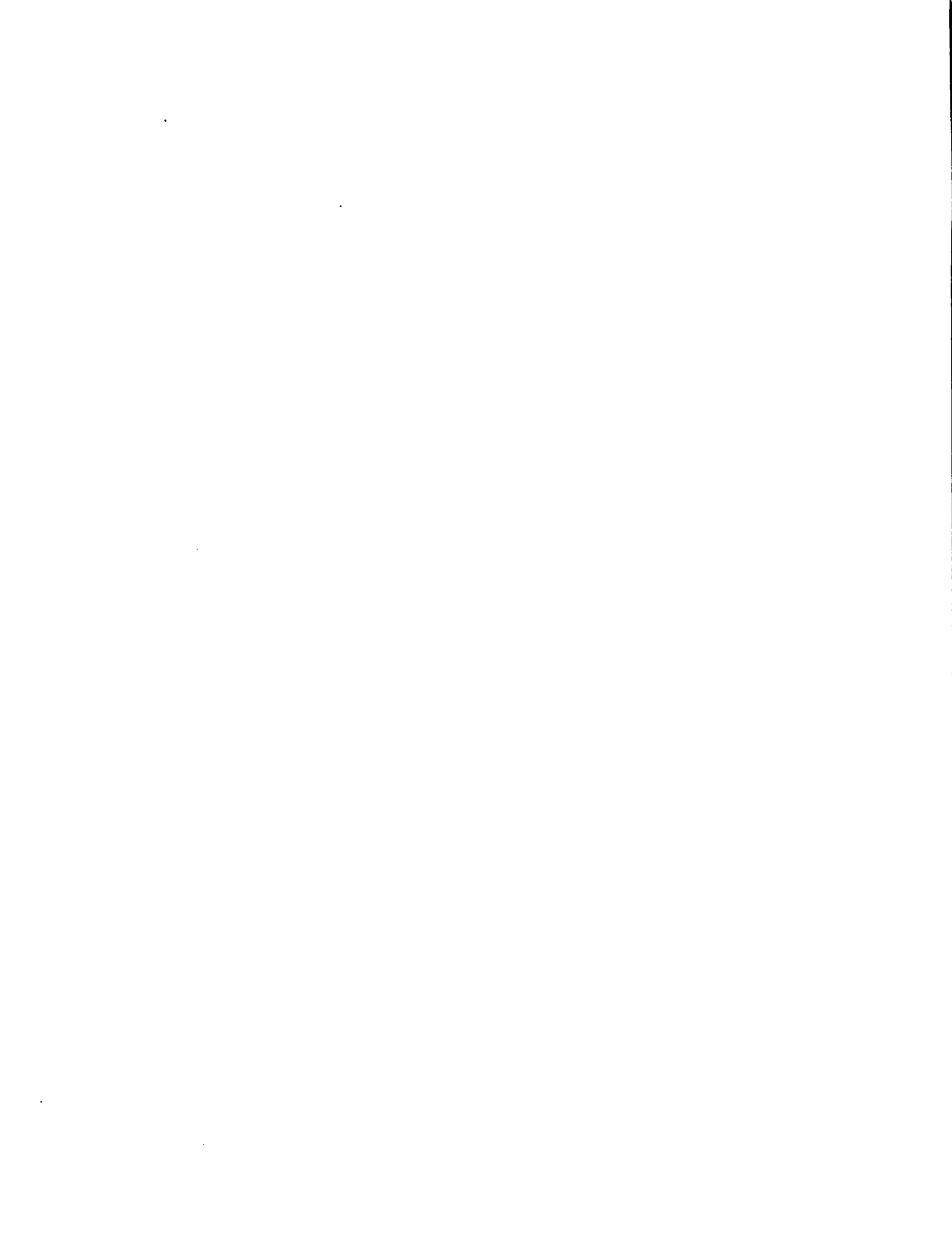
Estas funciones son vitales en la agricultura no tradicional, así como en la interpretación de los códigos sanitarios y de calidad.

Sería conveniente integrar los grupos relevantes de investigación y desarrollo a los esfuerzos para promover la competitividad.

c.6) El uso aislado de estos instrumentos puede no producir los efectos buscados, pero el empleo conjunto de los mismos sobre una familia de productos es un fuerte estímulo para adquirir las ventajas competitivas necesarias para competir.

d) La conveniencia de posibilitar una creciente participación de instituciones privadas, tanto a nivel de sectores, como de familias de productos a fin de promover la competitividad, realizando y coordinando las actividades mencionadas anteriormente con el Estado, creando de este modo una nueva relación público-privada.

Una política de desarrollo de la competitividad basada en estos términos evitaría la pérdida de energías empresarias en el proceso de adaptación a la nueva situación competitiva y estimularía el crecimiento sostenido de la agroindustria.



1. INTRODUCCION

Este informe se realiza en el marco de los Estudios de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroalimentario. Su propósito es analizar un conjunto de instrumentos para promover el desarrollo de la competitividad, entendida como la capacidad de aumentar en forma sostenida el valor de las exportaciones.

En la segunda sección se plantea el escenario competitivo de la agroindustria a partir de 1990. En la tercera sección se exponen los interrogantes y oportunidades que emergen de la nueva situación competitiva, así como los riesgos derivados de la falta de acción pública complementaria a la ya realizada.

En la cuarta sección se describen instrumentos para incentivar la adquisición de competitividad y en la parte final las organizaciones para estimular la adquisición de dichas ventajas.

2. EL NUEVO AMBITO COMPETITIVO

El marco macroeconómico establecido por el plan de convertibilidad y en especial por la apertura de la economía, ha creado un nuevo ambiente competitivo, manifestado en cambios en los mercados, tales como:

- se han modificado los precios relativos de insumos, mano de obra, servicios y productos;
- entran nuevos oferentes, especialmente extranjeros;
- se restringe la acción estatal tanto directa como indirecta;
- se han eliminado o disminuído aranceles y barreras al comercio y se han reducido algunos costos de infraestructura.

Como consecuencia de ello las empresas locales han experimentado modificaciones que tienen efectos dispares, según las actividades, sobre la capacidad competitiva. En tanto algunos costos y cargas han disminuído, otros se han incrementado, así como la competencia de productos importados.

Para restablecer e incrementar la competitividad, las medidas iniciales deberían ser complementadas con otras políticas, y también ser acompañada por decisiones empresariales de adaptación al nuevo contexto.

Completar el cambio iniciado llevará varios años, por ello la próxima década debe ser considerada un período de transformación entre el receso de los criterios y la cultura decisional correspondiente a la sustitución de importaciones y el crecimiento de la correspondiente a una competencia abierta.

Para esta transformación, dentro de las nuevas condiciones del mercado, pueden completarse las reglas de competencia y establecerse incentivos a fin de acelerar la recuperación de la competitividad.

La sustentabilidad del desarrollo agroindustrial habrá de provenir de las decisiones empresarias. Es dentro de cada firma donde pueden adquirirse ventajas competitivas genuinas, a través de la incorporación de tecnología y de capacidad empresarial.

En términos coincidentes, Kosacoff (1991) expresa: el logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos para adquirir ventajas competitivas y para consolidar un progreso endógeno continuo.

El cambio de ambiente competitivo tiene manifestaciones específicas en cada una de las agroindustrias. Por ello en la reconversión es necesario tener en cuenta esta heterogeneidad.

3. INTERROGANTES Y OPORTUNIDADES DEL NUEVO AMBITO COMPETITIVO

Competir internacionalmente es exponerse a la confrontación comercial con empresas que se caracterizan por su esfuerzo consciente y creciente de satisfacción al cliente, reorganizando constantemente la producción para estos fines.

El nuevo ambiente competitivo plantea interrogantes y oportunidades a las empresas, a la organización de los mercados, a las instituciones que acompañaron el proceso de sustitución de importaciones y a la relación público-privada.

Los interrogantes se refieren a los cambios necesarios para adecuarse al nuevo ambiente competitivo y las oportunidades provienen del hecho que el "aggiornamento" permite "quemar" etapas y elegir los rumbos estratégicos más favorables.

Muchas veces se presupone que las señales del mercado son suficientes para guiar la selección de oportunidades, pero los mercados agroindustriales son imperfectos y las estrategias más favorables en términos privados y sociales a veces no son claras y frecuentemente tienen riesgos elevados.

3.1 EN LAS EMPRESAS

3.1.1 En las funciones de producción

En un reciente estudio sobre competitividad de productos agroindustriales sensibles en MERCOSUR se analizaron 15 producciones locales (Gargiulo, 1991,b).

En la mayoría de ellas el aumento del costo de la mano de obra, de la energía y de los impuestos y la disminución relativa de la tasa de interés, los costos de equipamiento, insumos importados y de los servicios profesionales, sugiere la conveniencia de cambiar la función de producción en concordancia con los precios relativos resultantes de la apertura y el ajuste.

Las estimaciones realizadas sobre funciones alternativas en un caso, producción de leche, muestran que los tambos con tecnología avanzada tienen mayor eficiencia por vaca, mejor calidad (por lo tanto mayor precio) y menor costo por litro. El resultado es una rentabilidad sustancialmente mayor.

Las nuevas funciones, eficientes para los precios relativos actuales, también implican un aumento de tamaño de la explotación económica mínima, ya sea por las indivisibilidades de los equipos o por los mayores gastos fijos (tecnológicos y gerenciales) implícitos en el cambio.

Resultados semejantes, en cuanto a necesidad de modificaciones en las funciones de producción, fueron informados en varios estudios sectoriales realizados en el CAAI, especialmente por el INTA que está analizando un conjunto amplio de productos.

La recuperación de la competitividad implica decisiones de inversión para cambiar las funciones de producción de acuerdo a los nuevos precios relativos. Esto implica no sólo instalaciones, rodeos y equipamiento, sino aumentar la calidad del capital humano de la empresa, que se manifiesta en la gestión, y la adquisición de tecnología.

En la agroindustria la mayor parte de la tecnología la suministra el proveedor de los equipos, por ello todos los competidores están en condiciones de acceder a ella.

Las oportunidades emergen de: las economías de escala de algunas producciones, la eficiencia de la producción primaria, la diferenciación del producto y el manejo gerencial de la cadena agro-industria-comercialización.

Las economías de escala de producción sólo son relevantes en contados casos, generalmente ligados al primer procesamiento de commodities, tales como: fabricación de leche en polvo, extracción de aceites, molinos, ingenios, etc. En estos casos el tamaño es una barrera a la competencia.

En las últimas décadas las empresas alimentarias internacionales han crecido y se han fusionado o concentrado. Esto se debe a las ventajas de escala en la comercialización.

3.1.2. La Cultura Decisional

La cultura decisional puede ser definida como el conjunto de supuestos subyacentes, creencias, valores, actitudes y expectativas que son compartidos por los miembros de una organización. (GAO, 1992)

La etapa de crecimiento basada en el mercado interno dió lugar a un entorno relativamente estable y predecible, especialmente para las PYMES, sobre el que se basaron las estrategias empresarias, creando una determinada cultura decisional.

Las estrategias empresarias, en general no han sido formalizadas en planes escritos, sino que se las expresan a través de las "reglas de oro del negocio". Por ejemplo: "dar preferencia al margen unitario (precios elevados) sobre la cantidad producida", "evitar socios", "nuestro mercado natural (cautivo) es el interno", "lo importante es producir, ya se venderá", etc.

Estas reglas de oro se perpetuaron en tanto dieron resultado. Están tan internalizadas que sólo se advierte su existencia cuando, al cambiar el contexto de competitividad, ya no producen los efectos deseados.

Las turbulencias económicas de las últimas décadas contribuyeron a desarrollar otras culturas empresariales, como la del "apostador" que juega a chances de negocios rápidos de "entrada y salida" (Llach, 1986, pag 103). Esto implica ganar dinero por aciertos sobre cosas que ocurren y no sobre el esfuerzo empresario.

Bajo condiciones de apertura al exterior la cultura decisional se refleja en la calidad de las decisiones de las empresas, esto significa desarrollar una gerencia orientada a responder al cliente y a reaccionar en consecuencia: analizar la posición competitiva, invertir, adaptarse al entorno constantemente, innovar y ofrecer productos de calidad.

El cambio de cultura decisional es un esfuerzo a largo plazo pero, si es orientado y estimulado para lograr el compromiso con el mercado, es la base del estímulo de desarrollo de la agroindustria.

3.2. EN LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS

3.2.1. Las Cadenas Productivas o Complejos Agroindustriales

Los complejos agroindustriales comprenden tres elementos: un flujo de materias primas que adquiere valor, un flujo inverso de ingresos y un sistema de contratos.

Cuando faltaban alimentos los complejos agroindustriales tenían por función mejorar cuantitativamente la oferta, ya que la demanda no podía satisfacerse.

La mayor parte de las actividades de los complejos agroindustriales tradicionales, como el azúcar, el vino, los lácteos, etc. se estructuraron para organizar la oferta de mercados poco selectivos.

En la década de los 80 los mercados internacionales de alimentos mostraron síntomas generalizados de sobreoferta y los complejos agroindustriales se organizaron como una cadena "desde la simiente al cliente" orientados a satisfacer la demanda, es decir para producir lo que los consumidores desean. Los mercados se vuelven selectivos, la calidad pesa y hay sobre oferta de commodities.

En la actualidad la oferta en cantidad es condición necesaria, pero no suficiente, debe también adecuarse a los cambios de la demanda. A partir de los requerimiento de ésta se modifica y, en lo posible, se optimiza la actividad agrícola, el procesamiento y la logística.

Este modelo es utilizado por los empresarios neocelandeses y chilenos en la fruta, por los europeos en los lácteos, etc.

El mejoramiento de la competitividad de los complejos agroindustriales argentinos se basa en su capacidad de aprender y de aplicar conocimientos tecnológicos y gerenciales que realicen la transformación: de oferentes que toman precios a operadores activos en los mercados abiertos.

Los interrogantes sobre las cadenas productivas se refieren a cómo integrarlas. Para ello se analizará el rol del organizador, la extensión de la cadena y mecanismos de articulación.

En toda agroindustria eficiente hay un organizador, explícito o no, que coordina las actividades de la cadena de valor para que funcionen como un sistema y no como una colección de partes separadas.

El organizador es el que realiza y ejecuta el plan estratégico de la cadena. En algunos casos será el ejecutivo de comercialización de la etapa mayorista y en otros el superintendente de campo.

Los organizadores, a través de la gestión de los enlaces de la cadena productiva, pueden ser una fuente decisiva de ventajas competitivas (Porter, 1990, pag 74).

La competencia en economías abiertas es entre cadenas productivas. En algunos casos la puja se manifiesta a nivel minorista, si los complejos llegan con sus productos al consumidor, pero en la generalidad de los casos es en el nivel mayorista donde se produce la competencia entre oferentes. Las cadenas, en general, se extienden hasta que aparece un precio de mayorista o acopiador.

Una de las preocupaciones de las políticas agropecuarias han sido las relaciones de precios entre la agricultura y la industria, debido a la falta de compromiso de los organizadores con las demás etapas de la cadena.

Si bien cada agroindustria es un caso especial, lo que puede preverse es que con la apertura aumentará la tendencia a establecer contratos vinculantes, de modo que los precios pactados sean más el resultado de la transferencia de ingresos de una etapa a otra del complejo que el resultante de la puja entre productores en mercados mono u oligopsónicos.

El desarrollo genético y los paquetes tecnológicos modernos implican mayor intensidad de capital financiero y humano para la producción agropecuaria. Estas inversiones se justifican en función de las ventas. El riesgo es grande para el productor si no hay vínculos contractuales con la industria, las empacadoras o los mayoristas, que son los que llegan a los mercados en los que se compete.

La idea de las cadenas productivas no está plenamente aceptada, por ello los interrogantes respecto a su integración. Hay instituciones representativas de eslabones de la misma y hay también argumentos de defensa de la competencia entre los productores. Esto reafirma lo expresado en relación a la transición y requiere espacios y medios para concientizar, inducir a pensar, discutir y consensuar. Los complejos agroindustriales se articulan de tres formas: a) mediante contratos, explícitos o implícitos, b) a través de la propiedad unificada y c) cooperativas.

El sistema de contratos se usa extensivamente en los EEUU alcanzando una cobertura estimada del 32% de las ventas agrícolas (OTA, 1986, pág. 110), especialmente en los productos perecederos o en aquellos cuya calidad o eficiencia para el procesamiento posterior dependen de la genética o de los métodos de producción primaria.

En Argentina estudios realizados por SECYT (Olmo, 1988) y AACREA (Olmo y Albornoz, 1989) identificaron la existencia de contratos en producciones que reúnen las características señaladas, aunque su incidencia sobre el total de la producción agropecuaria es sustancialmente menor. Sería interesante que en futuros estudios se cuantificara su incidencia.

Las cooperativas tienen gran importancia en algunos sectores, tales como la exportación de cereales (14% al 20% del total), en la exportación de frutas del Valle del Rio Negro (alrededor del 50%) en los lácteos (alrededor del 50%), etc. (Arella y Sosa, 1988). Su rol debiera valorizarse en función de un crecimiento de su eficiencia y de la aptitud empresaria que demuestren para competir y ganar mercados.

Las explotaciones integradas son una pequeña parte de la agroindustria y se encuentran principalmente en la fruticultura, cultivos bajo riego, caña de azúcar, etc.

En cada agroindustria hay formas preferenciales de articular los complejos. Esto merece un análisis en mayor profundidad sobre los mecanismos empleados y las formas idóneas de eslabonamiento.

Las oportunidades de competir se basan en la progresiva formación de complejos agroindustriales que incrementen sostenidamente su competitividad adquiriendo y difundiendo el progreso técnico al interior del complejo.

3.2.2. La concentración

En el cuadro 1 se comparan datos censales de la industria alimentaria de Argentina, EEUU y la CEE. Con estos datos se elaboró el cuadro 2 que muestra los tamaños de planta, medidos en ventas y en número de empleos. (COPAL, Síntesis Informativa Mensual, Julio 1992)

Las comparaciones son una forma simple, y por lo tanto limitada, de observar tendencias y posibles cambios. En las cifras de los cuadros 1 y 2 hay muchas variables implícitas, por lo que se tratará de obtener de ellos conclusiones globales y válidas.

La convergencia de los precios locales hacia los internacionales implica de algún modo que las estructuras de producción tienden a imitar modelos o patrones observables en otros países, en especial en relación a la productividad y el tamaño de las empresas.

Las cifras del cuadro son más expresivas en relación a las diferencias de tamaño, medido a través de la producción por planta. Las diferencias en los totales son de 45 veces con respecto a EEUU y 32 veces en relación a la CEE, destacándose los siguientes sectores:

- bebidas no alcohólicas, la producción por planta en EEUU era 200 veces mayor y en la CEE 150 veces mayor que en Argentina;
- panaderías y pastas, 150 y 66 veces respectivamente;
- otros productos alimenticios 20 y 90 veces;
- productos lácteos 36 y 49 veces;

CUADRO 1

COMPARACION ENTRE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA DE ARGENTINA (1984), ESTADOS UNIDOS (1987) Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (1986)

RAMAS DE ACTIVIDAD	ARGENTINA			A			ESTADOS UNIDOS			COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA		
	PLANTAS número	EMPLD número	PRODUCCION u\$s mil	PLANTAS número	EMPLD en miles	PRODUCCION u\$s mil	PLANTAS número	EMPLD en miles	PRODUCCION u\$s mil	PLANTAS número	EMPLD en miles	PRODUCCION u\$s mil
1 Carnes y derivados	1392	67573	2055	3231	340000	76526	6973	380000	54218			
2 Productos lácteos	1892	24867	1015	2328	141500	44730	2041	255000	53908			
3 Elob. de frutas y legumbres	725	32169	388	1036	125500	20324	1014	124000	11800			
4 Elob. de productos del mar	137	10590	180	819	44400	6519	558	77000	5809			
5 Aceites y grasas	244	11352	1202	586	30100	15891	293	48000	10894			
6 Molería	463	34016	650	683	54500	20200	3638	60000	12237			
7 Panadería y Pastas	15410	93925	818	3069	223500	24761	5691	388000	20062			
8 Azúcar, fabricación y refinac.	29	16025	1057	103	19600	5477	239	78000	12005			
9 Elob. cacao y confituras	196	10279	341	950	69900	13208	579	160000	16404			
10 Otros productos alimenticios	1439	17922	528	3777	198800	28321	697	150000	22970			
11 Almentos para animales	142	2652	219	1924	47900	16538	960	81000	22753			
12 Alcohol y bebidas espirituosos	67	3081	245	71	8800	3441	409	53000	10053			
13 Industria vitivinícola	1443	17708	434	508	13500	3179	539	45000	7128			
14 Cerveza y malta	15	3487	113	161	33300	14149	1553	140000	19155			
15 Bebidas no alcohólicas	4777	27868	445	1190	95600	22006	732	88000	10324			
TOTAL	28371	373514	9690	20436	1446900	315270	25916	2127000	289720			

Fuentes: INEC. Censo Industrial de 1984; US Censo de Manufactura, 1987; Eurostat. Estructura de la Actividad Industrial, 1986

CUADRO 2

INDUSTRIA ALIMENTARIA DE ARGENTINA (1984), ESTADOS UNIDOS (1987) Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (1986)

RAMAS DE ACTIVIDAD	ARGENTINA			ESTADOS UNIDOS			COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA		
	Empleos x Planta	Producc. x Planta	PRODUC. x Empleado	Empleos x Planta	Producc. x Planta	PRODUC. x Empleado	Empleos x Planta	Producc. x Planta	PRODUC. x Empleado
	número	u\$s mil	u\$s mil	número	u\$s mil	u\$s mil	número	u\$s mil	u\$s mil
1 Carnes y derivados	48.5	1.476	0.030	105.2	23.685	0.225	54.5	7.775	0.143
2 Productos lácteos	13.1	0.536	0.041	60.8	19.214	0.316	124.9	26.413	0.211
3 Dato. de frutas y legumbres	44.4	0.536	0.012	121.1	19.618	0.162	122.3	11.637	0.095
4 Dato. de productos del mar	77.3	1.316	0.017	94.2	7.960	0.147	138.0	10.410	0.075
5 Aceites y grasas	46.5	4.928	0.106	51.4	27.118	0.528	163.8	37.181	0.227
6 Molinería	73.5	1.404	0.019	79.8	29.575	0.371	16.5	3.564	0.204
7 Panadería y Pastas	6.1	0.053	0.009	72.8	8.068	0.111	68.2	3.525	0.052
8 Azúcar, fabricación y refinoc.	52.6	36.443	0.066	190.3	53.175	0.279	326.4	50.230	0.154
9 Dato. cacao y confituras	52.4	1.738	0.033	73.6	13.903	0.189	276.3	28.332	0.103
10 Otros productos alimenticios	12.5	0.367	0.029	52.6	7.498	0.142	215.2	32.956	0.153
11 Alimentos para animales	18.7	1.540	0.082	24.9	8.596	0.345	84.4	23.701	0.281
12 Alcohol y bebidas espirituosas	48.0	3.660	0.080	123.9	48.465	0.391	129.6	24.579	0.190
13 Industria vitivinícola	12.3	0.301	0.025	26.6	6.258	0.235	83.5	13.224	0.158
14 Cervezas y malta	232.5	7.535	0.032	206.8	87.882	0.425	90.1	12.334	0.137
15 Bebidas no alcohólicas	5.8	0.093	0.016	80.3	18.492	0.230	120.2	14.104	0.117
TOTAL	13.2	0.342	0.026	70.8	15.427	0.218	82.1	11.179	0.136

El sector con menor diferencia de tamaño es el azucarero ya que en promedio las plantas de EEUU son sólo 50% mayores y las de la CEE un 40% mayores que las locales.

Otro indicador de tamaño es el número de empleos por planta, indicador que no muestra diferencias tan abismales como los anteriores, pero que son igualmente significativas.

En el nivel general las diferencias son de 5:1 con respecto a EEUU y de 6:1 con la CEE. A nivel sectorial las mayores discrepancias se encuentran en bebidas no alcohólicas (14 y 21 veces respectivamente), panaderías y pastas (12 y 11 veces), lácteos (4 y 10 veces) y en otros productos alimenticios.

De los datos se desprende que en los próximos años podría operarse un proceso de concentración de la industria alimentaria.

Los interrogantes se relacionan con la forma que puede asumir ese proceso: la velocidad de concentración, el mantenimiento de empleos y de estructuras empresarias, la valorización del capital instalado, etc.

Este proceso sería provocado por una parte por la competencia interna liderada por las empresas que comiencen a reconvertirse, ya que ellas gozarán de altos márgenes de beneficios mientras que los precios sean fijados por las plantas pequeñas y poco productivas del sector. En algunos sectores la competencia externa también actuará sobre la concentración y el aumento de productividad, especialmene en cerveza, frutas y verduras elaboradas, confituras de azúcar y cacao, etc.

En teoría todas las empresas alimentarias pueden realizar su transformación y adquirir ventajas competitivas, pero esto es poco probable. Las que lo hagan primero tendrán más chances de sobrevivir a la competencia. En pocos años tal vez sólo un tercio de ellas pueda seguir en el mercado.

Las oportunidades en este caso están ligadas al desarrollo de empresas nacionales competitivas, como resultado de la concentración.

Para ello es necesario estimular el desarrollo de esas capacidades, a través de los mecanismos para esa concentración: la fusión entre empresas y la organización de cadenas productivas eficientes. En ambos casos se necesita una estrategia clara y una ejecución cuidadosa.

En estos mecanismos hay un proceso de inversión implícito, pero a diferencia del mencionado en 3.1.1, que se orientaba a recuperar la competitividad de una empresa, sea primaria, manufacturera o de servicios, esta inversión es para reforzar la capacidad de organizar y cohesionar el accionar conjunto.

3.2.3. La informalidad

En algunos sectores, como por ejemplo en las carnes, algunos productos lácteos, verduras y frutas para consumo fresco, así como en alimentos elaborados, las actividades informales, que evaden las regulaciones sanitarias y comerciales, así como el pago de impuestos y aportes previsionales, ocupan un lugar relevante de la oferta local.

Las actividades informales plantean una competencia desleal para el empresario formal que cumple con las leyes y normas. Estos hechos afectan las expectativas de inversión, traban el desarrollo sectorial y disminuyen el sostenimiento de la competitividad a largo plazo.

Si bien hay un principio de corrección, a través de la mejor recaudación impositiva, hay mucha permisividad en los gobiernos provinciales y municipales. En condiciones de apertura económica, la evasión es perjudicial para la competitividad de la agroindustria.

3.2.4. Las imperfecciones del mercado internacional

Competir abiertamente es enfrentar a los competidores más hábiles, que cuentan con estrategias cuidadosamente elaboradas y con el respaldo de sus gobiernos.

Los mercados externos, muchas veces idealizados, son altamente imperfectos en la agroindustria. Si bien el GATT ha establecido reglas para la competencia, éstas rigen para una parte menor del intercambio, ya que la mayor parte del comercio se realiza en el marco de acuerdos internacionales y barreras regionales preferenciales - por ejemplo intra CEE y EEUU Canadá México- o bien son transacciones entre filiales de empresas internacionales. Hay también una porción del comercio afectada por otras medidas proteccionistas y defensivas.

Existen acuerdos específicos, negociados y registrados en el GATT, que regulan el comercio de carnes, lácteos, banano, café, azúcar, cacao, etc.

Por su parte la CEE, Japón, EEUU y Canadá subsidian a su agricultura, lo que eleva artificialmente la competitividad de sus industrias alimentarias.

Gracias a esos subsidios algunos de ellos exportan en competencia desleal con los productores más eficientes. Esto sucede en especial en la Comunidad Económica Europea, cuyas barreras arancelarias y para-arancelarias no han cedido significativamente en la Ronda Uruguay, a pesar de la presión de otros países desarrollados, como Estados Unidos y Canadá y de los países en desarrollo.

Matthews (1992), analizando las consecuencias de la mayor integración europea a partir del 31/12/92, advierte sobre la creciente exigencia de las normas técnicas y requisitos bromatológicos, las que funcionan, en algunos casos, como barreras al ingreso de productos o bien como dispositivos que favorecen a los compradores europeos en la negociación con proveedores de extrazona, ya que establecen el marco para penalizar los precios cuando no se alcanzan los parámetros exigidos por las nuevas reglamentaciones.

Como medio de defensa ante ofertas subsidiadas o altamente concentradas, algunos gobiernos compran directamente los alimentos esenciales, como leche en polvo, cereales, etc. Es el caso de Brasil, México, Venezuela, entre otros.

Las imperfecciones señaladas son consecuencia de la creciente competencia, debido al aumento de la producción mundial de alimentos, en parte motivada por las políticas de autoabastecimiento, que ha superado ampliamente al aumento del consumo en las últimas décadas.

Una de las manifestaciones de este exceso de oferta es la caída de los precios internacionales. El análisis de los valores publicados por el Banco Mundial muestra que los principales productos de exportación argentina han sufrido una caída de precios (medidos a moneda constante) muy significativa. Así entre los bienios 1950/51 y 1985/86 la tasa de variación anual de los precios reales del mercado internacional ha sido:

trigo	-2,5%
maíz	-3,0%
sorgo	-2,7%
carne vacuna ARG.	-2,6% (periodo 54/5-85/6)
carne vacuna EEUU	-1,0%
soja	-2,7%
aceite de soja	-3,2%
harina de soja	-2,8%
azúcar	-4,6%

Esta tendencia se manifestó claramente en las décadas del 50 y 60, hubo una recuperación en la del 70, pero a mediados de la década pasada volvieron a caer.

Como puede observarse la tendencia a la pérdida de valor de los principales productos de exportación argentina es elevada. Esto sugiere que las commodities, que constituyen más del 70% de las exportaciones agroindustriales, no pueden sustentar un desarrollo a largo plazo y que, si bien es posible aprovechar ventajas en estos productos en los próximos años, es necesario incentivar la diferenciación y la adquisición de valor agregado.

La imperfección de los mercados externos requiere una respuesta que sea una solución de compromiso, ya que por una parte es conveniente mantener la apertura y la competencia, pero estimulando líneas específicas de especialización y evitando el daño desleal.

3.3. EN LAS INSTITUCIONES

La sustentabilidad a largo plazo de las estrategias empresariales se debe no sólo a la eficiencia obtenida de los factores económicos sino también al aseguramiento institucional y organizativo que permite mantener y acrecentar la adquisición de ventajas.

Hay una fuerte asociación entre la sustentabilidad económica y el desarrollo de estructuras organizativas adecuadas. En la experiencia del Banco Mundial (ver Cernea, 1987), los proyectos económicamente exitosos son los que mejoran la capacidad institucional.

Una de las mayores contribuciones a la sustentabilidad proviene del desarrollo de instituciones en las cuales los empresarios gradualmente asumen una creciente responsabilidad. Esto les exige un continuo cálculo de costo/beneficio que los impulsa a seguir a la demanda.

El cambio en las instituciones tiende a rezagarse detrás de las modificaciones del ámbito competitivo y de la recuperación de la competitividad. Esto genera un vacío institucional que, en general, ni se manifiesta claramente, ni se cubre rápidamente.

Los componentes institucionales, si son incorporados en el diseño de la política agroindustrial, pueden acelerar la recuperación de la competitividad y también su sustentabilidad. Por ello el desarrollo institucional es una oportunidad para instrumentar la adquisición de ventajas competitivas.

Hay dos niveles relevantes para las instituciones que actúan en el desarrollo de ventajas competitivas: el de las familias o grupos de productos (como por ejemplo: verduras congeladas, quesos, pastas, vinos, etc.) y el de los sectores (por ejemplo, agroindustria, celulósico-maderera, metalmecánica, etc).

A nivel de familias de productos las empresas pueden realizar tareas que estimulen la competitividad de un conjunto de empresas, mientras que a nivel de sector es posible prestar servicios más amplios y por lo tanto menos específicos para la adquisición de ventajas competitivas.

Algunos ejemplos de instituciones que actúan promoviendo el desarrollo de la competitividad son:

a) En Centroamérica en las actividades tradicionales hay organismos empresariales relativos a un producto, que desempeñan roles promocionales como, por ejemplo, en azúcar de caña, a fin de mejorar la tecnología del cultivo, realizar la coordinación del transporte hacia mercados externos, coordinar la comercialización interna y externa, difundir información técnico-económica a los agricultores y a las industrias, etc. Esfuerzos semejantes se observan respecto al café y al banano.

Estas instituciones son, entre otras: Corporación Bananera (Costa Rica), Instituto del Café de Costa Rica, Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar (Costa Rica), Asociación Azucarera (Guatemala), etc. Los presupuestos anuales de estas instituciones constituyen entre el 1% y el 3% de las exportaciones.

b) En Ecuador la Federación de Exportadores de Camarón elabora información de mercados y proporciona medios para organizar exportaciones a destinos no tradicionales. Además se involucra en la investigación y desarrollo sobre crianza y sobre temas relativos a la eficiencia de la misma.

c) En Venezuela la Cámara de la Industria del Vestido realizó un estudio de competitividad del sector con recomendaciones para las empresas, para la Cámara, el Gobierno y los gremios.

d) En EEUU el Programa de Cooperadores del Departamento de Agricultura incluye unas 200 instituciones por producto, varias de nivel regional y una que abarca y coordina a las demás el US Agricultural Export Promotion Council (USAEPIC, 1987)

e) En Argentina hay ejemplos referidos a ámbitos más reducidos, como por ejemplo: mantener actividades de comercialización conjunta (por ejemplo Muebles Argentinos S.A., ver Olmo, 1988), o servicios comunes de comercialización y calidad (como los consorcios y grupos de carga de frutas en el Valle del Río Negro). También hay esfuerzos de investigación y desarrollo privados, como el del Instituto Argentino de Siderurgia.

Las instituciones a nivel de familias de productos podrían prestar servicios de: inteligencia (sobre mercados y tecnología), capacitación (en gestión: comercial, tecnológica, de calidad total, etc.) y otros servicios específicos para desarrollar ventajas competitivas.

Las agroindustrias argentinas, para adquirir ventajas competitivas, necesitan información especialmente elaborada para sus decisiones (inteligencia), mejorar su gestión e invertir en equipos y tecnología. Se pueden poner a disposición servicios que faciliten la adquisición de esos conocimientos, que siendo usados por las empresas generen ventajas competitivas.

El segundo nivel mencionado es el de las instituciones sectoriales. Estas pueden ocuparse de promover a las primeras a realizar los roles indicados a través de una metodología común, coordinar el establecimiento de estrategias conjuntas o complementarias, crear un cuerpo común de ideas frente a las negociaciones internacionales y el establecimiento de instrumentos que alienten el desarrollo conjunto, por ejemplo: relativos a la diversificación..

Las Cámaras, Asociaciones e instituciones semejantes existentes a nivel de familias de productos presentan una necesidad adicional: la de establecer el diagnóstico y propuesta de los cambios necesarios para que puedan asumir los roles necesarios para la nueva situación.

La metodología común facilita el establecimiento de una red que incluya también al Servicio Exterior Agrícola y Comercial, a los organismos tecnológicos nacionales, a los centros académicos relevantes y la comunicación entre ellas,

Las instituciones privadas pueden absorber los roles promocionales mencionados, pero ésto no es automático, ellas también tienen que reconvertirse para abandonar la cultura empresarial correspondiente al mercadointernismo y asumir roles promotores frente a la apertura. Generalmente no todos los asociados tienen el mismo interés en ello.

Una posible solución es que las instituciones establezcan programas internos por productos con las empresas que deseen participar. Esto evitaría posturas "representativas" ante el gobierno e invitaría al tratamiento de temas específicos.

Una institución sectorial, si no ejerce su rol de representación y petición corporativa, puede resultar de gran ayuda en el establecimiento de una red adecuada de organizaciones a nivel de familia de productos, apoyando a la reconversión de las que pueden cambiar y procurando la creación de aquellas que completarían el espectro.

La construcción paciente y deliberada de estos roles institucionales a ambos niveles reforzarán las políticas de apertura y ajuste adoptadas.

3.4. EN LOS ROLES PUBLICOS Y PRIVADOS

Las décadas pasadas, de crecimiento por sustitución de importaciones, crearon una relación público-privada dominada por la obtención de beneficios promocionales y de aumentos en los precios que concedía el Gobierno.

Para ello se creó una trama institucional acorde, cuyas entidades representativas han sido tradicionalmente "peticionantes" de protección y de condiciones favorables ante los Gobiernos.

La inteligencia se realizaba sobre el Gobierno, no sobre la competencia, para saber cómo lograr las regulaciones deseadas.

La estrategia de desarrollo ha cambiado. Esto significa la caducidad de esos roles, pero han aparecido otros. Por ejemplo en las negociaciones relativas al Mercosur hubo una tarea conjunta.

El Gobierno y las empresas tienen la posibilidad de realizar tareas relativas al mejoramiento de la competitividad en las que sus objetivos coincidan. Por ejemplo realizar inteligencia sobre las condiciones de competencia en los mercados externos aportando para ello la capacidad de informar que tiene el Servicio Exterior y la experiencia comercial de las empresas.

El cambio de roles del sector público, originado en la reestructuración del Estado, implica el paulatino abandono de las tareas de promoción que éste realizaba.

El sector privado aún no está retomando estas funciones y esto provoca vacíos de información, y confusiones tanto respecto al contexto competitivo como a los posibles modelos de desarrollo agroindustrial a mediano y largo plazo.

La red institucional armada para el diálogo público-privado durante la época de la sustitución de importaciones ha quedado parcialmente obsoleta, pero necesidades emergentes de la promoción de los negocios a mediano plazo hacen surgir nuevas posibilidades: establecer una nueva red para promover el desarrollo de productos y sectores basada, en lo posible, en la recuperación de las entidades existentes.

3.5. RIESGOS DE NO RESPONDER A LOS INTERROGANTES

Si no se organiza una política de transformación productiva para recuperar la competitividad pueden materializarse dos riesgos:

a) la parálisis de los empresarios hasta que sea demasiado tarde para reaccionar y recuperar competitividad, ocasionando la pérdida de empleos y de capacidad productiva y gerencial, y

b) el desprestigio del Gobierno, porque actualmente le es posible aplicar acciones preventivas, totalmente congruentes con el Plan de Convertibilidad, para evitar esa parálisis y estimular la recuperación de la competitividad de muchas empresas pequeñas y medianas.

4. INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD

Dentro de los instrumentos de política económica que regulan la actividad agroindustrial interesan, a los fines de este informe, aquellos que, adecuadamente implementados, ayudarían a lograr una competitividad sustentable. El desarrollo de la agroindustria es consecuencia de políticas específicas.

En esta sección se analizan instrumentos para construir progresivamente un nuevo conjunto de políticas agroindustriales que complementarían al actual marco macroeconómico.

4.1. COMPETENCIA Y TRANSFORMACION

Las medidas de transformación y desarrollo productivo son de carácter estratégico, es decir que tratan de establecer condiciones para mejorar los negocios a mediano y largo plazo. Pero en la regulación de la competencia hay otras medidas que hacen al accionar cotidiano, tales como la Ley de Abastecimiento, la Ley de Defensa del consumidor, la Ley de Lealtad Comercial, las disposiciones sanitarias, bromatológicas y también las relativas al dumping y subsidios de productos importados.

La regulación de la competencia no está aislada de las políticas de transformación y frecuentemente las primeras están también dando señales a mediano plazo.

Si bien no es propósito de este informe revisar todas estas medidas, varios empresarios manifestaron que los proyectos de legislación en análisis contenían previsiones contradictorias con las observaciones realizadas en la sección 3a. en especial respecto al proceso de concentración, la organización de complejos agroindustriales y la competencia entre cadenas productivas.

A esto contribuye la pluralidad de Organismos que tienen competencia sobre los mercados agroindustriales, sin que ninguno tenga la responsabilidad de impulsar el desarrollo de la capacidad competitiva del conjunto.

En la industria aceitera, por ejemplo, no debieran manejarse separadamente temas tales como las retenciones, sobre las que varios organismos opinan, con las normas de defensa al consumidor o las medidas para el acrecentamiento de la competitividad.

En EEUU esta dificultad organizativa se resolvió pasando todas las funciones regulatorias y promocionales relativas a la agricultura y la agroindustria al Departamento de Agricultura, mientras que el Departamento de Comercio ejerce funciones semejantes para las manufacturas de origen industrial.

Los mercados agroindustriales son imperfectos y requieren vigilancia y regulación para facilitar el desarrollo a largo plazo. Hay muchas situaciones en las que la posibilidad de una ganancia a corto plazo va en contra de los intereses de uno de los eslabones de la cadena productiva, afectando el desarrollo futuro.

El establecimiento de normas de competencia no es suficiente. Es necesario contar con mecanismos institucionales eficientes para hacerlas cumplir.

En este sentido la derogación parcial de la Ley de Abastecimientos por medio del Decreto de Desregulación, así como el afán reglamentarista de los proyectos de ley de defensa del consumidor que se encuentran en tratamiento legislativo, crean confusión sobre los roles de los diversos poderes, emitiendo señales de inseguridad. Esto se agrava por el debilitamiento operativo observado en las autoridades de aplicación.

El Gobierno debe evitar los daños emergentes de las posturas corporativas que tienden a crear barreras a la competencia. Es importante dejar la puerta abierta a la entrada de nuevos

competidores, para ello es importante que todas las señales emitidas sean congruentes.

Entre los temas que se refieren a la organización de los mercados uno de los de mayor importancia para la agroindustria es el respaldo legal al cumplimiento de contratos y obligaciones.

La introducción de nuevos productos importados, en especial los provenientes de MERCOSUR, implica también la necesidad de readecuar la legislación bromatológica para el control de los alimentos, así como revisar normas técnicas.

4.2. TRANSFORMACION Y ESPECIALIZACION

Para desarrollar la competitividad se requiere un sistema de medidas adaptables a cada actividad que posibiliten y faciliten las decisiones para desarrollar ventajas competitivas.

Las decisiones necesarias para adquirir ventajas competitivas pueden diferir de sector en sector. No es lo mismo para las carnes vacunas, que para los lácteos, las frutas, etc. La reconversión implica la elaboración de estrategias por familias de productos homogéneos.

Estas estrategias, por la confidencialidad asociada a la mayoría de las ventajas competitivas, sólo las pueden establecer las empresas y a lo sumo compartir parte de ellas con otras compañías en el seno de instituciones adecuadas. Los organismos estatales difícilmente puedan elaborar estrategias válidas y sólo acceden a información

reservada en relación a objetivos compartidos, como por ejemplo las negociaciones en Mercosur.

Las estrategias contienen aspectos ofensivos, para ganar mercados externos y también defensivos, para conservar porciones del mercado interno.

Competir en una economía abierta lleva a la necesidad de especialización. Esto no significa retroceder a la mera producción de bienes tradicionales altamente competitivos, sino desarrollar cadenas productivas no tradicionales que logren la especialización en relación al mercado internacional a fin de obtener una adecuada permanencia en él.

La especialización será siempre relativa debido al ciclo de los productos y a la dinámica de los factores extrínsecos e intrínsecos de la competitividad, por ello desde el punto de vista del Gobierno es necesario procurar que se desarrollen sucesivas especializaciones y con ello alimentar un crecimiento sostenido.

Una política agroindustrial adecuada sería la que logre el desarrollo de sucesivas especializaciones sin incurrir en costos fiscales excesivos.

4.3. INVERSION Y FINANCIAMIENTO

El cambio de las funciones de producción se realizará a través de inversiones privadas, para lo que se requiere financiamiento a largo plazo y, especialmente, condiciones de certidumbre.

Las inversiones en equipos, conocimientos y capital humano permitirán adquirir la tecnología y la capacidad de gestión necesaria para aumentar la competitividad.

Los empresarios están de acuerdo en la necesidad de invertir. A pesar de ello la propensión a invertir es baja y se dirige en gran medida al mercado interno, como reflejo de algunas estrategias defensivas.

Uno de los rasgos culturales actuales es la postergación de la decisión hasta el último momento.

La magnitud de las inversiones es aún inadecuada para aprovechar oportunidades (comolas del mercado de Brasil), o para evitar daños.

El financiamiento a largo plazo está comenzando a aparecer, a través de bancos privados, pero se orienta especialmente a las empresas grandes y medianas, las que pueden dar garantías suficientes en relación a los préstamos.

Para las empresas pequeñas, tanto agropecuarias como industriales, estos créditos no son fáciles de acceder, por un lado por las garantías y además porque, siendo parte de una cadena productiva, los productores y las industrias presentan solicitudes aisladas.

La situación cambiaría si las pequeñas explotaciones que abastecen a una industria hicieran planes en función de la cadena productiva en la que se encuentran insertos y solicitaran financiamiento basados en los contratos de suministro (que habría que formalizar) y de los avales de la industria.

Formas de financiamiento del tipo de la descrita están dirigidas a mejorar la eficiencia y la competitividad en el marco de las cadenas productivas correspondientes. Además permitirían intentar una canalización zonal de los ahorros regionales.

El financiamiento a través de bancos oficiales que se otorga a productores en forma aislada y sin considerar el sistema productivo en el que están inmersos (es decir la cadena agricultura-industria-distribución) no tiene iguales efectos sobre la competitividad.

El otro elemento esencial de la inversión es el cálculo del riesgo. Los empresarios manifiestan un estado de incertidumbre, debido a la coexistencia de señales positivas y negativas y, también, de reiteradas sorpresas, a pesar del tiempo transcurrido desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad. Todo ello incide en la posibilidad de realizar tales cálculos.

La incertidumbre depende del conjunto de políticas gubernamentales y en este sentido, la apertura y el ajuste no son suficientes para estimular expectativas favorables. Una mayor solidez de las cuentas fiscales aportaría a estos propósitos.

Las expectativas dependen no sólo de la estrategia macroeconómica y de los beneficios o perjuicios esperados de ella, sino también de la confianza en la permanencia de dicha estrategia, que se refleja en la actuación global del gobierno.

Para operar en una economía abierta, los empresarios no deberían emplear tiempo en temas tales como la seguridad jurídica, la claridad en las leyes, decretos y reglamentaciones menores, el cumplimiento de los contratos tanto sociales como individuales, la persistencia de las políticas más allá de las personas, etc. Sin embargo esto, como se vió en la sección 4.1, continúa siendo insoslayable.

Estos hechos son una fuente de incertidumbre con sus secuelas de parálisis de las inversiones, impidiendo el desarrollo. Posiblemente entre las causas profundas de incertidumbre pueda también encontrarse la creciente conciencia sobre la paulatina pérdida de competitividad del sector agroindustrial, debido a las

transformaciones del mercado internacional, según muestran las caídas de precios mencionadas precedentemente.

Esta toma de conciencia fue muy brusca: en 1984 se formularon planes oficiales y privados para el desarrollo de las exportaciones de granos (meta 60 millones de toneladas) que se vieron frustrados cuando, en Diciembre de 1985 los precios agropecuarios internacionales se desplomaron.

Desde entonces hasta ahora mucho se ha aprendido sobre la posición Argentina en el mercado mundial y sobre el real potencial de la agroindustria.

Hacia fines de la década de los 80 parecía que se abrían oportunidades para productos de mayor valor que en general tienen alto contenido de mano de obra (frutas, lácteos, verduras, pescado, etc.). La idea en ese entonces era que agregando valor se podía lograr competitividad creciente, pero el cambio de precios relativos registrado en 1990 restó competitividad a estas nuevas alternativas.

Lo cierto es que en 1992 no hay un proyecto de desarrollo agroindustrial consensuado y que pueda guiar las decisiones de inversión.

El sector público no está dispuesto a tomar la iniciativa para formularlo y el sector privado, que se encuentra en el medio del cambio de cultura empresarial, no puede hacerlo.

Las inversiones son condición necesaria para la recuperación de la competitividad y para ello es necesario salir de la nebulosa de la incertidumbre y disponer de financiamiento.

4.4. INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPETITIVAS

El desarrollo de ventajas competitivas requiere formas de acción tales como:

- a) la instrumentación de una cultura decisional acorde con la apertura internacional;
- b) nuevas formas de cooperación público-privada;
- c) información elaborada e inteligencia para decisiones;
- d) capacitación para implementar el aumento de competitividad, en Gestión de Calidad Total y Gestión Tecnológica. e) investigación y desarrollo.

El uso aislado de estos instrumentos puede no producir los efectos buscados, pero el empleo conjunto de los mismos sobre una familia de productos es un fuerte estímulo para adquirir las ventajas competitivas necesarias para competir.

4.4.1. Cambios en la cultura decisional

Las formas para lograr este cambio pueden ser muy variadas y en general son esfuerzos a largo plazo.

En condiciones de apertura algunos de los valores necesarios son: conocer profundamente la demanda, organizar a la agroindustria como cadena productiva en función de la demanda, conocer a los competidores externos, elaborar y seguir planes evitando los impulsos, establecer acuerdos con abastecedores y competidores, aumentar las cantidades y disminuir el margen unitario, evitar las commodities e intentar la diversificación, mantener una actitud de mejora continua, etc.

Esta lista es sólo indicativa. Para algunos esto puede expresarse en forma más simple, tal como: el mercado interno es una porción del mercado internacional y hay que ganar una parte de él. Es posible, además, que en cada actividad haya valores propios, como por ejemplo de conservación de recursos naturales y ambiente, de tendencias del consumo, etc.

Las dos técnicas más importantes para la modificación de las culturas empresarias son:

- a) lograr el compromiso de la alta dirección empresaria con los cambios tanto en palabras como en hechos.
- b) proveer entrenamiento a fin de desarrollar las habilidades relativas a la cultura que se adquiere.

Hay varios caminos para lograr el compromiso de la alta dirección de las empresas con el cambio de cultura decisional. El estímulo para ello está dado por la apertura.

Uno de esos caminos es a través de una entidad oficial. La ventajas serían la capacidad operativa y movilizadora del sector público y de los recursos que éste posee o puede obtener de la asistencia técnica externa. El inconveniente es que todavía rigen los viejos valores, correspondientes a la cultura del mercado interno y la iniciativa puede ser confundida como una nueva ventanilla para peticiones.

El compromiso sólo puede lograrse en función del desarrollo de negocios a mediano y largo plazo, no tiene sentido incluir el tratamiento de temas coyunturales en este tipo de entidades, a menos que tengan relación estrecha.

Se justifica una entidad pública si se constituye en la Mejor Expresión del cambio deseado, lo que le otorgaría el ascendiente necesario para insistir o reclamar el compromiso en el cambio de cultura decisional.

La velocidad de cambio decisional es sensible al liderazgo. Por ello, si de acuerdo al sentir empresario lo importante son los negocios concretos, tal entidad debería constituirse en una promotora de negocios a mediano y largo plazo.

Otro mecanismo de motivación del cambio es la demostración de sus efectos. Este es el camino seguido por INCAE y CGZ-OEA en Centroamérica y por CGZ en Argentina. Se trata de desarrollar casos a nivel de firma y mostrar su éxito. Entonces se indican las causas y se difunde la experiencia, lo que invita a imitar el camino de las empresas exitosas.

Para ello se establecen acuerdos con empresas, preferentemente en situación de competitividad dudosa, se les provee conocimientos técnicos y gerenciales, se capacita el personal, se realizan las inversiones y finalmente se evalúan los resultados.

Hasta el presente no se ha realizado un esfuerzo explícito para promover el cambio de cultura decisional en una actividad. La política agroindustrial, desde la apertura, se ha desdibujado y los casos de demostración se reparten en varios sectores sin producir, por ahora, reacción en cadena.

El entrenamiento para poner en acción los valores de eficiencia y competitividad correspondientes a la apertura económica se refiere tanto a la organización empresarial, como al acceso a la tecnología apropiada y a la información sensitiva (técnica y comercial).

Es posible que el entrenamiento requiera un número de horas significativo del personal para analizar y discutir las nuevas orientaciones y procedimientos. La competitividad exige organizaciones flexibles, decisiones ágiles, comunicación e información rápida. Esto implica personal motivado, capacitado y creativo, con suficiente responsabilidad y autoridad para dar respuestas efectivas a las demandas del mercado. Esto aumenta los problemas de coordinación y control, creando la necesidad de autocontrol.

Además del convencimiento de la alta gerencia y de la capacitación, se utilizan con éxito otras técnicas para cambiar los valores empresarios:

- a) emitir una declaración de principios y mostrar que, aún a pérdidas coyunturales, esos valores son mantenidos;
- b) comunicar y difundir entre los empleados y el público los valores y principios deseados;

- c) cambiar el estilo de gestión a fin de posibilitar y acelerar la adopción de los nuevos valores por todos los escalones de la estructura empresaria. Esto es especialmente importante en las empresas familiares o en aquellas que pueden lograr una mayor participación de los empleados en las decisiones;
- d) establecer premios, incentivos y promociones;
- e) evaluar los beneficios derivados del cambio de valores;
- f) establecer sistemas, procedimientos y procesos compatibles con los valores adoptados, etc.

El compromiso de la alta gerencia con un esfuerzo integral de capacitación y utilización de conocimientos se transforma, con el tiempo, en una cultura decisional explícita, desarrollada en lo instrumental y difundida en toda la empresa.

Desarrollarse en competencia abierta no es una tarea fácil ni rápida. Tampoco tiene término, como la búsqueda de la excelencia.

4.4.2. Nuevas formas de articulación público-privada

La creciente necesidad de tomar decisiones informadas y la coincidencia de objetivos señalada precedentemente, lleva a una articulación público-privada distinta a la imperante durante la sustitución de importaciones.

Porter (1990) señala que los países que tienen sectores con ventajas competitivas sustentables lograron un manejo sistémico de las interfases de sus cadenas productivas. Dichas interfases están influenciadas por las políticas mencionadas en 4.1 y 4.2, lo que indica que el Sector Público juega un rol sutil y relevante.

Este rol es nuevo para Argentina. La experiencia de EEUU, a través del US Agricultural Export Development Council (institución sectorial) y de sus doscientas agencias asociadas (representativas de productos), muestra que las articulaciones se realizan a través de instituciones adecuadas. En ellas el vehículo principal de enlace es el diálogo (denominado "networking") que permite el encuentro entre las necesidades y las disponibilidades (de información, de tecnología, de contratistas, de capacidad gerencial y comercial, de decisiones públicas, de acciones privadas, etc.). En la sección 5.1 se dan más detalles sobre esas instituciones.

Este tipo de ventajas competitivas se adquieren a través de redes específicas de agencias y personas pertenecientes a ámbitos públicos, académicos, empresarios, etc. Las instituciones actúan como soporte para esa red (network).

Los participantes del network estimulan la difusión de información estratégica a quienes pueden sacar ventajas de él, sea en el sector público para fundamentar políticas, sea en el sector privado para tomar decisiones.

Sin estos vinculantes el sector público queda aislado de las cadenas agroindustriales como acontece con el servicio exterior agrícola y comercial argentino.

La recuperación de la competitividad requiere liderazgo para desarrollar acciones comerciales o tecnológicas, tanto a nivel de las cadenas productivas y familias de productos como a nivel de sectores. Estas acciones las realizan empresas o instituciones vinculantes.

Instituciones vinculantes pueden ser las cámaras, asociaciones y organismos representativos de la agroindustria. Las de primer grado representarían productos y las de segundo grado a los sectores.

En muchos casos los gobiernos provinciales pueden aportar el liderazgo necesario para promover la articulación y la formulación de estrategias para los productos de su zona. Es el caso de los lácteos (Santa Fé-Córdoba), manzana y pera (Río Negro-Neuquén), el arroz (Corrientes), el poroto (Salta) y otros.

El cambio de cultura decisional referido en la sección anterior, requiere una base institucional, que pueden ser las mismas cámaras empresarias, si adoptan el rol de promotores de la actividad y cooperan para este fin con los respectivos gobiernos.

Esto no es fácil, como lo ilustra la siguiente iniciativa: en el primer semestre de 1992 el Ministerio de Relaciones Exteriores intentó realizar un estudio sobre competitividad compartiendo el 50% de los gastos con las cinco entidades privadas representativas de la actividad agroalimentaria. Una estuvo plenamente dispuesta, otra sólo parcialmente, la tercera ofreció un aporte simbólico y las dos restantes no estuvieron dispuestas a invertir en el estudio. Consecuentemente éste no se realizó.

Es necesario construir una interacción eficiente entre los agentes públicos y privados para desarrollar la competitividad. En este período de transición entre patrones productivos, la compatibilidad y la coherencia entre las políticas y las decisiones se torna compleja, pero si se realizan esfuerzos sistemáticos, debería emerger la estructura institucional necesaria, ya que las políticas y las decisiones empresarias requieren interacción estrecha con los distintos protagonistas e información estratégica (inteligencia) confiable.

La agroindustria necesita una institución sectorial, como el US Export Development Council ya mencionado, e instituciones por producto para promover las interacciones y el flujo de inteligencia.

En Argentina, una iniciativa que ha comenzado a ejecutarse recientemente es el Programa de Promoción de Exportaciones de Productos Agrícolas y Agroindustriales no Tradicionales (PROMEX), ubicado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. El PROMEX es un interesante intento de favorecer el desarrollo de la agroindustria mediante la transferencia de información y también mediante acciones concretas de exportadores no tradicionales financiadas con un Fondo de Promoción. Entre las actividades programadas está la asistencia para la elaboración de políticas de marketing, constitución de joint-ventures, transformación, conservación y packaging de los productos, capacitación en análisis de mercados, formulación de proyectos para exportación e identificación de negocios.

El PROMEX, en condiciones ideales, puede llegar a proveer inteligencia comercial del tipo precompetitivo y, a través de su mecanismo de reuniones estimular la creación de los networks con empresas del exterior.

El tipo de información que se ha programado suministrar tiene el problema de la continuidad, dado que se trata de un proyecto especial. Para el logro de sus objetivos, sería necesario que ese núcleo pueda mantenerse en el tiempo, y a la vez, servir de estímulo para el desarrollo de una red de instituciones privadas

promotoras, que asuma crecientes responsabilidades en torno a los objetivos de la competitividad.

En EEUU las instituciones a nivel de producto, como por ejemplo el US Wheat Associates, el Feed Grain Council y otros mantienen sus propios sistemas de información en paralelo con los gubernamentales, a los que aventajan en rapidez y precisión.

En la promoción de la competitividad el sector público y el privado tienen también ventajas comparativas diferenciales: el Estado tiene mayor capacidad de recibir asistencia técnica y de realizar tareas especiales, pero también tiene menos garantías de confidencialidad y de oportunidad. El sector privado tiene ventajas de continuidad, especificidad, oportunidad y confidencialidad, pero usa menor cantidad de variables en sus análisis.

En el primer caso hay más aptitud para promover cambios y reglas de juego, es decir para estimular e inducir, mientras que el sector privado es más apto para concretar basado en un esfuerzo sostenido de inteligencia, capacitación e investigación y desarrollo.

Un tema adicional es que la competitividad incluye pero no se limita a los problemas de promoción de las exportaciones no tradicionales. Es necesario sustentar toda la posición de las empresas locales en el comercio externo, tanto para innovar y penetrar nuevos mercados con productos tradicionales y no tradicionales, como para defender el mercado local. Ningún país regala su mercado interno.

4.4.3. Información elaborada e inteligencia

Para identificar y evaluar amenazas y oportunidades, los empresarios necesitan información que anticipe los cambios en la competitividad. Esto no es el mero suministro de datos simples, sino la elaboración de información para decisiones. Es decir, no se trata de construir bancos de datos, sino de usar los existentes y, más aún, de analizar la información, para identificar los riesgos y las oportunidades y para la rápida comunicación de las novedades a los que toman decisiones.

Los sistemas de información existentes están basados en el suministro de datos simples, o eventualmente de información (que es el conjunto de datos organizado). Para tomar decisiones se requiere información evaluada en relación a los objetivos perseguidos, esto es la inteligencia.

La inteligencia se elabora con el propósito de acrecentar la competitividad y generalmente está referida a decisiones estratégicas. Para ello se obtiene y evalúa la información sobre mercados, tecnología y regulaciones, cubriendo los eventos que pueden afectar a la actividad, es decir previniendo sorpresas, señalando oportunidades, anticipando reacciones o evaluando situaciones.

Los empresarios agroindustriales, en la mayoría de los casos no tienen información suficiente sobre sus condiciones particulares de competitividad, ni tampoco sobre los cambios previsibles.

La información sobre competitividad, es decir la inteligencia, se elabora en entidades empresariales y en empresas, en el círculo de confianza de los que toman decisiones estratégicas.

La que se elabora en empresas para obtener ventajas competitivas es secreta, mientras que la obtenida en entidades empresariales es pre-competitiva, es decir muestra un panorama de la situación competitiva actual y previsible, que puede ser aprovechada por diversas firmas. De todos modos es confidencial.

La elaboración de inteligencia pre-competitiva, que pueda ser compartida por diversos operadores, tiene los siguientes beneficios:

- a) permite a cada una de las firmas disminuir su propio esfuerzo para lograr la inteligencia competitiva, así como evaluar su actividad y el real valor de sus secretos;
- b) posibilita elaborar un panorama más amplio y exhaustivo que el que realizaría cada uno de los beneficiarios;
- c) refuerza la calidad decisional de las entidades más débiles, cuyos esfuerzos de información pueda ser más discontinuos, como son las PYMES y el Gobierno;
- d) homogeneiza los criterios de los integrantes de un network sobre el desarrollo futuro de la actividad;
- e) ayuda a establecer planes de investigación y desarrollo y de capacitación según el beneficio previsible para la actividad.

La inteligencia también tiene características sistémicas: como instrumento aislado puede tener alguna utilidad, pero su eficiencia aumenta en las empresas con cultura competitiva "internacional" y en especial cuando se adoptan criterios de gestión de calidad total y de gestión tecnológica.

ONUDI realizó varios estudios exploratorios sobre la aplicación de la inteligencia a la agroindustria en América Latina, a través de su proyecto INTELL (Gargiulo, 1990).

Como resultado de esas propuestas, en Argentina se puso en marcha una unidad de inteligencia técnico-económica en lácteos (INTELAC) en 1992, en la Provincia de Córdoba, la que presta servicios desde el mes de Mayo. La unidad es apoyada por la Asociación Provincial de Industria Láctea.

La elaboración de inteligencia implica costos: se necesita un grupo interdisciplinario entrenado y bien actualizado para obtener información de alta significación competitiva. Este grupo puede ser más fácil de sostener si presta servicios a varias empresas, dedicadas a una misma familia de productos, tal como se realiza a través de la Fundación Chile en maderas y elaborados de frutas finas, en muchos de los componentes del sistema de Cooperadores del USDA y en INTELAC.

Los sistemas de información tradicionales no suministran inteligencia, sino datos simples, de uso general, sin elaborarlos respecto para un empleo específico. Además en pocos segundos pueden proporcionar tal volumen de citas o cifras que se vuelven inútiles para los que toman decisiones.

Estos sistemas suelen tener problemas de hardware, software, actualización y calidad de la información. Se los solía promocionar con slogans tales como "el mundo en sus dedos", pero en realidad no han respondido a las expectativas creadas, ni en Argentina ni en EEUU.

Los productos de información difusos, sin usuario definido, e incluso los sistemas de pregunta y respuesta de bajo costo suelen dar poco beneficio y a la larga no se sostienen. En cambio, los estudios de competitividad relativos a un producto (como el realizado en Venezuela y mencionado en la sección 3.3) contienen recomendaciones estratégicas y tácticas; son mucho más costosos, pero sus beneficios los justifican con creces.

Una forma de capacitar a una institución para dialogar sobre competitividad es encargarle que la estudie en relación al producto que representa.

4.4.4. Calidad total

La calidad total se basa en la satisfacción consciente y permanente de las expectativas de los clientes y abarca todas las áreas: compras, productos, procesos, comercialización, recursos humanos y materiales. Su enfoque es hacia la prevención y la continua búsqueda de mejoras en todas las operaciones.

Muchas veces en las empresas se piensa que el primer objetivo es producir más, y cuanto más mejor; pero las nuevas condiciones de competencia, que dan mucha más capacidad de elección al cliente, reclaman una forma de gestión que se oriente por las preferencias del consumidor.

La gestión de calidad total trata de crear una atmósfera de trabajo que permite la mejor satisfacción del consumidor y se basa en el entrenamiento de todos los niveles y en el compromiso con la tarea.

Se trata de un estilo de organización compatible y convergente con la nueva cultura decisional analizada y que se ha convertido en el principal vehículo de adquisición de conocimientos de gestión empresarial en muchos países.

En una reciente misión que el autor realizó a Centroamérica visitó, en Guatemala, una empresa procesadora de frutas y verduras (700 empleados) que había iniciado un programa de calidad total. En función de ello se estableció la capacitación para cada uno de los niveles. El presidente de la empresa fue a la universidad tres meses, los profesionales hicieron lo propio por un año, y cada nivel recibió la calificación necesaria.

No hay un ejemplo equivalente en la Argentina, ya sea porque se priorizan distinto las necesidades de capacitación o bien porque ésta es obviada por los niveles superiores, que suponen que ya han adquirido todo lo necesario.

Al respecto es ilustrativo el siguiente proverbio chino: "dígame y lo olvidaré, enséñeme y lo recordaré, comprométame y lo entenderé" (citado en Fulks, 1991).

La gestión de calidad total implica el compromiso de todos, no sólo de los niveles inferiores. Esta es su diferencia con respecto a otras modalidades de gestión. Sin el compromiso de los que toman las grandes decisiones se relativiza el compromiso de los otros niveles.

Las Universidades y otras instituciones educativas pueden dictar cursos sobre estos temas, pero para que dicha capacitación lleve a la obtención de ventajas competitivas, es necesario que previamente se realice el diagnóstico de las necesidades específicas a fin que la enseñanza se concentre en los instrumentos necesarios para lograr la satisfacción del cliente a tiempo, siempre y a un precio aceptable, a producir sin errores y a prevenir las causas de error antes de los hechos.

4.4.5. Gestión tecnológica

La gestión de calidad total se enlaza con la gestión tecnológica, a través de la que se trata de sistematizar el uso de conocimientos para mejorar la competitividad.

Esto implica actividades en relación a la adquisición de tecnología, la innovación (con especial referencia a la automatización), las normas y el aseguramiento de la calidad y sanidad, la contratación y control de servicios de ingeniería, consultoría, educación técnica, etc.

Siguiendo las tendencias sistémicas, la gestión tecnológica trata de integrar estos aspectos en la cultura, estrategia y actividades de la empresa.

Si estas actividades se dirigen a un sector específico y están basadas en un diagnóstico de competitividad que permita ponderar los temas, es posible que proporcionen medios para la implementación de la cultura decisional necesaria.

Las actividades de gestión de calidad total y de gestión tecnológica incluyen la capacitación, la asistencia técnica, la difusión, así como la contratación de expertos y otros medios.

4.4.6 Investigación y Desarrollo

Muchas de las tareas de investigación y desarrollo que se realizaban en institutos oficiales como el INTA, INTI, Universidades, etc. han sufrido recortes desde mediados de la década pasada.

Para promocionar una actividad es necesario contar con una infraestructura técnica que preste servicios de asesoramiento y de adaptación. Es decir que, aunque no desarrolle productos o procesos novedosos, se mantenga actualizada y provea servicios de información y consulta para mejorar la producción.

Estas funciones son vitales en la agricultura no tradicional, así como en la interpretación de los códigos sanitarios y de los requisitos de calidad. También es un componente imprescindible de la gestión tecnológica.

La estrategia de investigación y desarrollo debería ser elaborada y coordinada con las demás actividades de gestión tecnológica.

Sería conveniente integrar de alguna manera los grupos relevantes de investigación y desarrollo existentes en la Región a los esfuerzos de desarrollar la competitividad. Las instituciones vinculantes pueden ser un nexo más de unión con las empresas.

Sería también conveniente desarrollar el compromiso empresario para el sostenimiento de los grupos, tal como acontece con el Instituto Argentino de Siderurgia, financiado por sus asociados, del mismo modo que las instituciones centroamericanas mencionadas.

5. ORGANIZACIONES PARA DESARROLLAR VENTAJAS COMPETITIVAS

En esta materia hay un ejemplo especialmente interesante, el ya mencionado Programa de Cooperadores del USDA, que es parte de los esfuerzos de desarrollo de mercados.

A través de este mecanismo EEUU, el mayor exportador agroindustrial, invierte en el fomento de su comercio alrededor de quinientos millones de dólares anuales, que son utilizados por entidades privadas y empresas, siendo el aporte del gobierno aproximadamente la mitad del monto señalado.

Otros países promueven sus productos a través de entidades públicas o mixtas, aportando también fondos significativos.

A partir del análisis de otras experiencias en el campo de la industria, tales como la de Korea, Hong Kong, China, Thailandia, Italia, Chile, México, etc., la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Economía está elaborando un proyecto de Agencia para el Desarrollo de la Competitividad.

En este capítulo se resumen los lineamientos de la promoción agroindustrial en otros países y a continuación se consideran algunos aspectos del proyecto de Agencia, sugiriéndose ideas tendientes al desarrollo de la competitividad de las agroindustrias.

5.1 EL PROGRAMA DE COOPERADORES DEL USDA

El USDA tiene varios programas para desarrollar mercados de productos de base agropecuaria. Uno de ellos es el de los "cooperadores", instituciones sin fines de lucro que representan a productores primarios e industriales, al comercio y a asociaciones relacionadas. Sus actividades generalmente están diseñadas para lograr acceso a los mercados a largo plazo. Ellos también proveen información elaborada a la industria sobre temas comerciales y tecnológicos.

Algunos cooperadores realizan otras funciones, tales como promover la capacitación y la investigación tecnológica, proveer información al Gobierno y a la Legislatura, desarrollar mercados y otras.

Más de cincuenta cooperadores participan cada año en los planes de promoción de las exportaciones, recibiendo fondos públicos y privados y aportando también los propios.

Cada cooperador promueve un producto o una familia de productos relacionados, provee liderazgo para los programas promocionales, plantea las estrategias comerciales y actividades de promoción. Sus organizaciones generalmente tienen menos de diez empleados.

Los Cooperadores elaboran programas anuales para superar las restricciones de los mercados y así mantener o expandir las ventas. Según el producto se establecen las necesidades de promoción.

Estas instituciones mantienen una estrecha coordinación con los Agregados Agrícolas, quienes los consultan asiduamente.

Los Agregados encuentran en los Cooperadores la experiencia empresaria y también los canales de comunicación con los operadores. Los Cooperadores reciben de los Agregados el apoyo necesario en relación a los obstáculos que sólo con negociaciones de gobierno a gobierno pueden removerse.

Los Cooperadores están adheridos al US Agricultural Export Development Council, entidad privada que estimula el entendimiento entre ellos y el Gobierno. Se logra así un trabajo mancomunado en el que el Gobierno ayuda a promover los negocios y a remover los obstáculos y los Cooperadores proveen la experiencia empresaria.

Los gastos anuales realizados por estos Cooperadores son variables. Entre las 13 instituciones dedicadas a las frutas y vegetales, el promedio fue de u\$s un millón cada una, en 1986. Igual monto registraron las 15 instituciones dedicadas a productos emergentes de la ganadería (datos de GAO, 1987). Los gastos totales realizados en 1986 fueron de u\$s 120 millones.

Hay otro programa dentro de las actividades de desarrollo de mercados del USDA (Targeted Export Assistance Program) dirigido a empresas que intentan desarrollar mercados externos y para contrarrestar los efectos de prácticas desleales. El gasto fiscal aprobado para este programa en 1989 fue u\$s 200 millones completado con los aportes de las empresas.

5.2. ESFUERZOS DE OTROS PAISES

En otros países también se destinan fondos a la promoción de las exportaciones agroindustriales, (GAO, 1990) así:

Francia, gasto anual a través de instituciones estatales (SOPEXA, CFCE y otras) y mixtas u\$s 230 millones anuales.

Israel, instituciones gubernamentales (CMBI y AGREXCO) y mixtas concentrados en citrus, otras frutas y verduras, u\$s 16 millones.

Italia, instituciones mixtas y gubernamentales nacionales y regionales, u\$s 68 millones.

España, instituciones gubernamentales y mixtas u\$s 120 millones.

Alemania Occidental, entidades oficiales y mixtas u\$s 65 millones.

Holanda, entidades gubernamentales y mixtas u\$s 53 millones, especialmente en lácteos, flores y hortícolas.

Dinamarca, fondos públicos para entidades privadas u\$s 95 millones, especialmente en carne de cerdo, lácteos y pieles.

Canadá, fondos públicos u\$s 29 millones.

Australia, entidades gubernamentales y mixtas u\$s 268 millones, especialmente en carnes y lanas.

Nueva Zelanda, entidades mixtas y públicas u\$s 108 millones, especialmente lanas, lácteos, kiwi y carnes.

Las cifras corresponden a gastos anuales realizados entre 1987 y 1989. Los aportes gubernamentales constituyen el aporte mayor, pero también hay tasas específicas para financiar el desarrollo de los mercados.

5.3. EL DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA LOCAL

5.3.1 La Agencia para el desarrollo de la competitividad

Las ideas que a este respecto se están analizando en la Secretaría de Planeamiento podrían llegar a sustentar un mecanismo apropiado para implementar los instrumentos señalados en la sección 4.4.

El objetivo de la Agencia es la promoción de la competitividad de las firmas argentinas, poniendo especial énfasis en el apoyo a las de pequeño tamaño. Para ello prestaría servicios relativos a la inteligencia y adquisición de capacidades gerenciales así como a las asociaciones que tiendan a mejorar la posición competitiva de los socios argentinos.

La Agencia usaría para estos fines fondos provenientes de préstamos internacionales y de contraparte local.

Se sugiere que en la instrumentación de las actividades de la Agencia se adopten algunas ideas ya mencionadas en el presente informe, a través de PROGRAMAS con instituciones o empresas, que estimulen la actividad privada en inteligencia, calidad total, gestión tecnológica, investigación y desarrollo, así como en el cambio de cultura organizacional.

Las ideas son:

a) Por tratarse de un período de transición entre culturas decisionales debería aclarar con precisión qué cuestiones atenderá y cuáles no atenderá. Debe evitar la confusión de los "peticionantes"

de ventajas competitivas artificiales, así como los que piden servicios basados en su gratuidad, pero sin destino específico.

b) Como las ventajas dinámicas corresponden a empresas, aunque puedan difundirse a agrupaciones de ellas, es conveniente un funcionamiento heterogéneo, es decir no intentar que todas las actividades tengan su programa, sino que a través de una respuesta selectiva a las solicitudes, en función de los costos y beneficios sociales, se aliente a los empresarios con iniciativa.

Las actividades que no soliciten programas pueden ser objeto de demostraciones sobre la conveniencia de cambiar de cultura y de recuperar competitividad.

c) Delegar las actividades de inteligencia, capacitación, asistencia técnica y otras en las instituciones vinculantes o en las empresas que así lo soliciten.

Administrar eficientemente esos programas y evaluar sus resultados.

d) Concentrar su actividad en: conocer las preocupaciones y problemas de cada actividad, guardar confidencialidad y organizar actividades de encuentro entre requerimientos -demandas- y disponibilidades -ofertas- (de información, de asistencia técnica, de tecnología, de financiamiento, de capacitación, etc.)

e) Realizar estudios prospectivos a fin de detectar los sectores con capacidad de desarrollar su capacidad competitiva a mediano y largo plazo.

f) Promover el cambio de cultura decisional en los sectores que a pesar de su baja iniciativa, tienen potencial para desarrollar su capacidad competitiva.

5.3.2. Programas para familias de productos

La Agencia podría apoyar a instituciones o agrupaciones de empresas por familias de productos a realizar actividades tales como las siguientes:

a) Establecer el diagnóstico de las fuerzas y debilidades propias en comparación con los productores eficientes del mercado internacional.

b) Elaborar una estrategia para la recuperación y desarrollo de las ventajas competitivas de la actividad.

c) Establecer un servicio de información e inteligencia para las empresas de dicha actividad, a fin de que provea información precompetitiva, facilitando la tarea de cada una de las empresas en el logro de inteligencia competitiva.

d) Establecer actividades de capacitación y divulgación de la gestión de calidad total y de la gestión tecnológica, así como un plan para su implementación concreta.

e) Elaborar un plan de investigación y desarrollo para mantener o acrecentar ventajas competitivas.

f) Elaborar propuestas sobre medidas conducentes a mejorar la instrumentación de aspectos relevantes para la competitividad y el desarrollo de la agroindustria.

5.3.3 Programas sectoriales

Los programas sectoriales, por ejemplo a nivel de la agroindustria de alimentos, podrían incluir actividades tales como las siguientes:

- a) Elaboración de un plan sectorial discutido y consensuado en el sector para el desarrollo de ventajas competitivas.
- b) Promoción de entidades a nivel de productos para que asuman las tareas de promover el desarrollo de su actividad. Favorecer su creatividad y el mantenimiento de la competitividad.
- c) Suministrar datos e información elaborada sobre la marcha de la economía, proyecciones de la demanda interna y externa, análisis de legislación local y externa, etc.
- d) Aprovechar las oportunidades que ofrece el Servicio Exterior Agrícola y Comercial, las instituciones de investigación y desarrollo, las universidades y otras fuentes de información gubernamentales.
- e) Promover el desarrollo de contactos con fuentes de información, entidades académicas y expertos extranjeros, así como aprovechar las posibilidades que ofrece la cooperación técnica internacional.
- f) Organizar la participación en eventos de carácter sectorial: negociaciones, ferias, seminarios, etc.
- g) Proponer medidas y reglamentaciones de carácter sectorial tanto en aspectos económicos y comerciales como en los técnicos y sanitarios. En especial para promover la diversificación.
- h) Promover la capacitación en aquellos temas que permiten adquirir ventajas competitivas.
- i) Desarrollar y promover el uso de metodologías comunes en los servicios que brindan las instituciones a nivel de productos a fin de facilitar la comunicación, la comparación de experiencias y el uso de sistemas.

6. BIBLIOGRAFIA

ARELLA, F. y SOSA, J. (1988) Agroindustria Cooperativa, Buenos Aires, Editorial Felao, 154 p.

BISANG, Roberto y KOSAKOFF, Bernardo (1992) Exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino 1974-1990. CEPAL, Buenos Aires.

CEPAL (1990) Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, LC/G.1601 (SES 23/4).

COPAL Boletín Informativo Mensual, varios números, Buenos Aires

CHUDNOVSKY, D. y PORTA, F. (1990) La competitividad internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas. CEIPOS, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

FULKS, Fred, (1991) Total Quality Management. Food Technology, June; pags 115-119

GAO (1987) Review of effectiveness of FAS Cooperator Market Development Program. US General Accounting Office. Washington DC, 20548. Report GAO/NSIAD 87-89

GAO (1990) International Trade: Foreign Market Development for High Value Agricultural Products. US General Accounting Office, Washington DC. Report GAO/NSIAD-90-47

GAO (1992) Organizational culture: techniques companies use to perpetuate or change beliefs and values. US General Accounting Office, Washington DC 20548, Report GAO/NSIAD 92- 105. 24 pp.

GARGIULO, Gerardo R. (1988): Informe Final del Proyecto Piloto de Innovación en Agroindustria Exportadora. Secretaría de Ciencia y Técnica, Buenos Aires

GARGIULO, Gerardo R. (1990) Development of a Technological and Economic Intelligence System. With special reference to agroindustry. Demonstration project proposal for Argentina Costa Rica and Ecuador. Informe presentado a ONUDI, Proyecto XP/RLA/90/112, Buenos Aires, Noviembre 1990, 90 pp.

GARGIULO, Gerardo R (1991,a) Application of techno-economic intelligence to developing countries. Informe preparado para la Reunión del Grupo de Expertos en Inteligencia Técnico- Económica, ONUDI, Viena, Noviembre 1991.

GARGIULO, Gerardo R. (1991,b): Análisis de competitividad de productos agroindustriales en el MERCOSUR. Informe presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires.

KOSACOFF, Bernardo (1991) Industrialización, competitividad e inserción externa. CEPAL, Buenos Aires, LC/BUE/R.171

KOSACOFF, Bernardo (1992) Industrialización en la argentina: de la sustitución de importaciones a la reestructuración desarticulada. CEPAL, Buenos Aires, Proyecto Volkswagen Stiftung II/67/066.

LLACH, Juan J. (1987) Reconstrucción o Estancamiento. Buenos Aires, Editorial Tesis

MACHADO, Fernando (1991) La relación entre la Gestión Tecnológica y la Calidad Total. Perspectivas Vol 1 No. 2; CEGESTI

MATTHEWS, Alan (1992) The Food Sector. UNIDO, ID/WG.532/2 (SPEC).Expert Group Meeting on the Implication of the Single European Market for Industrialization in Developing Countries, Viena 18-20 March 1992

OLMO, Carlos (1988) Estudio de casos de exportaciones innovadoras. Secretaria de Ciencia y Técnica. Proyecto Piloto de Innovación en Agroindustria Exportadora. Anexo VII, tomo 7.

OLMO, C. y ALBORNOZ, S (1989) Producciones agrícolas realizadas bajo contratos. Convenio AACREA - Agroimpulso, Buenos Aires.

OTA (1986) Technology, Public policy and the changing structure of American agriculture. Congress of the US. Office of Technology Assessment, Washington DC 20510. OTA F 285

PERSPECTIVAS (1991/2), varios números, CEGESTI: Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial. Ministerio de Ciencia y Tecnología, PNUD y ONUDI. San José, Costa Rica

PORTER, Michael (1990). La Ventaja Competitiva de las Naciones. Javier Vergara Editor SA, Buenos Aires. Edición en castellano 1991.

USAEPIC (1987) Successfully Selling Abroad: The Agricultural Market Development Program. US Agricultural Export Development Council, Washington DC.

USITC (1990): Estimated Tariff Equivalents of U.S. Quotas on Agricultural Imports and Analysis of Competitive Conditions in U.S. and Foreign Markets for Sugar, Meat, Peanuts, Cotton and Dairy Products. United States International Trade Commission. Publication 2276. April 1990. Washington DC.

VAN NOTTEN, Isabelle (1992) La cultura organizacional como elemento de competitividad. PERSPECTIVAS, Vol 2 No. 2, Marzo/Abril, CEGESTI, San José, Costa Rica.

WORLD BANK (1988): Commodity trade and price trends. Washington DC.

**Este Documento se terminó de imprimir en
el mes de Octubre de 1993 en los talleres de:
F.M. GRAFICA S.R.L.
Av. GAONA 3797 Cap. Fed.**

FECHA DE DEVOLUCION

24 MAR. 1995

IICA
E14-G231

Autor

Estudio de competitividad

Título agropecuaria y agroindustrial
Lineamientos para la formulación de

Fecha
Devolución

políticas para la ...
Nombre del solicitante

24 MAR. 1995 L. De los Casos



